

REPUBBLICA ITALIANA
COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SULLA DISOCCUPAZIONE

LA DISOCCUPAZIONE IN ITALIA

STUDI SPECIALI

ATTI DELLA COMMISSIONE
VOL. IV - TOMO 5

CAMERA DEI DEPUTATI - ROMA MCMLIII

PAGINA BIANCA

516 - 1 - 4 / 4 V



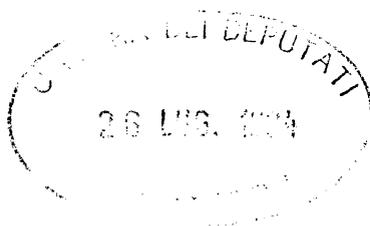
PAGINA BIANCA

REPUBBLICA ITALIANA
COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA
SULLA DISOCCUPAZIONE

LA DISOCCUPAZIONE IN ITALIA

STUDI SPECIALI

ATTI DELLA COMMISSIONE
VOL. IV - TOMO 5



CAMERA DEI DEPUTATI - ROMA MCMLIII

(167953)

COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA
SULLA DISOCCUPAZIONE

NOMINATA DAL PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
IL 21 GIUGNO 1952 - GAZZETTA UFFICIALE N. 142

COMPONENTI GLI ONOREVOLI DEPUTATI:

Renato CAPPUGI, Domenico COLASANTO, Pietro FADDA, Maria FEDERICI AGAMBEN, Antonio GIOLITTI, Igino GIORDANI, Alberto GIOVANNINI, Oreste LIZZADRI, Riccardo LOMBARDI, Ruggero LOMBARDI, Clemente MAGLIETTA, Giambattista MELIS, Lorenzo NATALI, Giovanni PIERACCINI, Giuseppe RAPELLI, Armando SABATINI, Fiorentino SULLO, Corrado TERRANOVA, Roberto TREMELLONI, Carlo VENEGONI, Mario ZAGARI

UFFICIO DI PRESIDENZA:

Roberto TREMELLONI, Presidente; Oreste LIZZADRI e Giuseppe RAPELLI, vice presidenti; Antonio GIOLITTI e Fiorentino SULLO, Segretari

La collana completa degli Atti della Commissione comprende:

- VOLUME I - INDAGINI STATISTICHE
» II - GRUPPI DI LAVORO
» III - MONOGRAFIE REGIONALI
» IV - STUDI SPECIALI
» V - INTERROGATORI

RELAZIONE GENERALE DELLA COMMISSIONE

Al Presidente della Camera dei Deputati

on. prof. Giovanni GRONCHI

ROMA

Onorevole Presidente,

Mi onoro di presentarLe quella parte del materiale documentario, raccolto dalla Commissione, che si riferisce anzitutto ad alcuni aspetti assunti dalla disoccupazione in Italia, poi al problema dei rapporti tra reddito ed occupazione o tra investimenti e occupazione. Attesa l'ampiezza di tali temi, altre ricerche saranno necessarie, e senza dubbio in una possibile seconda fase dell'Inchiesta converrà tener conto particolare dell'approfondimento di molti aspetti attuali e di molte ipotesi, in cui il tempo limitato non ha consentito alla Commissione di inoltrarsi. E', comunque, un simposio di studi non trascurabile, raccolto in questo quinto tomo del volume quarto : esso fornisce l'apporto di ricerche originali intorno a temi essenziali dell'Inchiesta.

Le indagini del Somogyi tentano di approfondire la conoscenza d'un elemento fondamentale di giudizio intorno alla disoccupazione, quello della durata : esse giovano a chiarire i termini della ricerca, e ad interpretare i dati rilevati dall'Istat e dal Ministero del Lavoro nel settembre 1952 per l'Italia. Il tema della disoccupazione stagionale — assai importante per noi, giacchè tanta parte delle forze di lavoro italiane è legata alle industrie a ciclo aperto —

è affrontato analiticamente dal Saibante per l'industria ; e la ricerca venne completata in agricoltura dalle rilevazioni dell'Istituto Nazionale di Economia Agraria (tomo 2 del vol. I) sui calendari di lavoro.

Particolari elaborazioni dei dati raccolti durante l'Inchiesta vengono compiute dal Grazia-Resi, che si sofferma sulla disoccupazione dei lavoratori non manuali ; dal Pedroni, che affronta il delicato tema della disoccupazione degli anziani, così importante per le caratteristiche che esso può assumere in una fase di invecchiamento della popolazione ; dal Tortora, che analizza la disoccupazione per categorie professionali, attraverso i dati del Ministero del Lavoro e con il sussidio di nuove perfezionate classificazioni. La Federici approfondisce le ricerche sulla disoccupazione femminile ; lo Spesso, sulla disoccupazione minorile. Un quadro della disoccupazione in una grande città industriale, quale è Milano, ci offre poi il capo dell'ufficio di statistica del Comune di Milano, prof. Mazzoleni ; e tale ricerca campionaria consente di osservare da vicino alcuni fenomeni sui quali dominava l'oscurità.

Il secondo gruppo di memorie riflette l'aspetto fondamentale della lotta per la pienezza dell'occupazione, e particolarmente dell'intervento dell'ente pubblico. Aspetto che merita, in Italia, di essere ulteriormente esaminato ed approfondito alla luce di osservazioni più sistematiche e di esami meno sommari che nel passato ; e per il quale è utile ed urgente avviare rilevazioni adeguate, necessaria premessa di interventi meditati e di scelte consapevoli nella spesa pubblica o nell'orientamento della spesa privata. Utilmente il Chessa tenta di calcolare il costo individuale e collettivo della disoccupazione : siamo ai primi passi di una indagine che fin da ora mette in luce il gravoso tributo del fenomeno anche dal solo punto di vista materiale. E non parve alla Commissione vano sfoggio di ipotesi sollecitare lo studio del Giannone, che intende, attese alcune premesse, esaminare quali potrebbero essere il volume e la ripartizione del reddito in Italia ove tutte le forze di lavoro

fossero occupate. Né potevano mancare — e la Commissione se ne preoccupò — alcune ricerche intorno all'influenza della politica fiscale o della politica di spesa statale sull'occupazione umana : l'incarico fu assolto dal Cosciani per le entrate statali e dal Di Nardi per gli investimenti pubblici. Aggiunge a questi studi una interessante memoria il Grilli, riassumendo le vicende di un novantennio della politica dei lavori pubblici in Italia. Il D'Albergo e il Bacchi Andreoli — soffermandosi rispettivamente sulla politica anticiclica e sullo sviluppo delle aree depresse — ci offrono studi di carattere più generale in ordine a due temi che ebbero il contributo d'una recente larghissima letteratura in altri Paesi. L'Associazione Bancaria Italiana, quale particolare proprio contributo ai lavori dell'Inchiesta, fornisce una esauriente visione sintetica delle più recenti iniziative e realizzazioni della politica finanziaria del Paese dirette a favorire l'occupazione. Infine il Franchini-Stappo esamina, aggiungendovi sue personali osservazioni, l'argomento della riduzione delle ore di lavoro.

Questa documentazione — ove sono spesso inserite considerazioni soggettive degli Autori, le quali la Commissione non può necessariamente far proprie avendo lasciata piena libertà di espressione a ciascuno dei ricercatori — vuol rappresentare un primo tentativo di serio approfondimento dei complessi problemi che si prospettano nella soluzione dei maggiori quesiti posti al Collegio inquirente, quando esso ritenga di passare dalla fase diagnostica alla terapia del male.

Il Presidente della Commissione Parlamentare d'Inchiesta
sulla disoccupazione

ROBERTO TREMELLONI

Roma, 26 Marzo 1953

PAGINA BIANCA

INDICE GENERALE

STEFANO SOMOGYI - La durata del periodo di disoccupazione. . .	Pag.	1
CAPITOLO UNICO	»	3
1. Effetti economici della durata della disoccupazione. — 2. Scarsità di documentazione statistica e di letteratura in merito. — 3. Elementi indicatori del fenomeno : calcolo dei rapporti di durata. — 4. Elementi tratti dalla rilevazione sulle forze di lavoro. — 5. Rilevazioni desunte dai dati della assicurazione contro la disoccupazione. — 6. Dati desunti da una indagine per campione sulle condizioni di vita delle famiglie triestine. — 7. Dati desunti dalla disoccupazione nel settore dell'industria, trasporti e comunicazioni in provincia di Pistoia. — 8. Il materiale statistico esistente presso altri paesi. — 9. Carattere strutturale della disoccupazione italiana in confronto ad altri Paesi. — 10. Come colmare l'attuale lacuna di materiale statistico adeguato.		
MARIO SAIBANTE - La stagionalità della disoccupazione. . . .	»	23
Premessa.	»	27
1. Aspetti della stagionalità della disoccupazione : fluttuazioni stagionali della disoccupazione complessiva e disoccupazione stagionale propriamente detta. — 2. Possibilità e limiti dello studio della stagionalità della disoccupazione in Italia.		
CAPITOLO I - Le fluttuazioni stagionali della disoccupazione complessiva	»	32
3. Criteri di misurazione delle fluttuazioni stagionali della disoccupazione complessiva : riserve derivanti dall'insufficienza del materiale statistico. — 4. Le fluttuazioni stagionali della disoccupazione complessiva. — 5. Le fluttuazioni stagionali dei disoccupati già occupati e delle altre categorie di disoccupati. — 6. Le fluttuazioni stagionali della disoccupazione maschile e femminile. — 7. Variazioni nel tempo dei caratteri e dell'intensità delle fluttuazioni stagionali della disoccupazione italiana. — 8. Le fluttuazioni stagionali della disoccupazione complessiva nelle singole regioni. — 9. Le fluttuazioni stagionali dei disoccupati già occupati nelle singole regioni.		

CAPITOLO II – Ammontare e distribuzione regionale della disoccupazione stagionale.	Pag.	57
10. Difficoltà di determinare l'ammontare della disoccupazione stagionale : possibili criteri di valutazione. — 11. L'ammontare presunto della disoccupazione stagionale nell'intero paese e nelle diverse regioni.		
CONCLUSIONI	»	66
APPENDICE	»	69
NORA FEDERICI - Le caratteristiche e i problemi dell'occupazione e della disoccupazione femminile.	»	81
CAPITOLO I – Le caratteristiche evolutive del lavoro femminile in Italia e in altri paesi	»	85
1. Breve cenno sulle caratteristiche evolutive del lavoro femminile. — 2. La situazione italiana e i limiti della presente memoria. — 3. Il grado di partecipazione della donna alle attività economiche in Italia e negli altri Paesi. — 4. Le forme più recenti del processo evolutivo : variazioni quantitative e trasformazione strutturale del lavoro fem- minile nell'ultimo cinquantennio. — 5. La disoccupazione femminile in Italia nel periodo 1919-1953 e le sue caratteristiche in relazione con le tendenze della popolazione attiva femminile.		
CAPITOLO II – Potenziale di lavoro, popolazione attiva e forze di lavoro femminili	»	102
6. Il potenziale di lavoro femminile dal 1936 al 1950. — 7. La popo- lazione attiva femminile al 1936 e la sua composizione per età. — 8. La popolazione attiva femminile secondo le categorie di attività economica e secondo le professioni. — 9. La popolazione attiva fem- minile secondo la posizione nella professione. — 10. Rilievi sul signi- ficato di talune caratteristiche strutturali della popolazione attiva fem- minile. — 11. Le forze di lavoro femminili al 1952 : osservazioni sul valore della loro consistenza. — 12. La diversa proporzione di forze di lavoro femminile nelle varie regioni. — 13. Le forze di lavoro fem- minili secondo lo stato civile.		
CAPITOLO III – Occupazione femminile	»	116
14. L'occupazione femminile dall'anteguerra ad oggi e la sua ripartizione per attività economica. — 15. Caratteristiche territoriali dell'occu- pazione femminile. — 16. Rilievi conclusivi.		

CAPITOLO IV – Disoccupazione femminile Pag. 126

17. Considerazioni preliminari. — 18. Incidenza della disoccupazione femminile: disoccupate già occupate e donne in cerca di prima occupazione secondo l'indagine ISTAT e secondo la rilevazione del Ministero del Lavoro. — 19. Le donne in cerca di lavoro secondo lo stato civile e lo scarso significato di tale caratteristica strutturale. — 20. La diversa situazione territoriale e i fenomeni che la influenzano. — 21. La durata della disoccupazione femminile. — 22. Riassunto dei principali risultati.

CAPITOLO V – La retribuzione del lavoro femminile e la sotto-occupazione femminile. » 135

23. Considerazioni preliminari. — 24. Il problema della diversa retribuzione del lavoro dei due sessi. — 25. Le differenze salariali tra mano d'opera maschile e femminile nell'agricoltura e la loro portata concreta in relazione alla sotto-occupazione. — 26. Le differenze salariali e la sotto-occupazione femminile nell'industria e il problema del lavoro a domicilio.

CAPITOLO VI – La portata effettiva della disoccupazione femminile e il significato della pressione femminile sul mercato del lavoro » 146

27. Il concetto comprensivo di disoccupazione sotto il punto di vista economico e sotto il punto di vista sociale. — 28. Il grado di inutilizzazione del lavoro femminile nei confronti di quello maschile. — 29. Il concetto di disoccupazione da un punto di vista sociale e la disoccupazione femminile. — 20. Il significato della pressione femminile sul mercato del lavoro e i suoi riflessi sulla situazione generale. — 31. Qualche considerazione circa le possibili misure intese a migliorare le condizioni del lavoro femminile.

RUGGERO SPESSO - L'utilizzazione delle forze di lavoro minorili in Italia » 153

CAPITOLO I – L'andamento della utilizzazione delle forze di lavoro minorili in Italia » 157

1. Piano generale della trattazione. — 2. La scarsezza delle fonti e la frammentarietà del materiale sulla occupazione e la disoccupazione minorile. — 3. L'utilizzazione dei fanciulli dall'ultimo ventennio del XIX secolo ai nostri giorni. — 4. L'utilizzazione delle altre classi minorili nello stesso periodo. — 5. L'utilizzazione dei minori in relazione all'incremento demografico. — 6. Conclusioni.

XII

CAPITOLO II – Il potere di assorbimento delle leve di lavoro da parte del sistema economico italiano	Pag. 172
7. Considerazioni sui livelli della domanda e sulla offerta di forza di lavoro nello stesso periodo. — 8. Osservazione sull'emigrazione di massa della forza di lavoro minorile. — 9. Gli ultimi sviluppi della disoccupazione minorile. — 10. Conclusioni.	
CAPITOLO III – Le caratteristiche della utilizzazione delle forze di lavoro minorili	» 185
11. Caratteristiche generali dell'utilizzazione della mano d'opera minorile. — 12. Utilizzazione e condizioni di lavoro dei minori nell'industria. — 13. Utilizzazione e condizioni di lavoro dei minori nell'agricoltura. — 14. Conclusioni.	
CAPITOLO IV – Considerazioni conclusive	» 198
15. L'incompleto assorbimento delle nuove leve di lavoro come indice e come fattore della crisi strutturale dell'economia italiana. — 16. La disfunzionalità dell'intero sistema e la paralisi del ricambio nei quadri direttivi e operativi del processo lavorativo. — 17. La disoccupazione minorile, l'aumento del carico sul bilancio familiare dei lavoratori e il loro peso sulla differenziazione del mercato di consumo italiano.	
FERNANDO PEDRONI - La disoccupazione degli anziani	» 201
CAPITOLO I – La disoccupazione degli anziani e gli studi effettuati all'estero sul problema	» 205
1. Il concetto di anziano. — 2. Le indagini compiute in Belgio, Olanda, Francia, Gran Bretagna, U. S. A., Canada.	
CAPITOLO II – Le indagini effettuate in Italia.	» 210
3. Le rilevazioni in base alle liste degli iscritti agli Uffici di collocamento. 4. La indagine per campione sulle forze di lavoro dell'ISTAT. — 5. Differenze fra le due rilevazioni. — 6. Considerazioni generali.	
CAPITOLO III – Le cause normali della disoccupazione degli anziani: rilevazioni effettuate e rimedi proposti in vari paesi	» 216
7. Adattamenti aziendali di congiuntura. — 8. Durata media della disoccupazione in relazione con l'età secondo una indagine belga. — 9. Gli ostacoli che si oppongono all'assunzione degli anziani e gli studi in merito negli U. S. A., Canada e Francia. — 10. I motivi speciali che si oppongono all'assunzione in certe industrie e professioni analizzati dal ministero del lavoro belga. — 11. Rimedi attuati e proposte contro le cause normali della disoccupazione degli anziani in vari paesi.	

CAPITOLO IV – Le cause speciali della disoccupazione degli anziani in Italia : rimedi effettuati e proposte	Pag. 227
12. Caratteristiche speciali della disoccupazione degli anziani in Italia. —	
13. I provvedimenti attuati : critiche e suggerimenti.	
 CAPITOLO V – Considerazioni sulla disoccupazione dei pensionabili	 » 232
15. Nuovi orientamenti sul problema del collocamento degli anziani negli Stati Uniti d'America e in Gran Bretagna.	
 BRUNO GRAZIA-RESI - Primi dati sulle forze di lavoro non manuali	 » 237
 CAPITOLO UNICO	 » 239
1. Premessa. — 2. Criteri e risultati della ricerca sulle forze di lavoro non manuali in genere. — 3. Entità della disoccupazione in questo settore. — 4. La concorrenza femminile. — 5. Disoccupati non manuali dipendenti e indipendenti. — 6. Distribuzione delle forze di lavoro non manuale secondo il titolo di studio. — 7. L'istruzione tra le forze di lavoro dipendenti ed indipendenti.	
 GIOVANNI TORTORA - La distribuzione dei disoccupati per professioni	 » 253
 CAPITOLO I – Il problema della disoccupazione nei suoi termini quantitativi	 » 257
1. Il carattere strutturale della disoccupazione. — 2. Rilevazione statistica della disoccupazione.	
 CAPITOLO II – Importanza di una statistica per professioni.	 » 259
3. Classificazione secondo la categoria di attività economica. — 4. Classificazione secondo la professione.	
 CAPITOLO III – La disoccupazione e le professioni agricole.	 » 262
5. Problema della disoccupazione in agricoltura. — 6. Classificazioni dei lavoratori agricoli. — 7. Situazione nella provincia di Foggia. — 8. Confronti di dati con altre provincie. — 9. Disoccupazione femminile.	

XIV

CAPITOLO IV – La disoccupazione nel settore delle professioni industriali	Pag. 274
10. Le principali professioni. — 11. Categoria 16 (Professioni inerenti alle lavorazioni edili). — 12. Categoria 13 (Professioni inerenti alla produzione dei metalli). — 13. Categoria 08 (Professioni inerenti alla lavorazione delle fibre tessili). — 14. Categoria 06 (Professioni inerenti alla lavorazione dei tabacchi). — 15. Categoria 05 (Professioni inerenti alle industrie alimentari).	
CAPITOLO V – La disoccupazione nelle professioni inerenti ai servizi	» 279
16. Classificazione professionale dei servizi. — 17. Categoria 20 (Professioni inerenti ai servizi di vendita).	
CAPITOLO VI – La disoccupazione impiegatizia	» 283
18. Classificazione degli impiegati. — 19. Dati sulla disoccupazione degli impiegati.	
CAPITOLO VII – La disoccupazione della manovalanza generica.	» 288
20. Classificazione dei «manovali comuni». — 21. Confronti di dati delle diverse provincie.	
PIETRO MAZZOLENI - Risultanze di una indagine sulla disoccupazione in una grande città industriale e commerciale (Milano) nel settembre 1952	» 291
CAPITOLO UNICO	» 293
1. Criteri seguiti nell'indagine e principali risultati. — 2. Particolari figure di disoccupati. — 3. Attività occasionale svolta dai non occupati. — 4. Ramo di attività, professione e posizione, età. — 5. Grado di istruzione. — 6. Cause della disoccupazione. — 7. La disoccupazione in alcuni gruppi di professioni. Sesso dei disoccupati già occupati. — 8. Sesso, età e grado di istruzione degli inoccupati in cerca di prima occupazione. — 9. Ore di lavoro effettuate dagli occupati nella settimana di riferimento. — 10. Forze di lavoro occupate che non hanno lavorato nella settimana. — 11. Ore di lavoro effettuate in attività occasionali. — 12. Distribuzione nei gruppi familiari. — 13. Composizione delle famiglie in rapporto all'occupazione. — 14. Famiglie dove qualche componente usufruisce di pensione o sussidio.	

FEDERICO CHESSA - Considerazioni sul costo della disoccupazione.	Pag.	319
CAPITOLO UNICO	»	321
<p>1. Importanza della ricerca. — 2. Difficoltà inerenti all'attuale ricerca. — 3. Elementi da cui è formato il costo della disoccupazione in rapporto alla economia del singolo disoccupato. — 4. Il costo della disoccupazione nei confronti delle imprese. — 5. Il costo della disoccupazione nei confronti della comunità.</p>		
ANTONINO GIANNONE - Valutazione del reddito dell'occupazione e dei consumi in Italia nella ipotesi di piena occupazione. . . .	»	335
CAPITOLO I - Valutazione del reddito.	»	339
<p>1. Premessa. — 2. Posizione del problema. — 3. Sua analisi in una economia chiusa e stazionaria e in una economia aperta e progressiva. — 4. Le possibili soluzioni del problema.</p>		
CAPITOLO II - Valutazione dei consumi e della occupazione . . .	»	344
<p>5. La struttura dei consumi in Italia, in Francia e negli U. S. A. — 6. Il calcolo dell'occupazione e i risultati ottenuti. — 7. Confronto del numero dei lavoratori occupabili con il numero dei disoccupati in Italia. — 8. Il reddito dell'Italia nella ipotesi di piena occupazione. — 9. Conclusioni</p>		
CESARE COSCIANI - Come la politica tributaria e finanziaria dello Stato influisca sulla occupazione e la disoccupazione.	»	357
CAPITOLO UNICO	»	359
<p>1. Premesse. — 2. Attività finanziaria ordinaria e livello di occupazione. — 3. Problemi particolari: incidenza fiscale sul costo di produzione. — 4. Tassazione e incentivo a lavorare. — 5. Tassazione ed incentivo a produrre. — 6. Tassazione ed incentivo dell'impresa ad assumere mano d'opera.</p>		

GIUSEPPE DI NARDI - Spese pubbliche e occupazione in Italia Pag. 373

CAPITOLO UNICO » 375

1. Limite dell'indagine. — 2. La pubblica amministrazione come fonte diretta e indiretta di occupazione. — 3. La economicità della produzione dei pubblici servizi condizione necessaria per conseguire dalla spesa pubblica un alto livello di occupazione. — 4. Funzione redistributiva delle «spese di carattere sociale». — 5. Effetto incerto della redistribuzione operata dagli «oneri in dipendenza di prezzi politici». — 6. Le spese per «interessi sui debiti pubblici». — 7. Gli «oneri di carattere economico-produttivo». — 8. La redistribuzione dei capitali operata dalla finanza pubblica. — 9. Conclusioni finali.

CARLO GRILLI - L'attività dei lavori pubblici nell'ultimo novantennio » 401

PARTE PRIMA

CAPITOLO I - L'intervento dello Stato e gli sviluppi della legislazione » 405

1. I limiti originari e l'ampliamento di essi nelle Leggi organiche relative alle varie categorie e sottocategorie di lavori pubblici. — 2. Le Leggi speciali per particolari regioni. — 3. Le Leggi di emergenza in occasione di disastri e di guerre.

CAPITOLO II - Il finanziamento e la spesa » 413

4. I fondi di bilancio. — 5. I consolidamenti della spesa. — 6. I pagamenti differiti in annualità, i prestiti ed i finanziamenti autonomi. — 7. Il «fondo lire». — 8. La Cassa per il Mezzogiorno e altri Istituti con finanziamenti specifici. — 9. I pagamenti e i residui.

CAPITOLO III - L'ordinamento amministrativo e tecnico » 421

10. L'ordinamento iniziale. — 11. Riforme. — 12. I provvedimenti regionali alle opere pubbliche. — 13. L'azienda nazionale autonoma strade statali e le altre amministrazioni autonome. — 14. L'ordinamento odierno.

**CAPITOLO IV – La politica dei lavori pubblici negli orientamenti
più caratteristici attraverso il novantennio.** Pag. 426

15. L'orientamento unitario nazionale. — 16. L'orientamento meridionalistico. — 17. L'orientamento assistenziale e sociale. — 18. I lavoratori pubblici e il mercato del lavoro.

**CAPITOLO V – I risultati di novanta anni di attività nell'incremento
e nella ricostruzione del patrimonio di opere pubbliche.** » 438

19. La consistenza originaria ed i suoi primi sviluppi. — 20. I danni della seconda guerra mondiale. — 21. Le riparazioni e le ricostruzioni. — 22. La consistenza odierna delle categorie principali di opere pubbliche.

PARTE SECONDA

**CAPITOLO I – Considerazioni sull'attività dei lavori pubblici nel
novantennio** » 447

23. La legislazione e l'intervento statale. — 24. Il finanziamento. — 25. L'ordinamento amministrativo. — 26. Orientamenti della politica.

CAPITOLO II – Le prospettive alla fine del novantennio. » 459

27. Il fabbisogno di nuove opere pubbliche. — 28. La navigazione interna e marittima. — 29. L'edilizia economica e popolare. — 30. Il finanziamento.

**ERNESTO D'ALBERGO - Il problema della regolarità dell'occupazione.
La disoccupazione ciclica e la sua prevenzione.** » 463

**CAPITOLO I – Punti di vista dai quali può essere attaccata e neutralizzata
l'oscillazione ciclica** » 467

1. In che senso debba essere inteso il concetto di « regolarità » della occupazione. — 2. La regolarità dell'occupazione obiettivo da realizzare evitando la rigidità dell'apparato produttivo. — 3. In qual senso il tentativo di realizzare la piena occupazione dia luogo a massima rigidità del sistema. — 4. Esempi di rimedi che mirando all'assicurazione della regolarità dell'occupazione determinano rigidità. — 5. L'intera pianificazione economica, modo apparente di risolvere il problema.

**CAPITOLO II - Come realizzare la regolarità della occupazione
senza incorrere nella rigidità dell'apparato produttivo** Pag. 481

6. Modi e tentativi di evitare, neutralizzare o ridurre le fluttuazioni cicliche con particolare riferimento al caso italiano. — 7. Complicazione del problema per la dipendenza dell'Italia da fluttuazione cicliche internazionali. — 8. Vicende dovute a situazioni interne e a rimedi relativi o a direttive particolari di politica economica. — 9. Provvedimenti idonei al caso italiano per elevare gli investimenti nelle fasi di depressione. — 10. Gli investimenti privati necessari a rendere durevoli gli effetti della spesa pubblica. — 11. Esenzioni fiscali. — 12. Finanziamenti. — 13. Considerazioni conclusive.

**SILVIO BACCHI ANDREOLI - Aspetti del problema dello sviluppo
economico dei paesi arretrati** » 509

CAPITOLO UNICO » 511

1. Premessa. — 2. Il circolo vizioso della povertà. — 3. La propensione agli investimenti e l'ampiezza del mercato. — 4. Il problema dell'offerta di risparmio: la volontà di risparmiare. — 5. Il sistema creditizio e la formazione del risparmio. — 6. La tassazione e il risparmio. — 7. L'inflazione e il risparmio. — 8. Il risparmio latente. — 9. Il problema degli investimenti esteri nei paesi arretrati. 10. Gli svantaggi della concentrazione degli investimenti esteri. — 11. Le prospettive dell'espansione degli investimenti esteri. — 12. Il tenore di vita e lo stimolo a risparmiare. — 13. L'effetto di dimostrazione sul piano internazionale. — 14. L'effetto di dimostrazione e la bilancia dei pagamenti. — 15. Osservazioni sull'effetto di dimostrazione. — 16. L'espansione equilibrata nelle « economie miste ».

ASSOCIAZIONE BANCARIA ITALIANA - Recenti attività e provvedimenti che hanno concorso a sviluppare l'occupazione in Italia. » 555

CAPITOLO I - Cenni introduttivi » 559

1. Oggetto e schema. — 2. Riepilogo numerico degli impieghi complessivi. — 3. L'occupazione determinata dagli interventi della Cassa del Mezzogiorno.

CAPITOLO II - Attività dell'I. R. I. » 562

4. La fase di ricostruzione dal 1946 al 1948. — 5. L'attività dell'I. R. I. dal 1949 ad oggi.

CAPITOLO III - Finanziamenti tramite I. M. I. Pag. 568

6. I primi provvedimenti. — 7. Il Fondo per il finanziamento della industria meccanica. — 8. Il prestito della Eximbank. — 9. Le operazioni I. M. I.-E. R. P. — 10. I finanziamenti per gli impianti siderurgici e per le navi di piccolo tonnellaggio. — 11. Il complesso dei mutui concessi.

CAPITOLO IV - Provvedimenti vari » 578

12. Provvedimenti per le attività distrutte o danneggiate dalla guerra. — 13. Provvedimenti per le costruzioni navali. — 14. Per l'edilizia privata. — 15. Per le piccole e medie industrie. — 16. Per le industrie turistiche ed alberghiere. — 17. Per le imprese artigiane. — 18. Provvedimenti a carattere locale. — 19. In materia di credito agrario. — 20. La legge 15 luglio 1952 per lo sviluppo dell'economia e l'incremento della occupazione.

ALESSANDRO FRANCHINI-STAPPO - La riduzione della durata del lavoro come mezzo per combattere la disoccupazione . . » 593

CAPITOLO UNICO » 595

1. Campo di indagine. — 2. Questioni relative alla riduzione dell'orario lavorativo col fine di migliorare l'occupazione anteriormente alla grande crisi del 1929. — 3. Le osservazioni del Pigou e di altri studiosi. — 4. L'influenza della grande crisi. — 5. Gli studi economici sulla riduzione di orario lavorativo dopo la grande crisi. — 6. Di altri studi più recenti. — 7. Di alcune osservazioni di carattere generale relative agli studi ricordati. — 8. Prospettive e possibilità di una riduzione della durata del lavoro come mezzo per combattere la disoccupazione. — 9. Sulle principali difficoltà che si può prevedere di incontrare nella progettazione di interventi di politica economica che contemplan una riduzione della durata del lavoro.

BIBLIOGRAFIA SOMMARIA » 632

PAGINA BIANCA

STEFANO SOMOGYI

LA DURATA DEL PERIODO DI DISOCCUPAZIONE

PAGINA BIANCA

CAPITOLO UNICO

1. Effetti economici della durata della disoccupazione. — 2. Scarsità di documentazione statistica e di letteratura in merito. — 3. Elementi indicatori del fenomeno: calcolo dei rapporti di durata. — 4. Elementi tratti dalla rilevazione sulle forze di lavoro. — 5. Rilevazioni desunte dai dati della assicurazione contro la disoccupazione. — 6. Dati desunti da una indagine per campione sulle condizioni di vita delle famiglie triestine. — 7. Dati desunti dalla disoccupazione nel settore dell'industria, trasporti e comunicazioni in provincia di Pistoia. — 8. Il materiale statistico esistente presso altri paesi. — 9. Carattere strutturale della disoccupazione italiana in confronto ad altri Paesi. — 10. Come colmare l'attuale lacuna di materiale statistico adeguato.

1. — Nell'affrontare lo studio di un qualsiasi problema si cade facilmente nell'errore di sopravvalutare l'argomento prescelto attribuendo ad esso significato ed importanza che oltrepassano le sue reali misure. Crediamo però di non cadere nel medesimo difetto se affermiamo che *il vero problema centrale della disoccupazione* e che ne dà la più genuina essenza è *costituito dal periodo della sua durata*. Qualunque sia l'origine della disoccupazione, la gravità delle conseguenze economiche, sociali e psichiche, sia nei riflessi dell'individuo e della famiglia che della classe lavoratrice e della collettività in generale, dipende quasi esclusivamente dalla lunghezza del periodo di inattività a cui il lavoratore è costretto. Una disoccupazione di breve durata turba solo lievemente l'andamento dell'economia domestica ed anche se tale durata si estende a più mesi, pur portando serio aggravio nel bilancio individuale o familiare, può essere tuttavia affrontata agevolmente attraverso la ripresa dell'attività; ma quando i mesi diventano troppi, superando l'anno e anche più, l'economia domestica viene scossa sin dalle fondamenta e le ripercussioni morali e psichiche porteranno uguali se non maggiori devastazioni di quelle operate dai mancati introiti e che combinatamente possono far sì che anche strutture familiari realmente solide si trovino in posizioni critiche o di crisi permanente, con ripercussioni sul ceto o sulla classe sociale a cui tali famiglie appartengono.

Ma oltre la differenziazione dei danni per il singolo o per la famiglia la diversa lunghezza della disoccupazione influisce sull'intera struttura economica del paese. Una breve interruzione dell'attività di un lavoratore riguarda quasi esclusivamente il settore produttivo da cui esso direttamente proviene, in quanto il disoccupato riprenderà in genere la sua attività specifica o comunque analoga; ma una inattività prolungata renderà sempre più difficile il reinserimento del disoccupato in attività a lui familiari ed egli sarà costretto ad indirizzarsi verso

occupazioni sempre più dissimili da quelle originali. Così si perde una parte di una preparazione preziosa nella qualificazione professionale e si porta d'altro canto un perturbamento nel settore dove l'individuo si indirizzerà in cerca di lavoro.

Si tenta poi spesso una valutazione monetaria del danno che la disoccupazione può rappresentare per l'economia domestica con la perdita del guadagno dei lavoratori, per l'economia privata con il danno sulla classe sociale che sopporta il peso diretto e con il danno alle aziende per la mancata produzione e per l'economia pubblica con il carico che da tale fenomeno deriva alle finanze pubbliche, ma è evidente che non conoscendo la durata del fenomeno ogni stima rimane nel vago e indeterminato.

Questi sono solo pochi accenni sulla portata del fenomeno, ma già bastano a dare la misura dell'azione decisiva che la durata della disoccupazione esercita sulla formazione dell'intero fenomeno.

2. — Tanto maggiore è perciò lo stupore di chi si inoltra nella sempre più folta selva della letteratura e della documentazione statistica sulla disoccupazione di non trovare che pochi riferimenti generici sul problema della durata nella prima e scarso ed inadeguato materiale nella seconda.

Il materiale statistico italiano, già di per se stesso insufficiente a misurare adeguatamente l'intensità della disoccupazione, non è rilevato in modo da poter analizzare il fenomeno anche dal punto di vista della durata, in quanto *i dati degli Uffici di collocamento* non sono classificati secondo il tempo di permanenza degli individui nelle liste di iscrizione. Vi sono comunque alcuni elementi che malgrado tale lacuna ci permettono di fare qualche congettura su tale fenomeno.

3. — Si può tentare in primo luogo una via piuttosto rudimentale per avere un elemento indicatore sulla *durata media* del fenomeno ricorrendo al calcolo dei cosiddetti rapporti di durata (1).

Questi appartengono alla classe dei rapporti numerici che mettono in relazione la consistenza media di un fenomeno in un determinato periodo di tempo

(1) L'indice proposto dal B. I. T., per mettere in evidenza tanto l'aspetto statico che dinamico della disoccupazione, non ha quel valore analitico sulla tendenza del fenomeno che ad esso si vuole attribuire. Infatti l'indice

$$I = \frac{U_t}{L_t} \frac{U_{t+i}}{L_t} \times 100 = \frac{U_{t+i}}{L_t} \times 100$$

(dove U_t è il numero dei disoccupati alla data t , U_{t+i} è il numero degli individui che dal gruppo U_t rimangono disoccupati dopo un intervallo i e L_t è la mano d'opera occupata alla data t) altro non è che un rapporto tra il numero dei disoccupati e il numero degli occupati di un precedente momento, rapporto che non contempla in alcun modo il movimento all'interno della massa di disoccupati. «Revue Internationale du Travail» Supplément statistique. Août 1952. Pag. 40.

con la semisomma del movimento di ripresentazione e di eliminazione del fenomeno stesso. Dato che possediamo l'ammontare (consistenza) degli iscritti negli Uffici di collocamento al principio e alla fine del mese, conoscendo il numero degli iscritti per mese (ripresentazione del fenomeno) e il numero degli avviati al lavoro e i cancellati sotto qualunque titolo (eliminazione del fenomeno) possiamo calcolare tali rapporti. Il materiale pubblicato però dal Ministero del Lavoro consente di eseguire tale calcolo solo per la totalità degli iscritti e per quelli appartenenti all'industria ed all'agricoltura, mentre sarebbe stato interessante avere dati anche per le altre categorie ed eventualmente con dettagli nelle diverse attività (2).

Eseguendo tali calcoli per la totalità degli iscritti e per i mesi dal gennaio 1950 all'agosto 1952 (*Cfr.* Tav. 1) troviamo che la durata media oscilla attorno al valore di 3,82 mesi (mesi e centesimi di mese) con un minimo di 2,91 nel luglio 1952, ed un massimo di 6,5 mesi nel febbraio 1952. Per l'industria il valore medio è di 5,29 mesi, con un minimo di 3,94 nel settembre 1950 ed un massimo del 7,63 nel febbraio del 1952. Per l'agricoltura il valore medio è di 1,77, con un minimo di 1,12 nel luglio 1952 ed un massimo del 3,26 nel febbraio 1952.

Malgrado che i rapporti diano soltanto un indice largamente approssimativo per la conoscenza del fenomeno, è assai caratteristico il divario accentuato riscontrato per i due rami di attività economica. Per l'industria infatti il fenomeno risulta notevolmente appesantito in quanto la permanenza media degli iscritti, specialmente dopo il giugno 1951, si aggira attorno a sei mesi circa. Per l'agricoltura il fenomeno è notevolmente più moderato in quanto la permanenza media tra gli iscritti rimane, ad eccezione di pochi casi, al disotto di due mesi. È ad ogni modo da notare che il fenomeno della disoccupazione agricola è strutturalmente diverso da quello industriale, in quanto il primo è accompagnato in più ampia misura che non il secondo dal fenomeno della sottoccupazione.

Naturalmente sul significato di questi indici potremmo fare numerose riserve, che però sono praticamente ancorate a quelle che si possono (e si devono) fare per i dati degli Uffici di collocamento, che soltanto entro certi limiti possono considerarsi rappresentativi della disoccupazione e dai quali si dovrebbero sottrarre alcune categorie di iscritti e aggiungerne altre non in essi considerate.

Tenendo presente che nel calcolo dei rapporti di durata la consistenza media viene riferita alla semisomma degli elementi di rinnovo e di eliminazione è chiaro che tale denominatore può variare sia per effetto di una tendenza uni-

(2) Per le diverse regioni e per il 1950 sono stati eseguiti calcoli analoghi da PIERFRANCESCO BANDETTINI, in una sua nota su *La durata media della disoccupazione in Italia*. *Cfr.* «Quaderni della Rassegna di statistiche del lavoro». (II Convegno di studi statistici sulla disoccupazione). Roma, Maggio, 1952.

Tav. 1. — Durata media in mesi della permanenza degli iscritti nelle liste degli Uffici di collocamento

M E S I	DURATA MEDIA IN MESI E CENTESIMI DI MESI			PERCENTUALE DEI NUOVI ISCRITTI SULLA CONSISTENZA MEDIA MENSILE		
	TOTALE DEGLI ISCRITTI	ISCRITTI APPARTENENTI ALLA		TOTALE DEGLI ISCRITTI	ISCRITTI APPARTENENTI ALLA	
		AGRI- COL- TURA	INDU- STRIA		AGRI- COL- TURA	INDU- STRIA
1950						
Gennaio.	4,31	2,31	5,10	24,5	45,3	20,7
Febbraio	4,30	2,23	5,23	21,9	43,1	17,5
Marzo	3,78	1,86	4,53	24,3	49,4	19,6
Aprile	3,89	1,80	4,83	25,5	58,4	19,6
Maggio	3,44	1,50	4,44	26,0	60,0	20,0
Giugno	3,02	1,41	4,21	28,4	76,0	20,3
Luglio	3,00	1,21	4,05	34,4	91,8	24,1
Agosto	3,35	1,64	4,16	29,4	65,1	22,2
Settembre	3,08	1,55	3,94	31,7	64,5	23,3
Ottobre	3,08	1,42	4,16	34,7	73,4	25,5
Novembre.	3,16	1,48	4,25	34,7	70,8	26,6
Dicembre	3,53	1,78	4,49	33,9	64,2	28,2
1951						
Gennaio.	3,69	1,94	4,64	28,3	52,8	22,7
Febbraio	3,93	1,96	5,28	23,1	46,9	16,7
Marzo	3,37	—	—	23,6	—	—
Aprile	4,00	—	—	27,5	—	—
Maggio	4,21	—	—	24,7	—	—
Giugno	4,32	1,65	6,44	22,7	58,4	15,4
Luglio	3,75	1,53	5,38	26,2	67,7	17,6
Agosto	4,07	1,65	5,71	24,3	63,7	17,5
Settembre	4,43	1,88	6,29	22,5	55,5	15,3
Ottobre	4,13	1,84	5,65	25,0	54,5	18,8
Novembre.	4,09	1,73	5,91	26,1	60,0	18,4
Dicembre	4,37	2,05	5,96	25,9	51,3	20,8
1952						
Gennaio.	5,11	2,63	6,33	23,1	41,8	19,8
Febbraio	6,05	3,26	7,63	17,4	31,9	13,8
Marzo	4,32	2,09	5,69	22,0	47,7	15,6
Aprile	3,73	2,05	5,74	23,8	45,7	15,5
Maggio	3,55	1,45	5,77	27,4	68,7	16,8
Giugno	3,22	1,17	5,93	30,1	84,3	16,1
Luglio	2,91	1,12	5,39	35,1	92,4	18,8
Agosto	3,15	1,20	6,25	31,2	84,4	15,0

forme nel variare di questi elementi, sia per effetto di tendenze divergenti. Per dare una misura esatta dell'influenza che la variazione del numero dei nuovi iscritti esercita sulla formazione dei rapporti di durata abbiamo calcolato la proporzione percentuale di questi sulla consistenza media totale del medesimo periodo.

Tali percentuali sono riportate nella stessa Tav. I e permettono di constatare se l'aumento o la diminuzione della durata media siano dovuti alla diminuzione o all'aumento dei nuovi iscritti o se invece la massa degli avviati al lavoro e cancellati dalle liste abbia esercitato un peso più preponderante.

Osserviamo ancora che non abbiamo ritenuto opportuno eliminare l'influenza nè della diversa lunghezza dei singoli mesi nè del differente numero dei giorni di iscrizione effettiva, in quanto tale correzione non è giustificata dai rapporti che sono troppo grezzi; di ciò però è necessario tenere il dovuto conto nei confronti fra mese e mese.

4. — Il diverso comportamento del fenomeno nei due grandi rami di attività economiche trova conferma e più analitica presentazione attraverso i dati che sono stati rilevati con l'*indagine sulle forze di lavoro* eseguita dall'*Istituto Centrale di Statistica* riferita alla data dell'8 settembre 1952. È sottinteso che il sistema di rilevazione, che non è integrale, ma campionario (basato su un campione di popolazione ammontante a 233.131 individui, 58.397 famiglie, campione sulle cui caratteristiche viene ampiamente riferito in una apposita relazione) e la stessa data di esecuzione possono costituire elementi su cui meriterebbe forse soffermarsi, ma a cui rinunciamo, in quanto attribuiamo ai dati per il nostro punto di vista solo carattere indicativo. Nessuna indagine per quanto complessa sia è sufficiente a documentare la durata della disoccupazione se è riferita ad un giorno qualunque; e qui prescindiamo dal fatto che ogni giorno potrebbe avere una sua particolare disoccupazione e con ciò anche una particolare durata, ma ci riferiamo alla circostanza generica della insufficienza di una rilevazione istantanea ai fini della identificazione esatta del fenomeno.

Tenendo presenti tali presupposti condizionali, i dati ugualmente sono di grande interesse (Tav. II). Se si considerano i non occupati già occupati secondo il periodo trascorso dalla data di disoccupazione, risulta che su ogni 100 individui appartenenti all'agricoltura 67,7 sono disoccupati soltanto da meno di tre mesi, su 100 nell'industria 41, e mentre nell'agricoltura solo il 7 % si trova disoccupato da un anno e più, nell'industria tale percentuale è di 25,9. Particolarmente grave è la situazione nel settore manifatturiero dove il 30,2 % si trova disoccupato da meno di tre mesi e addirittura il 33 % da un anno e più.

Negli altri rami di attività (trasporti e comunicazioni, pubblica amministrazione, ma specialmente nel commercio, credito e assicurazione) si nota una

Tav. II — Distribuzione percentuale dei non occupati già occupati secondo, il periodo trascorso dalla data di disoccupazione (*)

DURATA DELLA DISOCCUPAZIONE	RAMI DI ATTIVITÀ					
	AGRICOL- TURA	INDUSTRIA				TRASPOR- TI E CO- MUNICA- ZIONI
		MANI- FATTU- RIERA	EDILI- ZIA	ALTRE	TOTALE	
Meno 15 giorni	12,3	6,6	13,2	8,9	9,6	7,4
16 giorni a 1 mese	10,7	4,2	9,8	6,5	6,8	5,1
1 - 2 mesi	31,2	10,5	17,7	17,3	14,1	13,6
2 - 3	13,5	8,9	12,3	10,7	10,5	8,8
3 - 4	5,1	6,0	7,0	7,9	6,6	2,8
4 - 6	8,3	10,9	9,0	11,2	10,0	7,9
6 - 9	3,6	9,9	6,3	7,1	8,1	7,0
9 - 12	2,9	7,3	5,1	1,9	6,0	6,5
1 anno e più	7,0	33,0	17,7	26,2	25,9	35,8
Ignota	5,4	2,7	1,9	2,3	2,4	5,1
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

DURATA DELLA DISOCCUPAZIONE	SEGUE: RAMI DI ATTIVITÀ					
	COMMER- CIO, CRE- DITO E ASSICU- RAZIONE	ALTRE ATTIVITÀ	PUBBLI- CA AMMI- NISTRA- ZIONE	TOTALE		
				MF	M	F
Meno 15 giorni	8,3	11,1	2,8	9,8	10,4	8,0
16 giorni a 1 mese	2,2	6,8	3,8	7,1	7,9	4,8
1 - 2 mesi	6,9	13,6	4,1	16,7	16,7	16,7
2 - 3	6,9	9,8	18,3	11,1	10,7	12,2
3 - 4	3,1	2,8	6,9	5,7	5,7	5,6
4 - 6	9,3	11,6	15,2	9,9	10,9	11,4
6 - 9	10,8	7,1	7,9	7,3	6,7	9,0
9 - 12	9,4	6,5	5,5	5,6	5,5	5,8
1 anno e più	40,9	28,4	34,1	23,8	22,4	23,6
Ignota	2,2	2,3	1,4	3,0	3,1	2,9
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(*) Istituto Centrale di Statistica. Rilevazione delle forze di lavoro all'8 settembre 1952.

situazione più pesante in quanto vi è una preponderanza notevole di disoccupazione con durata elevata. Nel commercio il 40,9 % dei disoccupati si trova in tale stato da un anno e più.

È interessante ancora osservare che per quel che concerne la totalità dei casi per cui disponiamo di dati separati per i due sessi, le differenze riscontrate sono di entità non troppo pronunciata.

5. — Un materiale di tutt'altro genere che però può anch'esso aiutarci a raccogliere ulteriori elementi sulla durata della disoccupazione è quello che possiamo ricavare dall'assicurazione contro la disoccupazione e precisamente dalle *indennità corrisposte ai disoccupati della Previdenza Sociale*. Da tale materiale stralciamo alcuni dati che riguardano da vicino il nostro argomento (3).

La durata media delle giornate indennizzate o sussidiate mostra diverse oscillazioni ed è significativo che essa sia più elevata in tutti gli anni per gli impiegati che non per gli operai (non considerando l'anno 1945 che è certamente anormale); mentre per questi ultimi la durata media non arriva a tre mesi, per gli impiegati quasi sempre è superiore a tale limite. (Per una più esatta considerazione del fenomeno abbiamo inserito nella seguente Tavola III l'importo medio giornaliero corrisposto, che può in parte spiegare alcune irregolarità, specie negli anni 1945-1947)

Tav. III. — Durata media delle indennità e dei sussidi

ANNI	GIORNATE DI INDENNITÀ ORDINARIA		GIORNATE DI SUSSIDI STRAORDINARI	IMPORTO MEDIO GIORNALIERO CORRISPOSTO lire
	OPERAI	IMPIEGATI		
1945	118,53	93,12	—	7,89
1946	89,41	102,58	36,81	49,85
1947	62,76	75,90	77,66	102,94
1948	83,34	101,84	75,28	244,02
1949	66,70	83,55	59,85	279,92
1950	73,47	94,40	63,69	300,18
1951	72,28	94,71	74,07	299,39

(3) GINA PAPA, *L'assicurazione contro la disoccupazione e i suoi risultati*. « Previdenza Sociale ». Maggio-giugno, 1951.

Per un campione, che corrisponde ad un quarto dei casi considerati, è stata fatta una statistica più dettagliata sulla durata delle prestazioni per disoccupazione. Il limite massimo ai fini delle prestazioni per le note disposizioni legislative è di 180 giornate di indennizzo, per cui tali dati non possono che fornire elementi sulla disoccupazione di durata non superiore a sei mesi, mentre come abbiamo visto dai dati dell'indagine sulle forze di lavoro, fatta eccezione per l'agricoltura, per tutti gli altri rami di attività economica la proporzione della disoccupazione di oltre sei mesi è piuttosto cospicua e arriva perfino a oltre 60 % dei casi, come avviene nel settore del commercio. Distribuendo le 180 giornate di indennizzo in 18 classi di dieci giorni ciascuna si riscontra che il 23,41 % delle prestazioni si riferisce alla classe 170-179 giorni e per gli impiegati tale proporzione arriva persino al 50 %.

La contrazione delle percentuali a cominciare dalle prime classi è regolare, come per significare che quanto più è lungo il tempo trascorso nella disoccupazione, tanto più è difficile trovare occupazione. (vedi Tav. IV).

Tav. IV - Distribuzione per durata delle prestazioni e per categoria professionale di 10.000 cessati dall'indennizzo nell'anno 1951

DURATA IN GIORNI	OPERAI	IMPIEGATI	COMPLESSO
Sino a 9	636	12	648
10 - 19	822	14	836
20 - 29	824	11	835
30 - 39	675	12	687
40 - 49	664	12	676
50 - 59	540	13	553
60 - 69	477	11	488
70 - 79	454	10	464
80 - 89	392	8	400
90 - 99	381	8	389
100 - 109	337	11	348
110 - 119	305	11	316
120 - 129	263	8	271
130 - 139	223	7	230
140 - 149	187	8	195
150 - 159	169	7	176
160 - 169	140	7	147
170 - 179	2.171	170	2.341
COMPLESSO	9.660	340	10.000

6. — Pur riferendosi esclusivamente al Territorio Libero di Trieste (e quasi integralmente al Comune di Trieste) meritano di essere riportati alcuni dati contenuti in un'indagine sulle condizioni di vita di un campione di famiglie triestine (4).

In un campione di 5.684 famiglie comprendenti 14.792 individui risulta che il 57,6 % di disoccupati (considerati solo quelli che hanno già avuto precedentemente impiego) è senza lavoro da oltre 12 mesi, proporzione che risulta per l'industria del 52,7 %, per i servizi pubblici del 64,8 e per il commercio del 66,4 %, e tali percentuali, pur non essendo troppo distanti tra loro mostrano la situazione maggiormente precaria di queste ultime categorie analogamente a quanto venne constatato anche attraverso l'indagine campionaria dell'Istituto Centrale di Statistica (Tav. V).

Tav. V. — Percentuale dei disoccupati all'8 marzo 1951 a Trieste secondo la durata e il ramo di attività

DURATA DELLA DISOCCUPAZIONE	RAMO DI ATTIVITÀ (a)			TOTALE (b)
	INDUSTRIA TRASPORTI E COMU- NICAZIONI	COMMERCIO CREDITO E ASSI- CURAZIONE	SERVIZI PUBBLICI	
Fino a 1 mese	6,5	3,4	4,7	5,5
1 - 2 mesi	7,0	0,6	4,6	5,3
2 - 3	6,3	7,9	3,2	6,0
3 - 4	4,8	3,9	5,1	4,8
4 - 6	5,2	6,7	5,1	5,5
6 - 8	5,4	2,8	3,6	4,6
8 - 10	6,8	3,9	7,5	6,4
10 - 12	3,7	3,9	0,9	3,1
Oltre 12 mesi	52,7	66,4	64,8	57,6
Ignota	1,6	0,5	0,5	1,2
<i>Totale</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>
CIFRE ASSOLUTE	9.066	2.549	3.120	14.792

(a) Solamente i disoccupati che hanno avuto impiego precedentemente.

(b) Inclusi 57 disoccupati del settore agricolo.

(4) ALLIED MILITARY GOVERNMENT BR. U. S. ZONE OF THE FREE TERRITORY OF TRIESTE. CENSUS AND SURVEY OFFICE, *Sampling Survey Report of Living conditions*, 8 March 1951.

7. — Prima di terminare questa rassegna di carattere rapsodico sul materiale italiano vogliamo menzionare un tentativo fatto di elaborare alcuni dati riguardanti *la disoccupazione nel settore dell'industria, trasporti e comunicazioni della provincia di Pistoia nel periodo 1-7-1948 e 31-12-1949* (5).

In base a tali dati sono stati calcolati alcuni quozienti di eliminazione ed una tavole di eliminazione e di permanenza dei disoccupati (8.547 mano d'opera comune e 4.146 specializzata e qualificata all'inizio del calcolo) che qui di seguito riproduciamo (Tav. VI).

Tav. VI. — Tavola di eliminazione e di permanenza dei disoccupati della provincia di Pistoia settore Industria-Transporti-Comunicazioni, periodo 1-7-1948 - 31-11-1949 (*)

MANO D'OPERA COMUNE			MANO D'OPERA SPECIALIZZATA E QUALIFICATA		
CLASSI DI ANZIANITÀ DI DISOCCUPAZIONE (giorni) (x)	DI 100.000 ISCRITTI RIMANGONO DISOCCUPATI AL PERIODO X (1 x)	QUOZIENTI DI ELIMINAZIONE PER 1.000 (q x)	CLASSI DI ANZIANITÀ DI DISOCCUPAZIONE (giorni) (x)	DI 100.000 ISCRITTI RIMANGONO DISOCCUPATI AL PERIODO X (1 x)	QUOZIENTI DI ELIMINAZIONE PER 1.000 (q x)
0	100.000	223,88	0	100.000	364,30
3 (60) . . .	77.612	176,77	3 (60) . . .	65.570	228,48
6 (120) . . .	63.893	178,52	6 (120) . . .	50.589	209,92
9 (180) . . .	52.487	139,77	9 (180) . . .	39.969	183,04
12 (240) . . .	45.154	105,50	12 (240) . . .	32.653	173,60
15 (300) . . .	40.390	102,64	15 (300) . . .	26.984	177,10
18 (360) . . .	36.294	75,59	18 (360) . . .	22.205	135,64
21 (420) . . .	33.504	71,28	21 (420) . . .	19.194	63,29
24 (480) . . .	31.116	46,35	24 (480) . . .	17.979	32,43
27 (540) . . .	29.674	—	27 (540) . . .	17.396	—

(*) Op. cit., pag. 71.

Da questa tavola risulta che per la mano d'opera comune soltanto il 50 % circa dei disoccupati iscritti viene inviato al lavoro dopo un periodo di sei mesi dall'avvenuta iscrizione agli Uffici di collocamento, periodo che per la mano d'opera specializzata e qualificata è più breve, ma intanto dopo 540 giorni

(5) ROMOLO LENZI, *L'avviamento al lavoro in funzione dell'anzianità di disoccupazione*. « Statistica », Gennaio-Marzo, 1951.

rimangono sempre circa 30 % degli operai comuni e 17,4 % degli operai della classe più preparata in istato di disoccupazione.

Senza entrare in merito sia al particolare valore documentario del materiale, sia all'esame dei procedimenti di elaborazione, essi indicano quale fecondo campo di indagine venga precluso con la mancanza di dati concreti sulla durata della disoccupazione.

8. — Vediamo ora, anche per meglio valutare i nostri dati, quale sia il materiale statistico presso altri paesi. Il « Supplément Statistique » della « Revue International du Travail » (Août 1952) contiene dati per 11 paesi (Belgio, Canada, Ceylon, Danimarca, Francia, Gran Bretagna, Paesi Bassi, Portorico, Repubblica Federata Tedesca, Stati Uniti, Svezia) che attualmente posseggono regolari statistiche sulla durata della disoccupazione e precisamente sui disoccupati totali (meno per il Canada).

I dati riportati in detto supplemento, dai quali stralciamo la distribuzione percentuale dei disoccupati per sette paesi (Cfr. Tav. VII) sono di differente periodicità: mensile per gli Stati Uniti, Canada e Portorico, trimestrale per la Gran Bretagna (6) e Paesi Bassi, semestrale per il Belgio, la Francia, il Ceylon e la Repubblica Federata Tedesca ed a intervalli irregolari per la Danimarca e la Svezia.

Le differenze tra un paese e l'altro e nello stesso paese dal periodo invernale a quello estivo sono assai significative e denunciano particolarità nettamente diverse della disoccupazione dei vari paesi, particolarità che equivalgono ad altrettanti elementi per indicare le differenze strutturali del fenomeno nei diversi paesi.

Meno dettagliati come periodo di durata, ma più dettagliati per altro verso, sono i dati che la « Ministry of Labour Gazette » della Gran Bretagna pubblica mensilmente e che fa distinzione tra uomini e donne in età di 18 anni e più e ragazzi e ragazze fino a 18 anni di età per tre periodi di durata: sino a 2 settimane, da 2 a 8 settimane e da più di 8 settimane. Abbiamo raccolto i dati per un periodo di due anni per i soli adulti. Le percentuali calcolate mettono in evidenza divergenze se pur non sostanziali, però abbastanza radicate per i due sessi (Cfr. Tav. VIII).

Col sistema del sondaggio sono state eseguite *due inchieste in Francia* sulla disoccupazione della popolazione in età di 14 anni e più basate su due campioni

(6) Trattasi certamente di una svista, in quanto la rilevazione britannica, come vedremo più avanti, è mensile.

Tav. VII. — Percentuali dei totalmente disoccupati secondo la durata della disoccupazione (*)

DURATA IN MESI	BELGIO	GRAN BRETAGNA	PAESI BASSI	REPUB- BLICA FEDERATA TEDESCA	SVIZZERA	CANADÀ	STATI UNITI
<i>Periodo invernale</i>							
	Nov. 1949	Dic. 1949	Nov. 1949	Feb. 1950		Dic. 1949	Dic. 1949
Meno di 1 mese .	19,6	41,3	46,1	16,5		59,2	40,1
1 a 3. .	25,7	29,6	40,6	33,3		27,7	35,2
3 a 6. .	17,6	10,0		22,1		13,1	14,4
6 a 12 .	19,7	7,5	13,3	17,5			10,3
12 e più	17,4	11,6		10,6			
TOTALE .	100,0	100,0	100,0	100,0		100,0	100,0
<i>Periodo estivo</i>							
	Mag. 1950	Giug. 1950	Mag. 1950	Ag. 1950	Lug. 1950	Giug. 1950	Giug. 1950
Meno di 1 mese .	13,8	37,7	25,0	14,5	47,6	39,3	48,1
1 a 3. .	18,4	24,2	27,7	20,5	25,0	29,1	24,3
3 a 6. .	20,9	13,1	21,4	19,2	15,1	31,6	14,6
6 a 12 .	23,9	11,4	19,4	23,7	10,3		13,0
12 e più .	23,0	13,6	6,5	22,1	2,0		
TOTALE .	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(*) REVUE INTERNATIONALE DU TRAVAIL. Vol. LXVI, N. 2, Août 1952. *Supplément statistique*. Pag. 39.

di famiglia, una nell'aprile 1950 su 5.731 e l'altra nell'ottobre dello stesso anno su 5.646 famiglie con 13.500 persone delle età indicate, portate poi a 6.000 famiglie; il primo campione si riferiva alle condizioni della settimana 17-30 aprile e il secondo alla settimana 9-22 ottobre. Le differenze riscontrate tra i dati dei due periodi documentano la necessità di rilevazioni continuative (Cfr. Tav. IX).

Anche le rilevazioni francesi mettono in evidenza due diverse forme di distribuzione della disoccupazione tra i due sessi.

Tav. VIII. — Disoccupazione totale in Gran Bretagna secondo la durata e il sesso

DATA DELLA RILEVAZIONE	DISOCCUPATI IN ETÀ DI 18 ANNI E PIÙ							
	U O M I N I				D O N N E			
	PERCENT. SUL TOTALE			TOTALE ASSOLUTO	PERCENT. SUL TOTALE			TOTALE ASSOLUTO
	FINO A 2 SETT.	DA 2 A 8 SETT.	PIÙ DI 8 SETT.		FINO A 2 SETT.	DA 2 A 8 SETT.	PIÙ DI 8 SETT.	
1951								
15 gennaio . . .	25	29	46	213.892	34	27	39	89.529
12 febbraio . . .	23	26	51	192.302	31	30	39	88.162
12 marzo	23	23	54	173.240	29	30	41	84.389
16 aprile	23	21	56	154.568	32	27	41	80.134
21 maggio	24	22	54	133.372	32	29	39	67.897
18 giugno	25	22	53	117.431	33	29	38	59.691
16 luglio	26	21	54	111.777	35	27	38	54.653
13 agosto	27	22	51	115.177	37	28	35	55.588
17 settembre . .	31	23	46	120.016	43	30	27	69.072
15 ottobre . . .	31	26	43	134.482	41	33	26	86.803
12 novembre . .	30	28	42	147.285	36	36	28	94.412
10 dicembre . . .	28	29	43	154.162	29	37	34	94.136
1952								
14 gennaio	29	30	41	182.864	35	28	37	108.128
11 febbraio	27	30	43	192.332	29	33	38	114.961
17 marzo	28	26	46	187.363	32	30	38	126.326
21 aprile	25	27	48	180.671	27	32	41	120.797
12 maggio	28	24	48	174.704	30	30	40	128.436
16 giugno	28	26	46	164.729	29	31	40	118.723
14 luglio	27	25	48	165.094	26	29	45	111.795
11 agosto	26	26	48	177.471	28	28	44	112.304
15 settembre . .	29	26	45	181.119	31	30	39	120.973
13 ottobre . . .	30	27	43	202.527	31	31	38	129.714
10 novembre . .	27	30	43	218.120	29	33	38	135.665
8 dicembre . . .	25	30	45	227.732	23	34	43	126.345

Tav. IX. — Distribuzione percentuale delle persone in età di 14 anni e più in cerca di lavoro secondo la durata dell'inattività. Francia. (*)

DURATA DELL'INATTIVITÀ	APRILE 1950			OTTOBRE 1950		
	UOMINI	DONNE	TOTALE	UOMINI	DONNE	TOTALE
Mai lavorato	9,8	21,7	15,9	4,4	16,3	11,6
Meno di un mese	12,1	8,1	10,0	17,7	14,5	15,8
1 - 2 mesi	12,9	10,2	11,6	10,6	8,1	9,1
3 - 5 »	19,3	10,6	14,8	8,0	10,5	9,5
6 - 11 »	12,9	14,5	13,7	22,2	9,9	14,7
12 - 23 »	15,6	12,3	13,9	17,7	14,0	15,4
2 - 4 anni	8,9	11,9	10,5	12,4	14,5	13,7
5 - 9 »	4,5	6,0	5,2	2,7	4,7	3,9
10 anni e più	2,7	4,7	3,7	3,5	7,5	5,9
Senza risposta	1,3	—	0,7	0,8	—	0,4
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(*) M. R. LÉVY-BRUHL: *Une enquête par sondage sur l'emploi*. "Bulletin mensuel de Statistique", = Supplément, Janvier-Mars, 1951. Institut National de la Statistique et des Études Économiques. Pag. 22.

Il succitato « Supplément » riporta (a pag. 38) alcune cifre per la Francia in base alle registrazioni delle domande di lavoro presso gli Uffici della mano d'opera e che sono classificate semestralmente anche per durata. Su 145.071 domande registrate (non di soli disoccupati, ma anche di persone che intendono cambiare occupazione) il 24,9 % è iscritto da meno di un mese, il 26,2 % da 1 a 3 mesi, il 19,7 % da 3 a 6 mesi, il 13 % da 6 a 12 mesi ed infine il 16,2 % da 12 mesi e più.

Una rilevazione « fotografica » che mette in luce un'altra caratteristica della durata è quella eseguita col *censimento della popolazione dell'Ungheria* nel 1930 nel quale la durata del fenomeno è stata considerata distintamente per le grandi categorie di attività economiche. Si può dire che per ognuna di queste vi sia una forma di distribuzione con caratteristiche proprie (Tav. X).

Un'inchiesta eseguita in *Germania* nel 1925 e due eseguite nel 1926 e nel 1928 a *Budapest* hanno messo a fuoco non il problema globale della disoccupazione, ma quello *sui generis* della *disoccupazione degli impiegati pubblici e privati*. I dati che abbiamo raccolto confermano la grande variabilità del fenomeno :

Tav. X. — Percentuali dei disoccupati secondo la durata della disoccupazione per grandi rami di attività economiche in Ungheria nel 1930 (*)

RAMI DI ATTIVITÀ ECONOMICHE	DURATA DELLA DISOCCUPAZIONE							TOTALE (a)
	MENO DI 15 GIORNI	DA 15 A 30 GIORNI	DA 1 A 3 MESI	DA 4 A 6 MESI	DA 7 A 9 MESI	DA 10 A 12 MESI	PIÙ DI 1 ANNO	
Agricoltura	5,2	0,7	6,1	69,3	8,1	5,1	5,5	100,0
Estrazione minerali e siderurgia.	3,7	2,4	30,8	22,4	12,8	13,5	14,4	100,0
Industria.	4,6	3,3	28,6	26,1	10,1	11,6	15,7	100,0
Commercio e credito .	2,6	1,5	20,9	19,9	10,6	12,4	32,1	100,0
Trasporti.	5,6	3,6	35,2	22,0	8,9	9,6	15,1	100,0
Professioni libere e di- pendenti pubblici . .	2,9	1,7	22,8	20,3	10,5	10,6	31,2	100,0
Operai giornalieri . . .	—	—	—	55,1	14,6	13,7	16,6	100,0
Altre occupazioni . . .	5,5	3,0	36,2	24,3	10,2	9,9	10,9	100,0
In cerca di lavoro dopo gli studi	1,0	0,4	8,4	41,3	12,1	6,7	30,1	100,0
Domestici	11,6	4,3	46,4	19,1	6,4	5,6	6,6	100,0
IN COMPLESSO (b) . .	4,4	2,6	24,4	31,4	10,1	10,8	16,3	100,0

(*) Magyar Statisztikai Közlemények - Az 1930 Evi-Népszámlálás. Budapest, 1941.

(a) Il totale assoluto dei disoccupati è di 224.103 unità così ripartite: Agricoltura 24.405, Estrazione minerali e siderurgia. 834, Industria 143.077, Commercio e credito 21.730, Trasporti 3.869, Professioni libere e dipendenti pubblici 3.264, operai giornalieri 12.204, Altre occupazioni 3.440, in cerca di lavoro dopo gli studi 1.687, Domestici 7.864.

(b) Compresa l'occupazione ignota.

le differenze tra la distribuzione della durata per i due sessi, in due periodi diversi e per due entità demografiche, danno quadri tra loro assai differenti (Tav. XI).

Un intero *censimento* è stato dedicato al problema della *disoccupazione negli Stati Uniti* nel 1937 (settimana 14-20 novembre). Il censimento era volontario ma era controllato da un altro censimento a base campionaria obbligatorio su 1,50 % della popolazione totale degli Stati Uniti (« enumerative check census ») (7). La questione sulla durata della disoccupazione veniva posta indiret-

(7) Cfr., *Census of Partial Employment and Occupations: 1937. Final Report on total and partial unemployment*. Vol. IV. Washington, 1938.

Tav. XI. — Impiegati pubblici e privati disoccupati a Budapest e in Germania secondo la durata (*)

ANNI — SESSO	DURATA DELLA DISOCCUPAZIONE							TOTALE (a)
	MENO DI 3 MESI	3-6 MESI	6-9 MESI	9-12 MESI	1-2 ANNI	2 ANNI MESI	IGNOTA	
<i>Budapest</i>								
1926 - M	7,1	9,9	9,0	6,0	24,3	39,8	3,9	100,0
F	7,4	8,6	7,1	4,8	26,4	42,9	2,8	100,0
MF.	7,2	9,3	8,2	5,5	25,2	41,2	3,4	100,0
1928 - M	14,9	10,0	5,1	5,8	16,9	43,3	4,0	100,0
F	10,3	5,8	4,6	3,8	15,1	58,0	2,4	100,0
MF.	13,1	8,4	4,9	5,1	16,2	48,9	3,4	100,0
<i>Germania</i>								
1925 - M	28,3	16,4	11,1	11,9	26,8	4,9	0,6	100,0
F	35,9	17,6	10,2	9,2	21,2	4,3	1,6	100,0
MF.	29,8	16,5	10,9	11,4	25,8	4,8	0,8	100,0

(*) DR. ZENTAY DEZSO, *A munkanélküliség alakulása a szellemi pályák kövén Budapestén*. (La formazione della disoccupazione nelle professioni intellettuali a Budapest). « Statisztikai közlemények ». 1930. 60 Kötet. 4 Szám. Budapest Székesfőváros Statisztikai Hivatala. Pagg. 181, 185.

(a) Il totale assoluto degli impiegati pubblici e privati disoccupati a Budapest è rispettivamente di 3.221 maschi e 2.454 femmine nel 1926 e di 3.901 maschi e 2.347 femmine nel 1928. Non si conosce il totale assoluto per la Germania nel 1925.

tamente chiedendo per quanto tempo il disoccupato è stato occupato nell'anno precedente.

Un terzo circa delle persone registrate e di totale disoccupazione non ha avuto alcun lavoro, mentre un po' meno del 7 % ha potuto lavorare per un periodo di 40-52 settimane. Anche di quelli che erano parzialmente disoccupati nella settimana di rilevazione soltanto poco più del 40 % ha lavorato per più di sei mesi in un anno (Tav. XII), ciò considerando la situazione per l'insieme dei due sessi. I dati mostrano per le donne una situazione più critica.

I dati raccolti volontariamente e quelli obbligatoriamente per campione hanno dato risultati che non si scostano troppo tra loro.

9. — Abbiamo passato in rassegna il materiale statistico che attualmente riteniamo rappresenti grosso modo i risultati delle più importanti rilevazioni fin qui eseguite e da essi più che un quadro ben equilibrato viene fuori un insieme

Tav. XII. — Percentuali dei disoccupati secondo le settimane lavorate nell'ultimo anno negli Stati Uniti (*)

SETTIMANE LAVORATE	DISOCCUPATI TOTALI			DISOCCUPATI PARZIALI		
	MF	M	F	MF	M	F
<i>Censiti volontariamente</i>						
Nessuna	31,2	26,8	43,8	2,8	2,3	5,4
1 - 4	7,3	6,9	8,6	3,3	2,7	6,2
5 - 13	20,4	20,9	19,1	15,1	13,7	21,5
14 - 26	22,9	25,3	16,1	35,6	36,5	31,0
27 - 39	11,5	12,7	8,1	24,0	25,1	19,1
40 - 52	6,7	7,4	4,3	19,2	19,7	16,8
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
TOTALE ASSOLUTO IN MIGLIAIA	4.736	3.515	1.221	3.000	2.485	515
<i>Enumerative check areas</i>						
Nessuna	32,9	28,5	44,7	2,8	2,2	5,3
1 - 4	7,2	6,7	8,5	3,4	2,7	6,3
5 - 13	19,6	20,0	18,5	14,2	12,8	20,5
14 - 26	21,8	24,1	15,9	34,3	35,1	30,9
27 - 39	11,6	12,9	8,0	24,4	25,6	19,2
40 - 52	6,9	7,8	4,4	20,9	21,6	17,8
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
TOTALE ASSOLUTO IN MIGLIAIA	75	54	21	46	38	8

(*) *Final Report on Total and Partial Unemployment. 1937. Vol. IV. Enumerative check census. Pag. 121.*

piuttosto frammentario. Ciò che stupisce però non è che soltanto un così esiguo numero di paesi abbia intrapreso delle indagini volte alla precisazione di tale fenomeno, ma piuttosto il fatto che paesi i quali attraverso le saltuarie rilevazioni hanno potuto constatare l'enorme significato dei dati raccolti invece che sostituirli con rilevazioni continuative abbiano rinunciato deliberatamente alla raccolta di elementi che soli avrebbero potuto servire a misurare adeguatamente il peso economico e sociale della disoccupazione. Ciò è tanto più strano in quanto

anche in occasione della sesta Conferenza internazionale degli statistici del lavoro (1947) il rapporto finale riporta nei progetti di risoluzione (al punto 24) la raccomandazione che « nella misura in cui le risorse e i mezzi disponibili lo permettano dovranno essere stabiliti, per le zone economiche ove il fenomeno è più acuto, dati di valutazione sulla disoccupazione, suddivisi secondo l'età e il sesso dei disoccupati *nonchè secondo la durata della disoccupazione*» (8).

È evidente che il materiale italiano non è adatto ad una precisa analisi del fenomeno della durata della disoccupazione, ciò nondimeno anche i dati a disposizione mettono in chiaro una caratteristica discriminante di fronte al manifestarsi del fenomeno in altri paesi: *la disoccupazione italiana* è per così dire *a lungo decorso* e di conseguenza sia dal punto di vista del disoccupato sia da quello della classe lavoratrice e della collettività in generale è di effetto più deleterio che la forma di disoccupazione esistente in molti altri paesi, che ha una velocità di circolazione ben più rapida che non la nostra. Da ciò risulta che i problemi inerenti alla mobilità della disoccupazione sono in Italia da considerarsi di carattere meno tecnico e più strutturale che non nella maggior parte degli altri paesi. Intendendo con i termini « tecnico » e « strutturale » quegli aspetti del fenomeno che, nel primo caso, investono soprattutto riassetamenti delle attività sia per una più razionale sistemazione della produzione, sia per più o meno normali fluttuazioni stagionali o cicliche, e nel secondo caso, riguardano particolarità patologiche insite nell'intero edificio economico. Naturalmente tale distinzione ha un significato relativo nell'ambito della definizione generale della disoccupazione che per la sola sua manifestazione denuncia il funzionamento inefficiente di un sistema economico.

10. — Rimane perciò da vedere come colmare l'attuale grave lacuna della mancanza di materiale statistico adeguato. Ciò potrà essere ottenuto seguendo tre vie.

La prima riguarda il completamento del materiale attualmente costituito dalle liste degli Uffici di collocamento. Malgrado la sua assoluta insufficienza ai fini dello studio della disoccupazione esso può sempre servire quale prima approssimazione di questo fenomeno, a condizione però che sia elaborato in modo tale che la permanenza nelle liste risulti in maniera chiara e ciò non solo per la totalità dei dati, ma per tutti quegli aspetti particolari che oggi vengono fissati, quali il sesso, i rami di attività economica, la categoria di iscrizione, nonchè per quegli altri aspetti che inspiegabilmente non sono stati finora affron-

(8) BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, *Statistiques de l'emploi, du chômage et de la main d'œuvre. Etude méthodologique*. Genève, 1948. Pag. 137.

tati nelle elaborazioni del Ministero del Lavoro, quali l'età degli iscritti e la loro qualifica professionale.

Resta pur sempre fermo il problema fondamentale per cui è indispensabile riesaminare la possibilità dell'impianto di un più adeguato strumento statistico che non l'attuale per raccogliere elementi sulla complessa struttura nel comportamento spaziale e sull'andamento temporale della disoccupazione.

La seconda via è quella dei censimenti. E qui non pensiamo di riferirci alle normali rilevazioni periodiche tentate anche da parecchi Stati inserendo nel censimento della popolazione domande riguardanti la forma di inattività del censito (malattia, licenziamento per i già occupati, inattivi perchè viventi a carico, i senza occupazione, ecc.) di cui possiamo ritrovare esempi nei diversi censimenti germanici dal 1895, e quelli della Francia dal 1896 in poi, del censimento austriaco del 1900, dell'Italia e della Danimarca del 1901 o dell'Ungheria del 1900 (e successivi). Tutte queste rilevazioni, sulle quali però sempre molto poche erano le elaborazioni correlate ad altre caratteristiche demografiche dei censiti, hanno visto la luce solo dopo un periodo di tempo piuttosto lungo (spesso di parecchi anni), quando cioè la « fotografia » che un censimento esegue con la rilevazione simultanea ed istantanea sui fenomeni assume oramai da molti punti di vista l'aspetto di una documentazione storica, se pur indispensabile per l'analisi della formazione di fenomeni, ma di nessuna o di poca utilità ai fini di provvedimenti e interventi nei riflessi di una situazione da sanare.

Solo un censimento preparato *ad hoc*, volto cioè a fissare esclusivamente l'immagine della disoccupazione sotto tutti gli aspetti e in principal modo dal punto di vista della durata può dare un quadro che riesca a soddisfare sia le esigenze dirette di politica economica che quelle indirette sociografiche.

Un censimento della disoccupazione, i cui limiti non dovrebbero essere fissati in senso restrittivo, ma in senso piuttosto ampio, di modo che anche le figure miste od ambigue del disoccupato, sottoccupato, inoccupato, ecc., fossero facilmente identificabili, essendo riferito ad un numero relativamente ristretto di individui (rispetto ad un censimento generale della popolazione) è più facilmente organizzabile ed anche più velocemente elaborabile. *Senza una simile operazione non si potrà mai avere un quadro realistico della situazione.*

È sottinteso però che la disoccupazione da rilevare non dovrebbe essere limitata a quegli aspetti che oggi normalmente le varie statistiche sulle domande di lavoro o sulle assicurazioni di disoccupazione cercano di fissare, ma dovrebbe estendersi anche a quei settori che non vengono considerati, ed in maniera particolare alla mano d'opera intellettuale in ogni sua forma.

Una volta fissate le linee generali del fenomeno sarebbe un eccellente mezzo tenere in vista la rilevazione campionaria eseguita sulle forze di lavoro dall'Isti-

tuto Centrale di Statistica, dando ad essa una estensione maggiore dal punto di vista professionale e una certa periodicità, che volga ad eliminare il difetto fondamentale delle rilevazioni tipo censimento, che consiste nel cogliere il fenomeno sotto la visuale della stagionalità.

Una terza via da seguire potrebbe invece essere quella di istituire presso le organizzazioni sindacali e di categoria (specie nelle zone più colpite dal fenomeno) delle liste di iscrizione per disoccupati, per quelli che intendono cambiare occupazione e per quelli che intenderebbero occuparsi per la prima volta in un dato settore, sia provenienti da altri settori sia provenienti direttamente dalle scuole o dalla vita domestica. Pur non avendo questa forma di rilevazione continua carattere integrale, in quanto sfuggirebbero ad essa tutti gli individui che non appartengono ad alcuna organizzazione sindacale o di categoria, e pur non potendo in tale rilevazione essere sommati a stretto rigore i quadri parziali se non con molta circospezione, proprio questi aspetti darebbero un pregio ai dati ottenuti i quali riuscirebbero ad illuminare situazioni particolari oggi rimaste nell'ombra per la mancanza di elementi di valutazione quantitativi.

Qualunque sia la via o le vie che si vorranno seguire (e logicamente dovrebbero essere percorse tutte e tre) è però pregiudiziale che in esse si dia il dovuto peso alla durata del fenomeno nel suo triplice aspetto: primo, periodo di tempo in cui il lavoratore è rimasto disoccupato, secondo, periodo di tempo in cui esso era occupato precedentemente e terzo il numero delle volte che il disoccupato è incorso in tale evento e per quali durate.

Non è il caso di entrare in particolari sulle modalità di tali rilevazioni; ciò che è invece essenziale è far rimarcare che se anche possedessimo degli strumenti statistici direttamente utilizzabili per misurare l'intensità della disoccupazione, ci sfuggirebbe la conoscenza intima del fenomeno, se con essi non potessimo misurare contemporaneamente quella basilare caratteristica che è la durata della disoccupazione.

MARIO SAIBANTE

LA STAGIONALITÀ DELLA DISOCCUPAZIONE

PAGINA BIANCA

I N D I C E

	PAG.
Premessa	27
CAP. I — Le fluttuazioni stagionali della disoccupazione complessiva	32
§ II — Ammontare e distribuzione regionale della disoccupazione stagionale	57
Conclusioni	66
Appendice	69

PAGINA BIANCA

P R E M E S S A

1. Aspetti generali della stagionalità della disoccupazione: fluttuazioni stagionali della disoccupazione complessiva e disoccupazione stagionale propriamente detta. — 2. Possibilità e limiti dello studio della stagionalità della disoccupazione in Italia.

1. — Le pagine che seguono espongono i risultati di alcune ricerche statistiche sul fenomeno della stagionalità della disoccupazione considerato nel duplice aspetto di fluttuazioni periodiche della disoccupazione complessiva e di variabile consistenza della disoccupazione stagionale propriamente detta.

La stagionalità della disoccupazione è un fenomeno che non ha mancato, in più occasioni, di richiamare l'attenzione di chi per ragioni professionali o di studio ha dovuto soffermarsi sull'esame della situazione del mercato del lavoro nei suoi aspetti economici, politici e sociali.

Che il movimento della disoccupazione presentasse una spiccata stagionalità — intesa come regolare alternarsi col succedersi delle stagioni di fasi di aumento o di diminuzione — era stato chiaramente avvertito ancor prima che la raccolta regolare e sistematica di dati, consentisse di studiare statisticamente il fenomeno e di misurarlo in termini quantitativi: chiunque, infatti, anche nel secolo scorso e nel primo decennio dell'attuale, ha trattato il problema della disoccupazione, non ha mancato di far rilevare che, indipendentemente dalla situazione economica contingente e dal suo andamento generale, in certi periodi dell'anno il mercato del lavoro presentava costantemente un appesantimento ed in altri un alleggerimento.

Il fenomeno potè, naturalmente, venir meglio studiato quando la raccolta regolare di dati statistici sul numero dei senza lavoro o degli aspiranti al lavoro, consentì di rappresentarne l'andamento in curve statistiche che misero in luce un regolare ripetersi, nel succedersi delle stagioni, di onde di aumento e di diminuzione, che, anche se presentavano diversità di intensità e di estensione, rivelavano tuttavia caratteri simili.

Una più completa conoscenza del fenomeno, nella sua estensione e nella sua portata, si potè però avere solo quando la introduzione, nello studio delle serie storiche, dei procedimenti statistici di scomposizione atti ad isolare nell'andamento generale i movimenti dovuti a singole causali, ne consentì l'analisi quantitativa.

Le ricerche eseguite con tali procedimenti in vari paesi, mentre confermarono ovunque l'esistenza di fluttuazione stagionali nel movimento della disoccupazione complessiva, misero però in luce notevoli diversità, da un paese all'altro, tanto come intensità che come periodicità. Parimenti le ricerche condotte in tempi diversi misero anche in luce che periodicità ed intensità non restano, per uno stesso paese, costanti nel corso del tempo ma variano a seconda della fase del ciclo congiunturale e del movimento evolutivo che il paese sta attraversando.

Queste constatazioni hanno avuto un notevole valore orientativo per la ricerca della natura e delle cause del fenomeno, soprattutto in quanto hanno messo in luce che esso non può esser considerato come la conseguenza generale del variare delle condizioni meteorologiche — come potrebbe far ritenere il fatto che, generalmente, gli aumenti stagionali della disoccupazione coincidono con la cattiva stagione e le diminuzioni con la buona — ma bensì come la conseguenza di fattori ben più complessi pertinenti alla struttura economico-produttiva dei diversi paesi: dal rapporto di importanza che in essa assumono i diversi settori di attività; dalle posizioni su cui, in ciascun paese, si stabilisce l'equilibrio tra la domanda e l'offerta di lavoro; dalle maggiori o minori difficoltà che fattori psicologici, economici e sociali frappongono, in ciascuno, alla libera circolazione del lavoro, ecc. ecc.

Passando dall'analisi quantitativa a quella qualitativa del fenomeno si è potuto infatti constatare che esso è soprattutto determinato dal fatto che numerose attività lavorative hanno cicli di lavorazione discontinua (per alcune in relazione a fattori meteorologici e per altre a fattori di altra natura) che traducendosi nel corso dell'anno in notevoli differenze nell'impiego di mano d'opera, danno luogo al formarsi di una vera e propria disoccupazione stagionale.

Poichè le attività lavorative che hanno questi caratteri sono molteplici, con diverse attitudini a provocare disoccupazione stagionale (alcune sono caratterizzate da periodi di arresto totale delle lavorazioni che provoca la disoccupazione stagionale di tutti i loro addetti, altre dall'alternarsi di periodi stagionali di alta e bassa attività che determinano la disoccupazione soltanto di una parte dei loro addetti) ed i periodi in cui ciascuna provoca disoccupazione stagionale sono variamente distribuiti nel corso dello anno, ne deriva che l'ammontare complessivo della disoccupazione stagionale, nei diversi periodi dell'anno, per un intero paese — quando questo è sufficientemente esteso ed ha una struttura produttiva articolata su un'ampia gamma di lavorazioni —

è il risultato della combinazione (che, come ha efficacemente messo in evidenza l'HERSCH (1) non è una semplice somma) dell'ammontare delle disoccupazioni stagionali pertinenti alle singole attività.

Il ciclo delle variazioni che nel corso dell'anno presenta la disoccupazione stagionale complessiva risulta quindi diverso da un paese all'altro (ed anche in uno stesso paese quando si verificano trasformazioni strutturali della sua economia) in relazione al variare dei fattori che determinano i risultati di questa combinazione nei vari mesi dell'anno, vale a dire: la coincidenza o la divergenza dei cicli di lavorazione delle diverse attività; l'intensità con cui ciascuna determina disoccupazione stagionale; l'importanza comparativa che nella struttura specifica dell'economia produttiva dei diversi paesi hanno i settori di attività interessati; ed, infine, la possibilità, per la manodopera che viene dimessa per ragioni stagionali da un ramo di attività, di trovare occupazione in altri settori. Appare pertanto evidente che lo studio delle fluttuazioni stagionali della disoccupazione non può andare disgiunto da quello della disoccupazione stagionale propriamente detta, per consentire di rendersi conto della portata del fenomeno della stagionalità della disoccupazione in un paese e delle sue conseguenze.

Devesi infatti tener presente che l'esistenza di fluttuazioni stagionali della disoccupazione costituisce un fenomeno di notevole importanza agli effetti dello svolgimento della vita economica produttiva di un paese, di cui influenza notevolmente il regolare svolgimento sotto tutti gli aspetti — in quello produttivo, non meno che in quello dei consumi e degli scambi, non meno che in quello finanziario, non meno che in quello politico e sociale — per ciascuno dei quali pone problemi specifici, la cui gravità dipende dalle intensità delle fluttuazioni stesse e dall'importanza relativa che esse hanno in rapporto all'ammontare complessivo della disoccupazione.

Anche laddove, come nel nostro paese, la parte preponderante della disoccupazione, è di origine strutturale, la conoscenza della influenza che nel quadro di essa possono avere i movimenti periodici a carattere stagionale, è tutt'altro che priva d'importanza, in quanto può consentire di isolare aspetti sui quali può esser più facile che per altri operare onde attenuare la portata complessiva del doloroso fenomeno.

(1) L. Hersch in « *Le fluctuations saisonnières du chômage dans l'industrie du bâtiment de certains pays Européens*. Revue Int. du Travail Vol. XIX n. 1-2, 1929, afferma che « la parte di disoccupazione avente carattere stagionale è nelle diverse regioni di un paese più grande di quanto non appaia dai dati complessivi per tutto il paese; essa è inoltre per i diversi rami di una medesima branca di attività maggiore di quanto non appaia dei dati complessivi di tutti il ramo, ed, infine la differenza fra la realtà ed i dati della statistica è tanto più grande quanto più il lavoro è specializzato e le statistiche sono meno dettagliate... ».

2. — Dobbiamo precisare, di fronte alla vastità degli aspetti nei quali il fenomeno della stagionalità della disoccupazione dovrebbe venire, sul piano concreto, studiato agli effetti conoscitivi, che la nostra indagine si limita al tentativo di dare risposta ai seguenti quesiti:

1) Si registrano nel movimento della disoccupazione italiana delle variazioni periodiche aventi carattere stagionale? Quale è la loro intensità in linea assoluta? Qual'è l'importanza relativa nel quadro complessivo della disoccupazione?

2) L'intensità del movimento stagionale si è mantenuta uniforme nel tempo o ha presentato una tendenza all'aumento o alla diminuzione?

3) Il movimentato stagionale della disoccupazione è uniforme in tutto il territorio nazionale o presenta nelle diverse regioni caratteristiche così differenziate da poter avere una decisa influenza sulle condizioni economiche di ciascuna di esse?

4) A quanto ammonta, in relazione alle suddette fluttuazioni stagionali della disoccupazione complessiva, la disoccupazione stagionale propriamente detta? Come varia nel corso dell'anno e nelle diverse regioni del paese?

5) Quali sono i settori dell'attività economica del paese che maggiormente concorrono a determinare la disoccupazione stagionale nel complesso del paese e nelle diverse regioni?

Quando si abbia risposto a questi quesiti si è naturalmente, ancora lungi dall'esaurire lo studio del fenomeno. Si sarà, tuttavia fatto qualche cosa di utile, fornendo di altri elementi che potranno consentire non solo una più approfondita conoscenza del fenomeno «disoccupazione» nel nostro paese, ma altresì orientamenti per le determinazioni politiche ad adottarsi per attenuarne le conseguenze.

Il problema essenziale però, non è quello dell'estensione degli aspetti del fenomeno che si considerano con i quesiti stessi, ma bensì quello della possibilità di darvi un'esauriente risposta.

Purtroppo questa possibilità presenta per il nostro paese limitazioni assai gravi derivanti sia dalla insufficienza di materiale statistico da cui poter ricavare gli elementi quantitativi necessari all'indagine, che dalla complessità del fenomeno della disoccupazione italiana e dalla eterogeneità dei fattori che su esso agiscono. Limitazioni, l'una e l'altra, che rendono estremamente difficoltoso l'isolare nel suo comportamento un aspetto particolare quale è quello della stagionalità.

Di fronte alle insuperabilità di talune di queste limitazioni, sarebbe stato forse atto di onestà il rinunciare ad ogni tentativo al riguardo arrestandosi su quella soglia del problema che tante solide barriere impediscono di valicare.

Questo è quanto siamo stati tentati di fare. D'altra parte però, tenendo conto che ogni conoscenza, che fosse stato possibile raggiungere, per quanto approssimativa, non avrebbe mancato di avere una sua utilità concreta di fronte ad un problema tanto vitale, abbiamo ritenuto — tacitando ogni legittima perplessità — affrontarlo, raccogliendo gli elementi che era possibile raccogliere e cercando di ricavarne tutto ciò che era possibile ricavare.

In simili condizioni non possiamo però esimerci dall'accompagnare l'esposizione dei risultati della nostra ricerca con un doveroso atto di umiltà, premettendo che gli elementi stessi vanno interpretati per quel che sono e per quel che possono dire: elementi indicativi che non autorizzano conclusioni se non nei limiti consentiti dai molteplici fattori di insicurezza che ne condizionano il significato.

CAPITOLO I

LE FLUTTUAZIONI STAGIONALI DELLA DISOCCUPAZIONE COMPLESSIVA

3. Criteri di misurazione delle fluttuazioni stagionali della disoccupazione complessiva: riserve derivanti dall'insufficienza del materiale statistico. — 4. Le fluttuazioni stagionali della disoccupazione complessiva. — 5. Le fluttuazioni stagionali dei disoccupati già occupati e delle altre categorie di disoccupati. — 6. Le fluttuazioni stagionali della disoccupazione maschile e femminile. — 7. Variazioni nel tempo dei caratteri e dell'intensità delle fluttuazioni stagionali della disoccupazione italiana. — 8. Le fluttuazioni stagionali della disoccupazione complessiva nelle singole regioni. — 9. Le fluttuazioni stagionali dei disoccupati già occupati nelle singole regioni.

3. — Al primo quesito che ci siamo posti, riguardante l'esistenza di una costante stagionalità nel movimento complessivo della disoccupazione italiana, tanto l'esperienza che le ricerche quantitative che il materiale statistico disponibile ha fino ad ora consentito di effettuare, inducono ad una risposta nettamente positiva: il movimento complessivo della disoccupazione presenta in Italia, come negli altri paesi, delle chiare ed inequivocabili ondate stagionali di aumento e di diminuzione che si ripetono con ritmo sufficientemente regolare nei diversi anni.

Lo scrivente, fin dal 1933, esaminando statisticamente il fenomeno sulla base delle statistiche dei disoccupati allora eseguite dalla Cassa Nazionale Assicurazioni Sociali, aveva messo in luce l'esistenza di una larga fluttuazione stagionale che si traduceva in un forte aumento di disoccupazione nel corso dei mesi invernali seguita da un declino nella primavera e da una intensa discesa nei mesi estivi. (2) Ad analoghe conclusioni giungevano altre ricerche più tardi eseguite dal VIANELLI con l'impiego di più perfezionati metodi d'indagine (3). Quest'ultimo, applicando, per quanto la rozzezza del materiale disponibile lo rendeva possibile, i metodi di cimanalisi del VERCELLI, metteva anche in luce che le grandi onde stagionali della disoccupazione complessiva altro non erano che la risultante della composizione di onde minori, che, dovute a differenti cause, presentavano ciascuna diverso comportamento, diversi caratteri, diversa periodicità e diversa intensità.

(2) M. SAIBANTE *Le fluttuazioni stagionali della disoccupazione Italiana*. La Vita Economica Italiana, Anno VIII fasc. I, marzo 1933.

(3) S. VIANELLI, *Lineamenti di metodologia statistica per l'analisi economica delle serie storiche*, Bologna, 1945. Zuffi editore, pag. 184 e seguenti.

Meno facile è, invece, rispondere al quesito successivo, che implica una misura della intensità ed una descrizione delle forme del movimento stagionale.

Come già accennato, il materiale statistico disponibile per tentare una misurazione attuale del fenomeno è assai scarso quantitativamente e mediocre qualitativamente. In pratica non si può operare a tale scopo che sulle statistiche delle iscrizioni agli Uffici di collocamento eseguite dagli uffici dipendenti dal Ministero del Lavoro. Sono queste statistiche infatti, le sole che registrino mese per mese — cioè ad intervalli di tempo che rappresentano i minimi da poter prendere in considerazioni per una misura della stagionalità — la consistenza numerica della disoccupazione.

Sono note le critiche rivolte al significato di queste rilevazioni ed ai criteri con cui vengono effettuate e sono state effettuate in passato. Di esse si trova eco in altre relazioni della presente Inchiesta: la questione è comunque stata largamente dibattuta nel Convegno di studi statistici sulla disoccupazione organizzato all'inizio dell'Inchiesta Parlamentare a cura dell'I. S. E.

Per ciò che riguarda il significato, le principali critiche vertono soprattutto sul fatto che le iscrizioni agli uffici di collocamento, se rappresentano un fenomeno strettamente collegato alla disoccupazione, non rappresentano la disoccupazione propriamente detta in quanto prescindono dal fatto che il lavoratore iscritto eserciti intanto un'attività economica saltuaria od occasionale, dal fatto che non tutti i disoccupati si iscrivono agli uffici di collocamento, e dal fatto, infine, che in molti casi la cessazione dello stato che giustifica l'iscrizione viene registrata con ritardi anche notevoli quando addirittura non viene registrata affatto.

Per ciò che riguarda la tecnica della rilevazione dette critiche vertono soprattutto sulla mancanza di continuità, provocata oltre che dai cambiamenti introdotti nel tempo nei criteri di rilevazione, dalla non univoca configurazione del fenomeno oggetto di rilevazione, che, non soltanto ha subito giuridicamente delle modificazioni nel tempo, ma che, in pratica, viene considerato diversamente in tempi diversi e nelle diverse località in funzione di differenti criteri interpretativi, di differenti consuetudini, di differenti necessità.

Naturalmente non ci siamo nascosti la portata e la gravità delle riserve che scaturiscono dalle suddette critiche, e le perplessità che ne derivano circa la possibilità di studiare la stagionalità della disoccupazione attraverso i dati forniti dalle suddette statistiche. D'altra parte, però, essendo questo il solo materiale disponibile, di fronte all'alternativa di soprassedere ad ogni ricerca o di utilizzarlo nei limiti in cui sembra utilizzabile, abbiamo creduto di dover propendere per la seconda soluzione, nella convinzione, cui abbiamo accennato

sopra, che i risultati di tali ricerche per quanto approssimativi e condizionati non possano mancare di fornire degli elementi indicativi che meritino di esser tenuti presenti per la migliore conoscenza della nostra disoccupazione.

Ci ha confortati a prendere tale decisione anche la considerazione che se gli elementi su cui si basano le critiche che vengono rivolte alle statistiche del Ministero del Lavoro infirmano gravemente il valore delle statistiche stesse come rappresentazione dei valori assoluti della disoccupazione, non ne infirmano con pari efficacia il valore come rappresentazione delle variazioni relative che la disoccupazione presenta nel tempo, specialmente se considerata a brevi intervalli. Data la innegabile stretta colleganza fra il fenomeno che dette statistiche rappresentano e la disoccupazione propriamente detta, non vi è ragione di ritenere che i rapporti quantitativi intercorrenti fra l'uno e l'altro sieno soggetti ad alterazioni tali da escludere che le variazioni dell'uno possano essere con una certa approssimazione considerate rappresentative delle variazioni dell'altro.

Nè d'altra parte il fatto che le frequenti revisioni delle rilevazioni interrompa la comparabilità dei valori assoluti nel corso del tempo, sembra possa rendere — specialmente data la scarsa portata relativa delle modificazioni derivanti da tali revisioni — altrettanto incomparabile l'intensità relativa delle variazioni mensili.

Sostanzialmente, per la ricerca delle stagionalità, quelli che interessano non essendo i valori assoluti del fenomeno ma i valori relativi del suo movimento, ci sembra eccessivo negare alle statistiche in parola ogni capacità rappresentativa.

Naturalmente dato il controverso valore del materiale statistico su cui si è operato abbiamo ritenuto conveniente limitarci all'applicazione di semplici procedimenti di elaborazione statistica atti a consentire solo la individuazione degli aspetti generali del movimento stagionale del fenomeno, rinunciando, per quanto grande ne fosse l'allettamento, alla applicazione di più perfezionati procedimenti della tecnica statistica moderna, i quali oltre ad una più completa rappresentazione degli aspetti generali della stagionalità, e ad una più precisa misura della intensità e della durata delle grandi onde stagionali, avrebbero potuto mettere in luce anche la loro composizione in onde minori. Ciò non perchè una simile indagine non sarebbe di per sè stessa interessante, ma perchè data la rozzezza e l'approssimatività del materiale disponibile essa avrebbe potuto condurre a risultati artificiosi ed ingannevoli. Preferibile, quindi, ci è sembrato, ricorrere per la individuazione delle componenti i grandi movimenti stagionali, invece che a procedimenti di scomposizione matematica delle serie statistiche, ai procedimenti tradizionali di indagine qualitativa.

Ci siamo pertanto limitati, per isolare e misurare le fluttuazioni stagionali risultanti da dette statistiche, al tradizionale, anche se ormai antiquato, procedimento universalmente noto come metodo Pearsons Harvard dei « *links relatives* » (4) che come è noto conduce alla rappresentazione della stagionalità attraverso serie di numeri indici rappresentanti in termini percentuali l'intensità delle variazioni che la disoccupazione di ciascun mese presenta per effetto della stagionalità rispetto alla media dell'anno.

4. — Nella tabella I sono riportati gli indici ottenuti applicando il suddetto procedimento alle statistiche del numero complessivo degli iscritti agli uffici di collocamento.

Poichè, come è noto, le statistiche delle iscrizioni globali agli Uffici di collocamento iniziate nel 1946 sono state interrotte nel corso del 1948, per una totale revisione dei criteri di rilevazione e riprese, su nuove basi, nell'ottobre di tale anno abbiamo ritenuto opportuno, nell'ipotesi che detta radicale trasformazione in connessione con le speciali caratteristiche della situazione economico-sociale del periodo compreso fra il 1946 ed il 1948 potesse influire sulle misure della stagionalità ricavate da dette statistiche, eseguire il calcolo sia per l'intero periodo 1946-1952, sia limitatamente al periodo ottobre 1948-dicembre 1952. I risultati ottenuti presentano bensì delle divergenze ma non di portata tale da modificare — nei limiti di approssimatività del calcolo — gli aspetti complessivi della stagionalità (v. Tav. I).

Nel complesso, sia che si consideri l'una o l'altra serie di indici, le indicazioni che se ne ricavano sono sufficientemente chiare e concordi e certamente non prive di interesse.

Come si nota chiaramente osservando il grafico che illustra l'andamento di detti indici, questo conferma inequivocabilmente la presenza nel movimento complessivo della nostra disoccupazione di un sensibile movimento stagionale, che praticamente si trasforma in due grandi onde, rispettivamente di aumento nella successione estate-autunno-inverno e di diminuzione nella suc-

(4) Per i non statistici ricorderemo che il metodo degli « *links relatives* » si basa sulla determinazione per ognuno dei 12 mesi dell'anno di un valore medio (nel caso specifico la mediana allargata) delle variazioni relative che nei vari anni del periodo considerato. L'ammontare del fenomeno di ciascun mese presenta rispetto al mese immediatamente precedente. Mediante concatenamento questi valori medi relativi riferiti al mese precedente vengono ricondotti tutti al primo mese dell'anno (gennaio) che viene assunto come base. Quando il prodotto tra il valore medio relativo originale del mese di gennaio con quello delle serie concatenate del mese di dicembre non è uguale a cento (valore relativo del mese di gennaio nelle serie concatenate), significa che al di là delle forze stagionali hanno agito sul movimento del fenomeno altre forze la cui intensità viene appunto rappresentata da tale differenza in più o in meno. Si elimina l'influenza di queste forze degli indici di stagionalità dei vari mesi, ripetendole per quote proporzionalmente crescenti in base ad una progressione geometrica. In pratica le si elimina detraendo dall'indice di ciascun mese il prodotto della radice 12^a della suddetta differenza per il numero d'ordine del mese.

Tav. I. — Indici di stagionalità della disoccupazione calcolati dalle statistiche mensili degli iscritti agli uffici di collocamento

M E S I	CALCOLATI PER IL PERIODO I-46/XII-52	CALCOLATI LEH IL PERIODO X-48/XII-52
Gennaio	108,6	111,8
Febbraio	105,7	108,8
Marzo	101,5	105,0
Aprile	103,7	102,0
Maggio	102,9	99,7
Giugno	95,6	94,1
Luglio	96,7	94,2
Agosto	95,3	93,0
Settembre	93,0	90,8
Ottobre	93,9	93,2
Novembre	97,6	98,5
Dicembre	105,6	109,1

Graf. I. — ANDAMENTO DEGLI INDICI DI STAGIONALITÀ DELLA DISOCCUPAZIONE COMPLESSIVA PER IL PERIODO 1948-52.



cessione inverno-primavera-estate. Si osserva ancora che le due fasi si distribuiscono diversamente nel corso dell'anno: rapida ed intensa quella di aumento che si conclude nel quadrimestre compreso tra il mese di settembre (punta di minima disoccupazione dell'anno) ed il mese di gennaio (punta di massima disoccupazione dell'anno); lenta e graduale quella di diminuzione che si sviluppa nel corso dei restanti altri otto mesi compresi tra il punto di massima ed il punto di minima. Nella fase di ascesa il ritmo medio di variazione della disoccupazione da un mese all'altro risulta, secondo gli indici della seconda serie (che meglio rappresentano, a nostro avviso, l'intensità del movimento stagionale nell'attuale periodo) del 5,5% con una punta massima di 10,7% nel corso del mese di dicembre (rispettivamente 4 ed 8% secondo gli indici della prima serie); viceversa nella fase di discesa il ritmo medio delle diminuzioni mensili, risulta, secondo la stessa serie, del 2,5% con un massimo del 5,7% nel del mese di giugno (rispettivamente 1,9 e 7,1% secondo gli indici della prima serie).

Detti indici mostrano anche — e si tratta di un fenomeno che merita di venir particolarmente sottolineato — che l'intensità complessiva del movimento stagionale può considerarsi piuttosto modesta rapportata all'ammontare complessivo del fenomeno.

Le espressioni sintetiche della variabilità complessiva delle suddette serie di indici raggiungono infatti i seguenti valori che non sono certo molto elevati:

	Serie I-46/XII-52	Serie X-48/XII-52
Indice di variabilità relativa: (differenza media)	0,62	0,85
Campo di variazione	15,6	21,0
Indice di oscillazione	3,1	3,5

Devesi però tener presente che se in termini relativi, riferita cioè all'ammontare complessivo della disoccupazione, la entità del movimento stagionale non appare di grande rilievo, niente affatto trascurabile essa appare invece in valore assoluto. Prendendo come base una cifra di due milioni di iscritti agli uffici di collocamento, che rappresentano il livello medio mensile degli iscritti dell'ultimo biennio, i movimenti relativi più su indicati importano tra il minimo ed il massimo uno spostamento di oltre 400 mila unità, pari a circa il 2% della popolazione lavoratrice complessiva. La variazione media mensile — in più o in meno — è di circa 70 mila unità. Il massimo aumento mensile risulta di circa 200 mila unità nel mese di dicembre e la massima diminuzione di circa 100 mila nel mese di giugno.

5. — Come già accennato in precedenza, l'intensità assoluta e relativa delle fluttuazioni stagionali della disoccupazione complessiva risente l'influenza della particolare composizione della disoccupazione italiana, che solo in parte è costituita da disoccupati propriamente detti — cioè da lavoratori già occupati che hanno perduto per cause indipendenti dalla loro volontà il loro lavoro — mentre per una parte non indifferente è costituita da quelle particolari categorie di aspiranti al lavoro (quelle che nella terminologia corrente vengono designati col termine sintetico di « inoccupati ») costituite: dai giovani e dalle donne casalinghe in cerca di prima occupazione; dai pensionati in cerca di nuova occupazione e dai sotto occupati in cerca di migliore occupazione. È evidente che nei confronti del movimento dei disoccupati di queste categorie i fattori che determinano le fluttuazioni stagionali giocano in proporzioni ben diverse che per quello dei disoccupati della prima categoria.

Per mettere in luce la portata di tale influenza abbiamo ritenuto opportuno, valendoci del fatto che dal 1948 nelle statistiche degli iscritti agli Uffici di collocamento sono state introdotte le necessarie distinzioni, calcolare gli indici di stagionalità per le diverse categorie di disoccupati.

I risultati di questo calcolo esposti nella Tav. II ed illustrati dalle successive rappresentazioni grafiche, mettono in luce chiaramente che, per quanto, contrariamente a ciò che si sarebbe potuto aspettare, anche il movimento dei disoccupati appartenenti alle categorie improprie (inoccupati) non manchi di presentare delle onde stagionali che nelle linee generali riproducono in misura attenuata quelle dei disoccupati propriamente detti (il fenomeno si spiega con la maggiore o minore facilità con cui nelle diverse stagioni i nuovi aspiranti al lavoro riescono o non riescono a trovare occupazione), il fenomeno della stagionalità si manifesta soprattutto nei confronti dei disoccupati propriamente detti, mentre le altre categorie concorrono, sul totale, ad attenuarne piuttosto che accentuarne la portata.

Basta a tal uopo confrontare per le diverse categorie le seguenti misure sintetiche rappresentative della intensità del movimento stagionale:

	DISOCCUPATI GIÀ OCCUPATI	GIOVANI IN CERCA DI PRIMA OCCUPAZIONE	CASALINGHE IN CERCA DI PRIMA OCCUPAZIONE	PENSIONATI IN CERCA DI NUOVA OCCUPAZIONE	IN COMPLESSO
Indice di variabilità (differenza media)	1,03	0,59	0,47	0,58	0,85
Campo di variazione	25,8	13,8	10,9	13,4	21,0
Indice di oscillazione mensile (%)	4,3	2,3	1,9	2,2	3,5

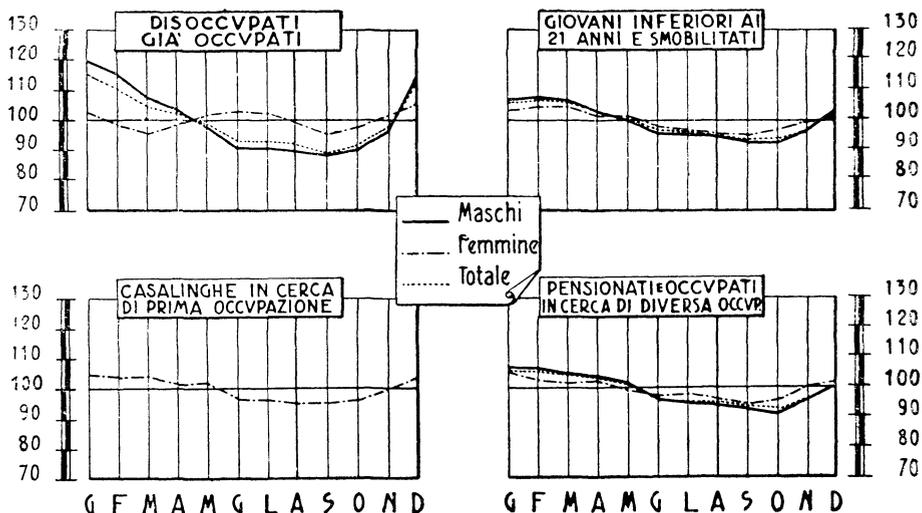
Tradotte in termini assoluti queste risultanze mostrano che il movimento stagionale pertinente ai disoccupati propriamente detti (il cui ammontare medio mensile è risultato nell'ultimo biennio di un totale di 1 milione e 250 mila

Tav. II. — Indici delle variazioni stagionali degli iscritti agli uffici di collocamento per le diverse categorie di disoccupati

(Periodo X-1948/XII-1952)

M E S I	DIDOC- CUPATI GIÀ OCCUPATI	GIOVANI IN CERCA DI PRIMA OCCUPA- ZIONE	CASALINGHE IN CERCA DI PRIMA OCCUPA- ZIONE	PENSIONATI E SOTTO- CUPATI IN CERCA DI NUOVA OCCUPAZ.	IN COMPLESSO
(media annua = 100)					
Gennaio	115,2	105,7	104,8	106,4	111,8
Febbraio	110,6	107,0	104,4	106,4	108,8
Marzo	104,4	106,6	104,5	104,8	105,0
Aprile	101,7	102,8	101,7	104,2	102,0
Maggio	98,7	101,1	102,4	101,6	99,7
Giugno	92,6	96,7	97,3	97,3	94,1
Luglio	92,7	96,3	96,9	96,7	94,2
Agosto	91,5	95,1	95,9	96,2	93,0
Settembre	89,4	93,2	93,9	93,0	90,8
Ottobre	92,7	94,3	95,7	93,4	93,2
Novembre	98,6	98,1	99,4	97,4	98,5
Dicembre	112,0	103,1	103,2	102,4	109,1

Graf. 2. — ANDAMENTO DEGLI INDICI DI STAGIONALITÀ PER LE DIVERSE CATEGORIE DI ISCRITTI AGLI UFFICI DI COLLOCAMENTO.



unità lavorative) importa uno spostamento fra massimo e minimo di circa 325 mila unità, una variazione media mensile di 55 mila unità; una variazione in più di circa 185 mila unità nel mese di dicembre ed una variazione in meno di 70 mila unità di giugno. Confrontando dette cifre con quelle prima riportate dal movimento stagionale della disoccupazione complessiva si osserva che, mentre la disoccupazione propriamente detta rappresenta il 65 % della disoccupazione totale, l'intensità del movimento stagionale pertinente a detta disoccupazione rappresenta oltre l'80 % dell'intensità del movimento stagionale della disoccupazione complessiva.

6. — Un altro fattore che non può non esercitare una sensibile influenza sul movimento stagionale della disoccupazione complessiva è costituito dalla composizione di questa secondo il sesso dei disoccupati. Poichè la distribuzione per attività economiche dell'occupazione maschile è diversa da quella femminile è da aspettarsi che anche la stagionalità delle rispettive disoccupazioni sieno diverse. Si tratta di vedere di che proporzioni sia tale diversità ed in che misura essa si ripercuota sul movimento della disoccupazione complessiva.

A tal fine abbiamo calcolato, con il consueto procedimento, la serie di indici di stagionalità riprodotti nella tav. III (vedi anche precedente grafico) rispettivamente per gli uomini e le donne iscritte nei vari mesi agli uffici di collocamento.

Emergono dal confronto aspetti non privi di interesse: per tutte le categorie, ma specialmente per quelle dei disoccupati propriamente detti (disoccupati già occupati), gli indici di stagionalità della disoccupazione femminile mostrano fluttuazioni assai meno intense, non solo in ragione assoluta, ma anche in ragione relativa, di quelle della disoccupazione maschile.

Oltre a questo fenomeno già di per se stesso degno di rilievo detti indici mettono in luce una non coincidenza nei tempi dei movimenti stagionali della disoccupazione dei maschi e delle femmine.

Mentre infatti gli indici di stagionalità della disoccupazione maschile sono rappresentati da una curva unimodale, caratterizzata dal passaggio graduale e progressivo da un livello di minima disoccupazione nel mese di settembre ed un livello di massima nel mese di gennaio e viceversa, la curva della disoccupazione femminile si presenta nettamente bimodale essendo caratterizzata nel corso dell'anno da due distinti cicli che hanno rispettivamente i loro massimi nel mese di dicembre e nel mese di giugno ed i loro minimi nel mese di settembre e nel mese di marzo.

Mentre questo fenomeno, indubbiamente interessante, non manca di trovare spiegazione nel fatto che alcune delle attività stagionali più importanti per l'occupazione femminile (mondine, tabacchine, filatrici di seta) hanno i loro periodi di sosta nettamente differenziati e lontani fra loro, di più difficile

Tav. III. — Indici delle variazioni stagionali degli iscritti agli uffici di collocamento secondo il sesso e per categorie di disoccupati

(Periodo: X 1948 - XII 1948)

M E S I	DISOCCUPATI GIÀ OCCUPATI		GIOVANI INFER. 21 ANNI E SMOBILITATI		CASA- LINGHE PER 1 ^a OCCUP.	PENSIONATI ED OCCUPATI IN CERCA DI OCCUPAZIONE	
	M.	F.	M.	F.		M.	F.
<i>Media annua = 100</i>							
Gennaio	119.0	102.2	106.8	103.6	104.8	106.8	103.6
Febbraio	114.6	98.0	107.9	105.0	104.4	107.1	102.7
Marzo	106.9	95.7	107.1	104.9	104.5	104.9	102.0
Aprile	102.8	99.1	103.2	101.5	101.7	104.2	103.0
Maggio	97.5	101.9	100.9	101.5	102.4	101.7	100.3
Giugno	90.3	102.8	95.9	98.1	97.3	96.9	98.2
Luglio	90.2	102.4	95.7	97.3	96.9	96.3	98.2
Agosto	89.1	99.2	95.0	95.4	95.9	96.0	97.0
Settembre	87.4	94.9	92.9	95.0	93.9	93.8	94.9
Ottobre	90.7	98.4	93.3	96.8	95.7	93.4	96.7
Novembre	97.5	101.0	97.4	99.4	99.4	97.3	100.8
Dicembre	114.0	104.3	104.1	101.0	103.2	101.8	102.7
<i>Misure sintetiche</i>							
Indice di variabilità	1.34	0.34	0.66	0.42	0.47	0.59	0.34
Campo di variazione	39.9	10.1	13.7	10.0	10.9	13.7	10.5
Indice di evoluzione	5.3	2.8	2.5	1.7	1.9	2.3	1.6

spiegazione appare invece il fenomeno della minore intensità dei movimenti stagionali della disoccupazione femminile in confronto alla maschile, che contrasta con quella che è l'opinione corrente. Una spiegazione plausibile può soltanto aversi tenendo conto del fatto che i periodi di sosta stagionale delle occupazioni che maggiormente interessano la manodopera femminile sono in proporzione assai maggiori, di quelle che coinvolgono la manodopera maschile,

differenziati nel corso dell'anno, per cui la disoccupazione stagionale provocata da ciascuno di essi non si cumula con quelle degli altri e parimenti non si cumulano i rispettivi riassorbimenti.

7. — Allo scopo di ricercare — in risposta ad uno dei principali quesiti posti nella premessa — se i caratteri e l'intensità del movimento stagionale della disoccupazione complessiva abbiano presentato delle apprezzabili modificazioni nel tempo e se queste possano ascrivere ad una vera e propria tendenza, abbiamo calcolato — col consueto procedimento — oltre agli indici del movimento stagionale degli iscritti agli uffici di collocamento nel periodo più recente, anche quegli degli iscritti agli uffici di collocamento per il periodo compreso fra le due ultime guerre.

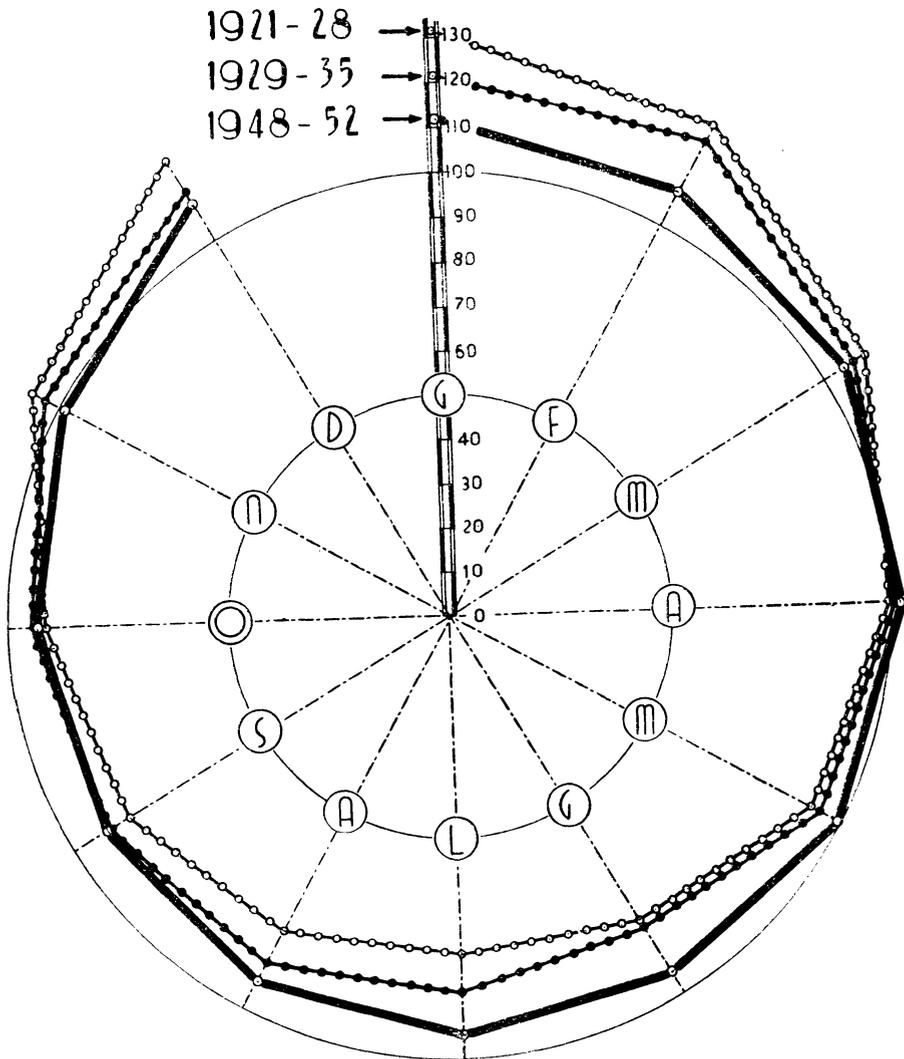
I risultati di tale calcolo sono riportati nella Tav. IV e raffrontati a quelli del periodo recente nel successivo grafico 3.

Tav. IV. — Indici delle variazioni stagionali degli iscritti agli uffici di collocamento nel periodo 1922 - 1935

M E S I	NELL' INTERO PERIODO 1922-35	NEL PERIODO 1922-28	NEL PERIODO 1929-35
Gennaio	125,6	131,5	121,7
Febbraio	121,9	125,5	121,3
Marzo	108,9	110,9	107,4
Aprile	101,2	99,8	100,3
Maggio	95,5	92,5	94,4
Giugno	83,3	80,7	82,2
Luglio	82,7	76,1	84,8
Agosto	84,9	80,0	88,3
Settembre	87,8	85,0	90,0
Ottobre	92,6	91,4	94,6
Novembre	104,1	106,3	103,1
Dicembre	115,3	120,5	112,2

Dobbiamo premettere che il raffronto è tutt'altro che sicuro, perchè come è noto i criteri di esecuzione delle statistiche delle iscrizioni agli uffici di collocamento nel periodo prebellico, per quanto analoghi nelle linee generali a quelli seguiti per le statistiche attuali, ne differiscono per effetto del cambiamento degli organi di rilevazione, oltre che per effetto delle modificazioni avutesi nel tempo nei criteri stessi di applicazione della legislazione sul collocamento,

Graf. 3. — ANDAMENTO DEGLI INDICI DI STAGIONALITÀ NEI TRE DISTINTI PERIODI
1921-28, 1929-35 E 1948-52.



e di altri elementi. Il che non può non rendere precaria la comparabilità degli indici sia tra i vari periodi dell'anteguerra sia nei confronti di quegli attuali. Non possiamo pertanto, non accompagnare la presentazione di questi dati con riserve cautelative ancora maggiori di quelle avanzate per i dati precedentemente esposti.

Il confronto di questi indici fra loro, e con quelli riferentisi al periodo attuale, indurrebbe a ritenere che si sia effettivamente registrata una tendenza alla progressiva riduzione dell'intensità delle fluttuazioni stagionali. Non solo, infatti, detta intensità appare per il complesso del periodo prebellico molto maggiore che per quello attuale, ma registrava già nel corso dello stesso periodo prebellico una progressiva notevole riduzione.

L'entità di questa riduzione risulta particolarmente evidente raffrontando le principali misure sintetiche che rappresentano le intensità di variazione degli indici nei diversi periodi:

	INDICE DI VARIABILITÀ RELATIVA DIFF. MEDIA	CAMPO DI VARIAZIONE	INDICE DI OSCILLAZIONE
1922-35	1,82	42,3	7,4
1946-52	0,62	15,6	3,1
1921-28	2,24	55,4	9,2
1929-35	1,58	39,1	6,5
1948-52	0,85	21,0	3,5

Qualche modificazione, ma di entità molto minore, si registra pure per quanto riguarda la distribuzione delle stagionalità nel corso dell'anno. Anche nel periodo prebellico come nell'attuale la curva di stagionalità risulta nettamente unimodale, con minimi nell'estate e massimi nell'inverno. Mentre, però, il mese di massima disoccupazione coincideva nell'anteguerra a quello attuale (gennaio), non vi coincideva quello di minima che, invece di settembre, era luglio nel periodo 1921-28 e giugno nel periodo 1929-35. Il che non manca di esercitare una certa influenza sull'entità delle variazioni mensili distribuendone la fase ascendente, invece che in quattro mesi, rispettivamente in sei e sette, e, quella discendente, invece che in otto, rispettivamente in sei e cinque. La portata di questi spostamenti appare comunque molto attenuata dal fatto che nel corso dei mesi estivi (fra giugno e settembre) l'intensità delle variazioni mensili risulta di portata molto modesta.

Molto più importante appare invece il fenomeno della riduzione dell'intensità relativa del movimento stagionale al quale — qualora le risultanze statistiche corrispondano alla realtà — non può non attribuirsi un significato specifico nei riguardi della struttura economica generale del paese. Tale fenomeno infatti non può non ricollegarsi a due fattori specifici, costituiti, l'uno, dall'aumento complessivo della disoccupazione non stagionale (particolarmente di quella strutturale) che facendo diminuire l'importanza relativa della disoccupazione specificamente stagionale ha determinato una sensibile diminuzione

dell'influenza di questa sulle variazioni complessive della disoccupazione; l'altro, da una vera e propria diminuzione della disoccupazione stagionale specifica dovuta a trasformazioni tecniche delle lavorazioni tipicamente stagionali ed a combinazioni strutturali di queste ultime che hanno assicurato una maggiore continuità del ritmo lavorativo complessivo.

Quali di questi due fattori sia il prevalente agli effetti della cennata riduzione del movimento stagionale complessivo è difficile dire. Ciò tanto più in quanto ambedue vi hanno certamente concorso.

Tenendo presenti le variazioni verificatesi nella situazione economica generale del Paese e le sue tendenze, si sarebbe però indotti ad attribuire al primo una azione preponderante. Induce a tale opinione soprattutto la constatazione dell'aumento che è andato presentando l'ammontare della disoccupazione complessiva nei successivi periodi (circa 235 mila unità in media nel periodo 1921-28; circa 750 mila nel 1929-35 e 2 milioni nel periodo attuale). Non si può inoltre non tener conto dell'importanza che, secondo quanto emerge dalle stesse rilevazioni statistiche, sono andate assumendo nel quadro complessivo della disoccupazione, quella delle categorie di disoccupati (giovani e casalinghe in cerca di prima occupazione, pensionati ecc.) che non hanno alcuna dipendenza diretta con la stagionalità specifica delle singole lavorazioni.

Questa interpretazione è convalidata anche dalla constatazione che malgrado le riduzioni dell'intensità relativa del movimento stagionale, il numero assoluto dei disoccupati che esso coinvolge è oggi sensibilmente superiore a quello che era nell'anteguerra. Mentre infatti il numero delle unità lavorative coinvolte nel movimento stagionale, fra il punto di massima ed il punto di minima, ammonta per il periodo più recente, come abbiamo visto, a circa 400 mila e la variazione media mensile a circa 70 mila unità, il numero assoluto delle unità lavorative che, applicando lo stesso procedimento di calcolo alle statistiche prebelliche, sarebbero state coinvolte dal movimento stagionale fra il punto di massima e quello di minima nel periodo 1929-35 risultano di 240.000 e per il periodo 1921-28 di 120.000; le variazioni medie mensili rispettivamente di 48.000 e 22.000 unità.

È bensì vero che molte attività hanno visto attenuarsi la stagionalità del loro ciclo lavorativo per effetto dei progressi tecnici ed organizzativi realizzati: l'industria edilizia — ad esempio — ha potuto estendere a tutto il periodo dell'anno molte lavorazioni che un tempo, condizionate alla situazione meteorologica e climatica, venivano praticamente svolte soltanto durante l'estate; molte industrie alimentari hanno parimenti potuto, mercè i progressi conseguiti dalla tecnica di conservazione delle materie deperibili, svincolare entro certi limiti il periodo di lavorazione della stretta dipendenza temporale con quello di raccolta delle rispettive materie prime o con quello della richiesta di mercato

dei loro prodotti; altre ancora hanno beneficiato della possibilità — di cui sono noti alcuni casi particolarmente appariscenti nell'industria dolciaria — di associare in uniche unità produttive una gamma sempre più larga di produzioni affini, in maniera di assicurare continuità di attività e quindi di occupazione per i lavoratori, ad unità produttive un tempo spiccatamente stagionali.

Tutto ciò, però, non sembra esser stato sufficiente a compensare l'aumento intrinseco di disoccupazione proveniente da fattori strutturali il quale ha investito, non solo le attività a ciclo continuo, ma altresì quelle stesse a ciclo stagionale.

8. — Se la conoscenza delle fluttuazioni stagionali che la disoccupazione presenta per il complesso del paese ha un indubbio interesse da un punto di vista generale, un interesse specifico più immediato ha la conoscenza delle fluttuazioni particolari che si verificano nelle diverse parti del paese.

Ciò per varie ragioni.

Non solo perchè per un fenomeno composito e derivante da cause molteplici, quale è quello in esame, quanto più se ne frazioni l'analisi, tanto maggiore è la possibilità di individuare i fattori specifici che concorrono a determinarlo, ma soprattutto perchè nel caso specifico si tratta di un fenomeno il cui coacervo aritmetico in cifre globali a carattere nazionale (che importa compensazione di situazioni diverse), ha un valore puramente statistico, non corrispondendovi analoghe compensazioni agli effetti economici e sociali.

In effetti solo in condizioni di piena occupazione od in un'astratta ipotesi di perfetta libertà di circolazione del lavoro da un settore all'altro della produzione e da una zona all'altra del territorio nazionale, gli aumenti stagionali di occupazione di un settore economico, o interessanti un determinato territorio, trovano sostanziale compenso nelle diminuzioni stagionali di disoccupazione che si registrano in altri settori o interessanti altre zone del territorio nazionale.

Quando, come nel caso del nostro paese, vi è un permanente equilibrio fra domanda ed offerta di manodopera che dà luogo ad una elevatissima disoccupazione strutturale, e la stessa configurazione geografica del territorio nazionale, oltre che fattori psicologici vari, costringono entro limiti piuttosto ristretti la possibilità di trasferimento, specialmente temporaneo, dei lavoratori, le suddette compensazioni perdono di valore sostanziale. Il fatto cioè che in determinato periodo dell'anno ad una ondata di aumento stagionale della disoccupazione in Sicilia, corrisponde una ondata di diminuzione stagionale di analoga entità nel Piemonte, solo contabilmente può far apparire nullo il movimento stagionale complessivo; agli effetti pratici la situazione economico sociale della Sicilia risente, a seguito di detta ondata di aumento, delle ripercus-

sioni che non trovano alcun compenso per effetto delle ripercussioni di senso contrario di cui risente l'effetto il Piemonte. Se per la efficacia del confronto si è preso ad esempio il caso di due regioni molto lontane e con strutture economiche molto diverse, il fenomeno però non è diverso anche se si considerano territori più vicini e di maggiore affinità.

È per questo che uno studio della stagionalità della disoccupazione che abbia soprattutto di mira le sue conseguenze economico-sociali, non può limitarsi a considerare il fenomeno nel complesso del paese, ma deve considerarlo nelle singole ripartizioni geografiche, ed è tanto più efficace quanto più ristrette sono le zone in cui questo può venir suddiviso.

Purtroppo il materiale statistico disponibile per il nostro paese non ci ha consentito di spingere la specializzazione della ricerca oltre alla configurazione geografica della regione che in taluni casi è insufficiente a dare una completa visione del fenomeno, in quanto nello stesso ambito della regione si verificano diversità di situazioni e di struttura economico-produttiva che danno luogo a compensazioni che riducono il significato della misurazione.

Nella tavola V sono riportati gli indici di stagionalità ricavati col consueto procedimento di calcolo dalle statistiche dell'ammontare mensile degli iscritti agli uffici di collocamento nelle diverse regioni nel periodo 1948-52.

Questi indici mostrano palesemente (come meglio si può rilevare dal grafico 4 che li accompagna) che, se in tutte le regioni il movimento della disoccupazione presenta fluttuazioni stagionali sicuramente identificabili, queste fluttuazioni assumono in talune regioni caratteri autonomi sia come intensità, che come periodicità, che come sviluppo.

Dal punto di vista dell'intensità relativa del movimento stagionale, le differenze sono chiaramente messe in evidenza dalle consuete misure statistiche che dalle serie di indici regionali abbiamo ricavato e che riportiamo a pag. 51.

Come si vede le differenze sono rilevanti: la regione in cui il movimento della disoccupazione complessiva presenta la maggior ampiezza di fluttuazioni stagionali è la Venezia Tridentina seguita a distanza nell'ordine dalla Basilicata, dal Friuli-Venezia Giulia, dall'Emilia, dal Veneto e dalle Marche. In Piemonte, Lombardia, Abruzzi, Puglie e Sicilia, il movimento stagionale per quanto di intensità minore che nelle precedenti regioni appare apprezzabile, mentre si riduce a proporzioni modeste in Campania, Lazio, Sardegna, Calabria.

Di entità quasi trascurabile le fluttuazioni stagionali appaiono invece in Toscana, Liguria ed Umbria.

Ma ancor più che per l'intensità del movimento stagionale le differenze da regione a regione appaiono notevoli per ciò che riguarda lo sviluppo del movimento nel corso dell'anno. Tali differenze riguardano non tanto gli aspetti generali del movimento che, salvo per tre regioni, appare per tutte le altre

Tav. V. — Indici di stagionalità degli iscritti complessivi agli uffici

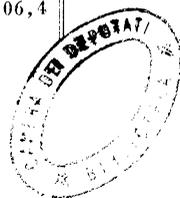
(Periodo X - 1948)

REGIONI	GENNAIO	FEBBRAIO	MARZO	APRILE	MAGGIO
					<i>(base media)</i>
Piemonte	116,1	112,6	106,7	103,2	100,9
Lombardia	115,5	113,3	107,5	101,9	98,5
Venezia Tridentina	137,3	136,2	121,1	111,8	99,3
Veneto	115,5	112,1	107,1	103,7	99,2
Friuli, Venezia Giulia	118,7	117,7	112,6	104,7	96,2
Liguria	104,9	104,4	105,3	103,8	103,0
Emilia	120,5	115,6	106,6	104,7	101,5
Toscana	105,9	102,9	101,4	100,9	100,0
Umbria	101,7	99,8	93,5	97,2	100,7
Marche	119,2	113,9	107,3	103,4	100,0
Lazio	108,5	107,0	105,7	103,6	100,2
Abruzzi e Molise	111,8	111,0	119,9	105,0	101,4
Campania	107,7	106,6	107,0	104,3	100,9
Puglie	89,7	86,6	86,0	94,8	99,1
Basilicata	121,6	119,3	102,5	106,7	102,4
Calabria	103,6	109,0	102,0	100,7	97,0
Sicilia	112,2	110,2	105,8	102,9	99,7
Sardegna	101,5	100,2	100,6	107,9	100,3

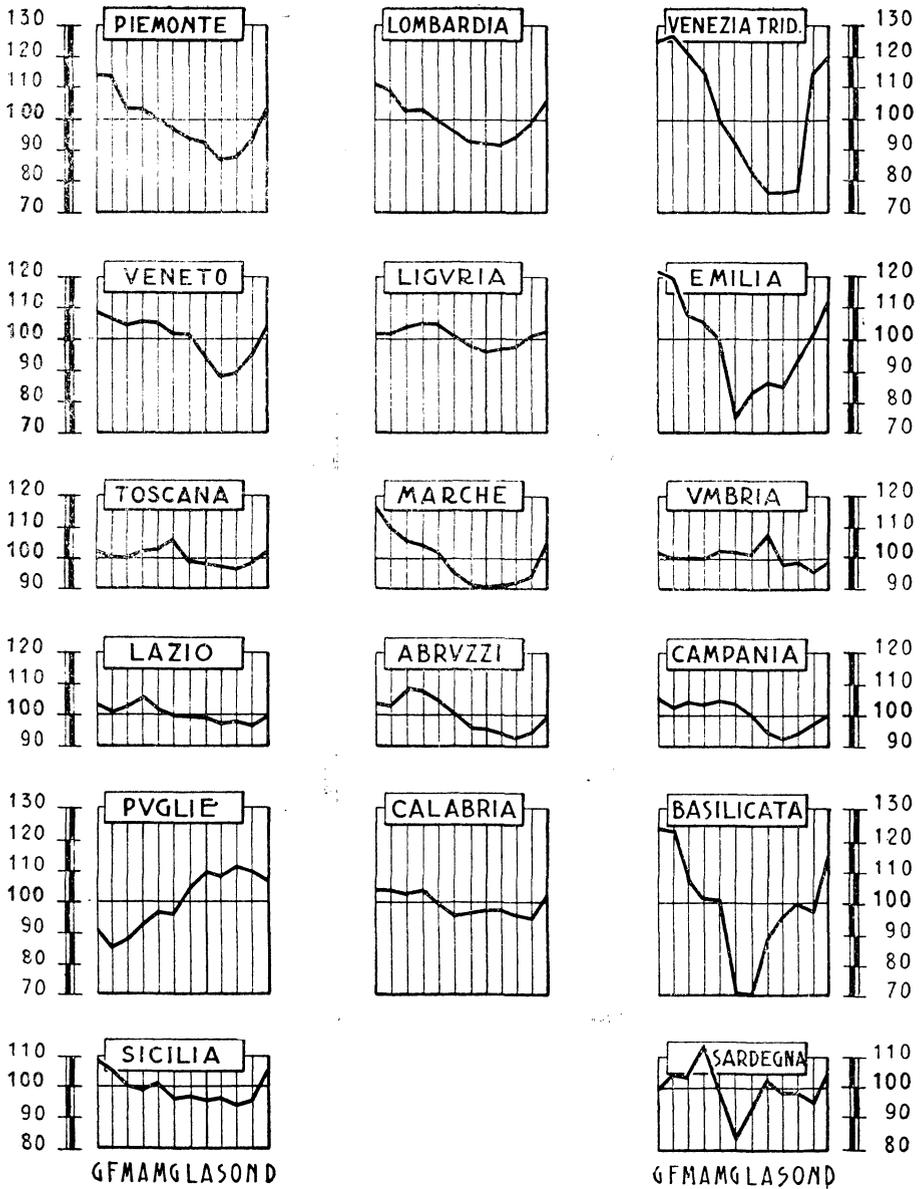
di collocamento nelle diverse regioni d'Italia

- XII - 1952)

GIUGNO	LUGLIO	AGOSTO	SETTEMBRE	OTTOBRE	NOVEMBRE	DICEMBRE
<i>annua = 100)</i>						
95,4	93,2	92,8	86,1	89,7	95,7	107,5
93,3	90,9	90,3	89,3	92,5	97,7	109,2
90,9	81,8	74,3	68,4	71,5	86,8	120,7
95,2	95,3	88,3	81,3	89,2	98,3	113,2
91,6	86,6	84,8	84,7	87,9	97,5	113,8
98,5	94,5	92,4	93,9	96,1	99,7	103,4
89,0	87,8	84,2	82,9	93,1	100,4	113,6
97,5	96,4	96,8	96,0	96,9	99,9	105,3
101,6	103,0	103,0	98,1	99,9	98,5	97,9
92,0	88,3	90,1	88,7	90,7	93,9	112,4
95,0	95,1	95,7	92,1	94,9	98,4	103,3
94,0	91,2	91,9	89,0	90,1	95,1	107,5
98,6	96,4	92,4	90,1	93,0	98,5	104,4
99,4	109,1	110,2	107,2	109,7	104,5	103,6
82,7	80,3	86,0	90,2	96,0	95,2	116,2
94,6	97,5	99,0	95,2	95,4	96,0	105,0
91,8	94,1	95,0	90,5	91,5	95,9	110,5
86,0	98,1	105,2	98,1	97,6	93,1	106,4



Graf. 4. — INDICI DI STAGIONALITÀ DELLA DISOCCUPAZIONE COMPLESSIVA
NELLE DIVERSE REGIONI.



REGIONI	INDICE DI VARIABILITÀ RELATIVA DIFF. MEDIA	CAMPO DI VARIAZIONE	INDICE DI OSCILLAZIONE
Piemonte	1.11	30.0	5.0
Lombardia	1.16	26.2	4.4
Venezia Tridentina	2.95	68.9	11.5
Veneto	1.38	35.2	5.9
Friuli-Venezia Giulia	1.98	34.0	5.7
Liguria	0.56	12.9	2.2
Emilia	1.52	37.6	6.3
Toscana	0.40	9.9	1.7
Marche	1.28	30.9	5.4
Umbria	0.29	5.8	1.9
Lazio	0.66	16.4	2.8
Abruzzi	1.07	22.9	4.1
Campania	0.73	17.6	3.0
Puglia	1.05	24.2	4.4
Calabria	0.59	14.4	1.8
Basilicata	1.67	41.3	7.6
Sicilia	0.95	21.7	4.1
Sardegna	0.60	21.9	5.9

caratterizzato da una curva unimodale con un massimo di disoccupazione nei mesi invernali ed un minimo in quelli estivi, quanto l'intensità delle variazioni nei singoli mesi.

Mentre mostrano uno sviluppo del movimento stagionale abbastanza regolare il Piemonte, la Lombardia, la Toscana, il Lazio e la Sicilia dove tanto la fase di aumento invernale che quella di diminuzione estiva si svolgono attraverso aumenti quasi uniformi da un mese all'altro, uno sviluppo tutto particolare presenta il movimento stagionale nella Venezia Tridentina in cui il passaggio dalla fase estiva di bassa disoccupazione — che caratterizza i mesi di agosto, settembre, ottobre — alla successiva fase invernale avviene attraverso bruschi aumenti da un mese all'altro: da ottobre a novembre si registra un aumento del 21% e da novembre a dicembre un aumento del 39%; più graduale è invece il passaggio dalla fase di alta disoccupazione — che caratterizza i mesi

invernali di dicembre, gennaio e febbraio — alla successiva fase di bassa disoccupazione estiva, passaggio che si svolge tra marzo ed agosto con una diminuzione da un mese all'altro di circa il 10%.

Analogo fenomeno per quanto di proporzioni meno vistose si registra nel Veneto, dove per di più si registra una intensa discesa specifica nel mese di settembre che comporta una brusca variazione in meno rispetto al precedente agosto ed una altrettanto brusca variazione in più per il successivo ottobre.

Nelle Marche, e nella Basilicata degna di rilievo è la rapidità del passaggio dalla fase di bassa disoccupazione a quella di alta disoccupazione, passaggio che praticamente si concentra nel mese di dicembre.

Un andamento completamente diverso da quello generale presenta il movimento stagionale della disoccupazione nelle Puglie, in Liguria nell'Umbria ed in Sardegna.

Nelle Puglie si ha una netta inversione di fasi, rispetto alle altre regioni: il periodo di bassa disoccupazione si registra nei mesi invernali-primaverili e quello di alta disoccupazione nei mesi estivi-autunnali: il punto di minima disoccupazione viene raggiunto infatti nel mese di marzo e quello di massima in ottobre.

Nella Liguria il movimento stagionale della disoccupazione presenta complessivamente un apprezzabile spostamento rispetto alle altre regioni: la fase di ascesa si svolge nel semestre dicembre-maggio con un massimo nel mese di marzo; la fase di discesa si svolge fra giugno e novembre con punta minima in agosto.

Nell'Umbria la curva rappresentativa delle stagionalità si presenta chiaramente bimodale con una fase di discesa da gennaio ad aprile: una ripresa in marzo, giugno e luglio, una nuova discesa fino a dicembre ed una nuova ripresa in gennaio. L'intensità complessiva dei suddetti movimenti risulta però come abbiamo già detto, così modesta da rendere molto dubbio il significato di dette oscillazioni.

In Sardegna la curva appare addirittura trimodale, con tre punte di alta disoccupazione rispettivamente nei mesi di aprile, agosto e dicembre intercalate da periodi di minor disoccupazione. Di questi periodi registra il minimo assoluto di disoccupazione quello compreso fra aprile ed agosto (con la punta di minimo nel giugno). Nel periodo fra agosto e dicembre il livello medio della disoccupazione è inferiore di quello che si registra fra dicembre e aprile.

Nel complesso la stagionalità della disoccupazione nelle diverse regioni, mostra di subire nettamente l'influenza delle caratteristiche di struttura economica peculiari di ciascuna di esse: soprattutto dell'importanza che in ciascuna hanno le lavorazioni agricole e talune altre lavorazioni a ciclo discontinuo di attività. La prevalenza che nelle regioni del Trentino e del Friuli hanno le attività

boschive e quelle in genere dipendenti dalle particolari condizioni climatiche delle zone alpine, giustifica l'intensità che nelle suddette regioni assume il movimento stagionale. Parimenti l'importanza che ha in Puglia e in proporzioni minori in Umbria la lavorazione del tabacco (che si svolge prevalentemente nei mesi invernali) spiega le particolari caratteristiche che la stagionalità della disoccupazione assume nelle suddette regioni. Analogamente l'importanza che ha nel Veneto e nell'Emilia (dove è concentrata la parte maggiore degli impianti nazionali) l'industria dello zucchero giustifica l'entità del movimento stagionale di discesa che la disoccupazione presenta in queste regioni nel mese di settembre nel corso del quale si concentra tutto il ciclo lavorativo della nostra industria zuccheriera.

9. — In relazione a quanto già messo in luce nei paragrafi precedenti circa l'influenza che sulla intensità del movimento la stagionalità della disoccupazione complessiva esercita la disoccupazione impropria, costituita da quelle categorie di aspiranti al lavoro non precedentemente occupati — e nell'ipotesi che influenza possa essere diversa nelle varie regioni — abbiamo calcolato (approfittando del fatto che le statistiche del Ministero del Lavoro danno l'ammontare delle iscrizioni agli uffici di collocamento, in ogni regione distinti per categorie) gli indici regionali di stagionalità delle categorie dei disoccupati già occupati.

I risultati ottenuti sono esposti nella tavola VI.

Questi indici nel complesso mettono in luce che, anche per le singole regioni come per il complesso del paese, il movimento stagionale della disoccupazione propria (disoccupati già occupati) è più forte di quello della disoccupazione complessiva. Non si notano invece, differenze apprezzabili nelle caratteristiche del movimento stesso.

Per facilitare i confronti riproduciamo a pag. 56 le consuete misure sintetiche della intensità del movimento stagionale dei disoccupati già occupati nelle diverse regioni.

Sostanzialmente la graduatoria delle diverse regioni secondo l'intensità del movimento stagionale presenta, per la disoccupazione propria, pochi spostamenti rispetto a quella per la disoccupazione complessiva. La Lombardia, il cui movimento stagionale appariva per la disoccupazione complessiva meno forte di quello del Piemonte, presenta invece per la disoccupazione propriamente detta una intensità di movimento più forte. Lo stesso fenomeno si registra per la Liguria e la Calabria che, mentre presentano un movimento stagionale della disoccupazione complessiva meno rilevante di quelli del Lazio e della Sardegna, presentano un movimento stagionale della disoccupazione propria apprezzabilmente più forte.

Tav. VI. — Indici di stagionalità dei disoccupati già

(Periodo X-1948)

REGIONI	GENNAIO	FEBBRAIO	MARZO	APRILE	MAGGIO
	<i>(base 1 media)</i>				
Piemonte	120,2	116,1	107,2	103,9	100,4
Lombardia	122,1	118,7	109,3	102,2	97,6
Venezia Tridentina	156,5	152,6	125,7	110,5	92,3
Veneto	122,2	116,7	107,7	102,8	98,0
Friuli Venezia-Giulia	125,3	123,9	115,7	105,9	97,6
Liguria	108,0	105,6	105,1	102,6	101,8
Emilia	121,8	120,0	106,9	105,2	102,3
Toscana	109,1	105,1	99,9	100,2	99,3
Umbria	102,9	102,2	98,4	100,4	102,2
Marche	115,2	107,8	97,7	92,8	88,6
Lazio	107,8	106,2	105,9	103,8	100,8
Abruzzi	115,7	114,5	113,7	106,4	100,1
Campania	109,5	107,5	106,3	107,0	102,6
Puglie	90,1	82,1	82,9	94,0	99,4
Basilicata	122,9	121,5	108,2	104,3	95,3
Calabria	112,0	112,7	105,3	103,7	97,1
Sicilia	113,9	111,7	106,5	103,0	98,9
Sardegna	100,4	100,6	99,3	108,3	99,0

occupati iscritti agli uffici di collocamento nelle diverse regioni

/XII-1952

GIUGNO	LUGLIO	AGOSTO	SETTEMBRE	OTTOBRE	NOVEMBRE	DICEMBRE
<i>annua = 100)</i>						
93,5	90,7	89,4	84,6	88,6	96,4	109,0
91,1	87,9	87,2	85,3	90,4	96,9	111,1
81,4	70,7	64,3	58,0	63,5	85,7	138,6
93,1	93,5	84,0	79,2	86,9	97,9	118,3
88,8	83,5	81,3	81,2	84,6	96,0	115,9
97,6	92,9	91,4	93,0	96,0	100,4	105,6
89,5	85,6	80,9	80,4	92,9	102,9	111,7
97,3	95,4	96,7	95,0	95,5	100,0	106,3
103,8	104,3	102,1	95,4	96,0	95,2	96,9
79,9	77,0	78,9	76,9	80,3	84,2	105,7
95,5	95,9	97,0	92,6	94,1	97,1	103,5
92,0	88,4	89,5	86,3	89,0	94,6	109,8
99,8	96,1	90,3	87,9	90,7	97,5	104,8
100,9	111,9	112,5	109,6	110,0	103,9	102,8
83,7	80,5	86,3	90,4	95,3	95,5	116,2
91,1	94,1	96,1	93,8	94,1	94,9	105,2
90,5	93,2	93,7	89,6	91,1	95,8	112,2
82,7	96,6	105,0	99,5	99,2	99,9	109,3

	INDICE DI VARIABILITÀ RELATIVA DIFF. MEDIA	CAMPO DI VARIAZIONI B	INDICE DI OSCILLAZIONE
Piemonte	13,5	35,6	5,9
Lombardia	14,8	36,8	6,0
Venezia Tridentina	42,0	98,5	16,4
Veneto	16,5	43,0	7,2
Friuli-Venezia Giulia	19,3	44,1	7,3
Liguria	6,8	16,6	2,8
Emilia	16,9	41,4	6,9
Toscana	5,3	14,1	2,6
Marche	15,4	38,3	6,7
Umbria	4,0	9,1	2,4
Lazio	6,2	15,2	2,8
Abruzzi e Molise	13,4	29,4	5,1
Campania	8,8	21,6	3,7
Puglie	12,5	30,4	5,1
Calabria	8,5	21,6	4,0
Basilicata	17,2	42,4	7,1
Sicilia	10,7	24,3	4,6
Sardegna	6,3	26,6	6,9

In genere le differenze di intensità fra il movimento stagionale della disoccupazione complessiva ed il movimento stagionale dei disoccupati già occupati, appaiono — salvo qualche eccezione — più forti nelle regioni settentrionali che in quelle centro-meridionali.

CAPITOLO II

AMMONTARE E DISTRIBUZIONE REGIONALE DELLA DISOCCUPAZIONE STAGIONALE

10. Difficoltà di determinare l'ammontare della disoccupazione stagionale: possibili criteri di valutazione. — 11. L'ammontare presunto della disoccupazione stagionale nell'intero paese e nelle diverse regioni.

10. — Mentre lo studio delle fluttuazioni stagionali della disoccupazione complessiva può fondarsi su vere e proprie rilevazioni statistiche che — per quanto discusse come significato e come attendibilità — costituiscono tuttavia una base concreta specialmente nei confronti del movimento del fenomeno, non altrettanto può dirsi per lo studio della disoccupazione stagionale propriamente detta, costituita dai contingenti dei disoccupati che nei vari periodi vanno a far parte della disoccupazione complessiva per effetto dell'intermitenza stagionale dei cicli di lavorazione di talune attività. Non si dispone, infatti, di alcuna rilevazione nè diretta nè indiretta che ne indichi l'ammontare nei diversi periodi dell'anno e nelle diverse località. Nè sono utilizzabili a tal fine le rilevazioni del Ministero del Lavoro degli iscritti agli uffici di collocamento le quali non portano alcuna distinzione degli iscritti stessi secondo le cause che giustificano l'iscrizione e pertanto non consentono di distinguere la disoccupazione dovuta a cause stagionali da quella dovuta ad altre cause.

Un lodevole tentativo per fornire qualche elemento orientativo al riguardo venne recentemente compiuto dall'Istituto Centrale di Statistica che, nella nota rilevazione campionaria sulle forze di lavoro, ha rilevato fra l'altro il numero dei lavoratori disoccupati, secondo le cause della disoccupazione fornendo quindi, sia per il complesso del paese che per le diverse regioni, le percentuali che il numero dei disoccupati per motivi stagionali rappresenta sul totale dei disoccupati. I risultati di questa rilevazione sono di alto interesse, soprattutto in quanto rappresentano i primi dati di rilevazione diretta sulla disoccupazione stagionale di cui si disponga per il nostro paese; limitati, però, alla data specifica cui la rilevazione stessa si riferiva (settembre 1952), sono scarsamente utilizzabili per uno studio del fenomeno che oltre all'ammontare assoluto ad una determinata data deve prenderne in considerazione anche il ciclo annuale; ciò tanto più quando questa data, come nella fattispecie, coincide con il periodo

in cui, secondo gli indici di stagionalità ricavati dal movimento della disoccupazione complessiva, la disoccupazione stagionale risulta esser la più bassa dell'annata.

In simili condizioni per non rinunciare allo studio quantitativo della disoccupazione stagionale non ci è restato altro da fare che tentare una valutazione estimativa utilizzando da un lato il punto fermo rappresentato dalle percentuali risultanti dalla rilevazione dell'Istat, che la disoccupazione stagionale nel mese di settembre 1952 presentava rispetto alla disoccupazione totale, e, dall'altro, le variazioni che l'ammontare medio della disoccupazione dei disoccupati già occupati (chè a questi soli, giustamente si riferisce la rilevazione dell'Istat) risultante dalla rilevazione del Ministero del Lavoro, presenta, secondo gli indici precedentemente esposti, per effetto delle fluttuazioni stagionali, nei vari mesi dell'anno rispetto al mese di settembre.

Naturalmente nell'eseguire detta valutazione non ci siamo nascosti i gravi elementi che, in questo caso più che nei precedenti, concorrono a renderne incerti e di dubbia attendibilità i risultati, aggiungendosi a quelli già accennati l'arbitrarietà del procedimento di combinare fra loro dati non omogenei in quanto emergenti da rilevazioni diverse nei criteri di impostazione e conseguentemente nei risultati, quali sono quelle dell'Istat e del Ministero del Lavoro.

La diversità dei risultati raggiunti dalle due rilevazioni nella stessa determinazione del numero complessivo dei disoccupati già occupati nel mese di settembre 1952 è tale da lasciare, in relazione alle stesse ragioni che la giustificano, particolarmente perplessi circa la possibilità di estendere analogicamente, ai dati assoluti dell'uno, i risultati dell'altra (5).

Nella fattispecie una simile combinazione presuppone l'accettazione di ipotesi — quale quella che per il complesso dei lavoratori considerati come disoccupati dalla rilevazione del Ministero del Lavoro e non da quella dell'Istituto di Statistica, la proporzione tra disoccupati stagionali e non stagionali sia la stessa di quella dei lavoratori considerati disoccupati da ambedue le rilevazioni — di cui è difficile dimostrare la fondatezza.

(5) La diversità di risultati delle due rilevazioni è stata spiegata dai più autorevoli interpreti come una conseguenza della differente configurazione dell'unità di rilevazione — il disoccupato — adottata nelle due statistiche. Mentre l'Istituto di Statistica, procedendo per rilevazione diretta, ha considerato come tale il lavoratore che al momento della rilevazione era totalmente inattivo, il Ministero del Lavoro, che basa la sua rilevazione sul fatto amministrativo della iscrizione agli uffici di collocamento, considera come disoccupato il lavoratore che avendo perduto una normale occupazione effettua per ricuperarla tale iscrizione, anche se, nel frattempo, esercita qualche attività di carattere saltuario ed occasionale.

Per consentire al lettore di rendersi conto del margine entro cui gioca detta ipotesi e le conseguenze che con la sua accettazione derivano nei riguardi della determinazione dell'ammontare della disoccupazione stagionale propriamente detta, abbiamo messo a raffronto nell'unita tav. VII, assieme ai valori delle percentuali che secondo la rilevazione dell'Istat la disoccupazione stagionale rappresenta nella disoccupazione totale, regione per regione, le cifre totali dei disoccupati (già occupati) risultanti per il mese di settembre 1952 rispettivamente dalle due rilevazioni, nonchè il numero dei disoccupati stagionali che si ottiene applicando, all'una e all'altra rilevazione, le suddette percentuali.

Tav. VII. — Valutazione dell'entità numerica dei disoccupati stagionali al settembre 1952

R E G I O N I	N. DEI DISOCCUPATI GIÀ OCCUPATI AL SETTEMBRE 1952		% DELLA DISOCCUPA- ZIONE STAGIONALE, SECONDO ISTAT	N. DEI DISOCCUPATI STAGION. AL SETTEMBRE 1952, CALCOLATI	
	RILEVAZ. ISTAT	RILEVAZ. MIN. LAVORO		SULLA RILEV. ISTAT	SULLA RILEV. MIN. LAVORO
	<i>(in migliaia)</i>			<i>(in migliaia)</i>	
Piemonte	40,8	62,3	5,2	2,1	3,2
Lombardia	90,0	117,1	17,5	15,7	20,5
Trentino	5,0	6,1	6,5	0,3	0,4
Veneto	57,4	79,0	6,4	3,7	5,1
Friuli	7,2	21,8	50,2	0,8	2,2
Liguria	25,4	25,8	4,6	1,2	1,2
Emilia	58,0	119,9	10,3	17,6	36,3
Toscana	44,6	58,7	7,7	3,4	4,5
Umbria	9,9	17,7	5,7	0,6	1,0
Marche	25,0	25,3	14,8	3,7	3,7
Lazio	52,1	56,6	14,6	7,6	8,3
Abruzzi	24,1	32,6	14,4	3,5	4,7
Campania	41,6	100,3	17,2	7,1	17,2
Puglie	51,6	129,5	27,3	14,1	35,4
Basilicata	5,0	13,6	16,7	0,9	2,3
Calabria	9,8	47,0	4,1	0,4	1,9
Sicilia	45,6	94,9	29,2	13,3	27,7
Sardegna	15,3	25,2	22,4	3,4	5,6
NEL COMPLESSO DEL PAESE . . .	608,5	1.003,7	—	99,4	181,4

Tav. VIII. — Valutazione dell'ammontare presunto della disoc-
(Valutazione effettuata prendendo a base la disoccupazione risultante dalle rilevazioni

REGIONI	GENNAIO	FEBBRAIO	MARZO	APRILE	MAGGIO
Piemonte	30.549	27.411	20.616	18.096	15.423
Lombardia	80.107	74.841	60.284	49.289	42.165
Trentino	11.849	11.397	8.281	6.520	4.411
Veneto	56.773	50.277	39.647	33.860	28.191
Friuli	17.653	17.182	14.418	11.115	8.318
Liguria	6.003	5.256	5.100	4.322	4.072
Emilia	95.055	92.453	73.518	71.060	66.869
Toscana	15.000	12.198	8.556	8.766	8.136
Umbria	2.472	2.338	1.612	1.994	2.338
Marche	16.791	14.290	10.877	9.221	7.801
Lazio	16.328	15.418	15.247	14.053	12.348
Abruzzi	18.053	17.535	17.190	14.039	11.320
Campania	38.861	36.745	35.475	36.215	31.559
Puglia	11.994	2.775	3.692	16.416	22.603
Basilicata	7.815	7.585	5.401	4.761	3.283
Calabria	12.459	12.855	8.672	7.768	4.038
Sicilia	56.678	54.207	48.367	44.435	39.831
Sardegna	6.540	6.596	6.230	8.768	6.145
TOTALE ITALIA (a)	500.973	461.359	383.183	360.698	318.851

a) Somma dell'ammontare delle disoccupazioni stagionali nelle diverse regioni.

zione stagionale dei disoccupati già occupati nelle diverse regioni

del Ministero del Lavoro nella media dei mesi di settembre degli anni 1948-52)

GIUGNO	LUGLIO	AGOSTO	SETTEMBRE	OTTOBRE	NOVEMBRE	DICEMBRE
10.155	8.017	7.024	3.359	6.413	12.369	21.990
32.099	27.144	26.060	23.117	31.015	41.081	63.072
3.148	1.908	1.167	437	1.074	3.646	9.775
22.404	22.876	11.656	5.987	15.081	28.073	52.166
5.352	3.566	2.825	2.791	3.937	7.779	14.485
2.765	1.301	834	1.332	2.266	3.637	5.256
48.367	42.729	35.936	35.213	53.281	67.736	80.456
6.735	5.404	6.314	5.124	5.474	8.626	13.039
2.644	2.739	2.319	1.039	1.154	1.001	1.326
4.861	3.821	4.523	3.847	4.996	6.314	13.580
9.335	9.562	10.187	7.686	8.539	10.244	13.883
7.824	6.270	6.645	5.364	6.529	8.946	15.507
28.595	24.679	18.541	16.001	13.038	26.161	33.887
24.323	36.930	37.618	34.294	34.753	27.761	26.500
1.379	853	1.806	2.479	3.283	3.316	6.715
647	2.343	3.473	2.173	2.343	2.795	8.616
30.396	33.429	33.990	29.385	31.070	36.349	54.769
1.548	5.468	7.837	6.286	6.201	6.399	9.050
242.577	239.099	218.755	185.914	230.447	202.233	444.072

Di fronte alle divergenze messe in luce da questa tabella — di cui non si può sottovalutare l'entità — si può soltanto osservare che, qualora esse dipendano prevalentemente dalla differente interpretazione data alla figura del disoccupato nelle due rilevazioni, non vi è alcun elemento specifico che induca a far ritenere che nei confronti dei disoccupati, che esercitando un lavoro occasionale non sono stati dall'Istat considerati come tali, sussistano fattori sistematici per i quali la proporzione, fra quelli la cui disoccupazione è dovuta a cause stagionali e gli altri sia diversa, in un senso o nell'altro, di quella registrata per i totalmente disoccupati.

11. — I dati riportati nella tavola VIII in cui sono esposti i risultati della valutazione, offrono lo spunto a vari rilievi di cui però il più importante è che la disoccupazione stagionale è in tutte le regioni, se pure in proporzioni diverse, un fenomeno permanente che, nei diversi mesi aumenta o diminuisce in relazione alle combinazioni dei cicli lavorativi delle diverse attività a lavoro discontinuo, ma non sparisce mai totalmente nel corso dell'anno.

Per ciò che concerne l'importanza del fenomeno nel quadro della vita economica complessiva del paese, si può rilevare che, salvo per alcuni periodi e per alcune regioni, essa non è mai trascurabile.

Per il complesso del paese, nel periodo più favorevole, compreso tra il mese di giugno ed il mese di ottobre, in cui coincidono i cicli stagionali di lavorazione di molte attività, la disoccupazione stagionale interessa una media che si aggira intorno alle 200 mila unità lavorative, che salgono a più del doppio nel periodo più sfavorevole compreso tra i mesi di dicembre e marzo, in cui coincidono i periodi di sosta di queste ed altre attività.

Naturalmente, la portata del fenomeno appare diversa sia come intensità assoluta sia come dinamica, nelle differenti regioni. Ci si rende conto di quanto forti sieno le differenze esaminando i dati della tav. IX che espongono gli indici che esprimono i sintomi di tale portata e precisamente: gli indici di variabilità che sintetizzano la dinamica del fenomeno; le percentuali che la disoccupazione stagionale rappresenta, nei periodi di massima e di minima, sul totale delle forze di lavoro, che ne sintetizzano l'importanza complessiva nel quadro dell'economia della regione; le percentuali, infine, che negli stessi periodi la disoccupazione stagionale rappresenta nei confronti della disoccupazione complessiva che sintetizzano l'importanza comparativa che la disoccupazione stagionale ha su quella strutturale o dipendente da altre cause di fondo dell'economia.

Questi dati — naturalmente, per quanto possano considerarsi accettabili — non mancano di fornire indicazioni degne di rilievo.

Tav. IX. — Indici sintetici caratterizzanti la disoccupazione stagionale nelle diverse regioni

R E G I O N I	INDICE DI VARIABILITÀ RELATIVA DELLA DISOCCUPAZIONE STAGIONALE NEL CORSO DELL'ANNO (diff. media relativa)	RAPPORTO DEI DISOCCUPATI STAGIONALI ALLE FORZE DI LAVORO DELLA REGIONE		RAPPORTO DEI DISOCCUPATI STAGIONALI ALL'AMMONTARE TOTALE DELLA DISOCCUPAZIONE (disoccupati ed inoccupati nello stesso mese)	
		MESE DI MINIMA	MESE DI MASSIMA	MESE DI MINIMA	MESE DI MASSIMA
Piemonte	0,65	0,18	1,72	3,39	22,53
Lombardia	0,48	0,76	2,63	11,03	26,50
Trentino	0,90	0,14	4,02	3,16	40,71
Veneto	0,61	0,36	3,12	4,09	23,36
Friuli-Venezia Giulia	0,71	0,73	4,66	8,12	34,37
Liguria	0,59	0,12	0,88	1,60	9,85
Emilia	0,39	2,08	5,62	18,58	33,07
Toscana	0,40	0,36	1,06	4,44	11,24
Umbria	0,38	0,29	0,79	3,26	8,35
Marche	0,60	0,60	2,62	9,44	31,22
Lazio	0,28	0,67	1,28	9,89	16,66
Abruzzi	0,50	0,80	2,71	9,07	20,22
Campania	0,29	0,81	2,42	6,21	15,54
Puglia	0,60	0,23	3,19	1,78	19,28
Basilicata	0,65	0,34	3,16	3,93	30,27
Calabria	0,81	0,30	1,75	3,04	13,77
Sicilia	0,28	2,04	3,94	20,73	30,44
Sardegna	0,31	0,37	2,21	3,66	20,50
TERRITORIO NAZ. . .	0,34	0,91	2,50	9,72	22,26

I dati sulle aliquote delle forze di lavoro che, secondo la nostra valutazione, sarebbero colpite dalla disoccupazione stagionale, consentono di inquadrare subito l'importanza che il fenomeno assume nelle varie regioni.

Essi mettono anzitutto in luce le proporzioni anormali che il fenomeno assume nell'Emilia, la Campania e la Sicilia, dove alla maggior elevatezza delle

aliquote di forze di lavoro colpite dalla disoccupazione stagionale si accompagna una sua maggiore stabilità nel corso dell'anno oltre che ad una minore intensità di variazione fra massimo e minimo.

Nell'interpretare queste risultanze non conviene però dimenticare che le regioni suddette sono quelle in cui più spiccate divergenze si registrano fra i risultati della rilevazione dell'Istituto di Statistica e quella del Ministero del Lavoro, e per le quali più arbitrario e soprattutto di risultato più incerto può pertanto considerarsi il calcolo dell'ammontare della disoccupazione stagionale effettuato con i criteri sopradescritti.

Molto più regolare si presenta la distribuzione del fenomeno nelle altre regioni, anche se non mancano differenze tra l'una e l'altra. Nei periodi di minima tranne in Emilia, Campania e Sicilia, in tutte le altre regioni l'aliquota delle forze di lavoro colpita dalla disoccupazione stagionale è inferiore all'uno per cento.

Nei periodi di massima le aliquote sono più spiccatamente diverse da regione a regione. Da un massimo del 3,72% nella Venezia Giulia detta percentuale scende ad un minimo del 0,79% nella Liguria. Le regioni in cui le percentuali sono più elevate sono, nell'ordine, oltre il Friuli-Venezia Giulia, il Trentino, le Puglie, il Veneto, nelle quali la aliquota risulta superiore al 3%.

Per ciò che riguarda il rapporto tra la disoccupazione stagionale e la disoccupazione complessiva si rileva che nella gran maggioranza delle regioni esso rappresenta nella media dell'anno una percentuale fra il 10 e il 15%. Percentuali superiori si registrano soltanto — oltre che in Emilia e Sicilia per le quali è da tener presente quanto detto in precedenza — nel Trentino. Viceversa, Toscana, Umbria e Calabria sono le regioni in cui il rapporto stesso è inferiore al suddetto livello.

Nei periodi di minima — a parte Emilia e Sicilia — la disoccupazione stagionale rappresenta ovunque meno di un decimo della disoccupazione totale. Livelli più elevati (fra il 7 ed il 9%) si registrano in Lombardia, nel Friuli nel Lazio, negli Abruzzi e nella Campania.

Nei periodi di massima il rapporto sale in molte regioni ad oltre il 20%. I livelli più alti si hanno nel Trentino, nel Friuli, nella Lombardia, nelle Marche e nella Basilicata (oltrechè naturalmente nell'Emilia e nella Sicilia).

Per ciò che riguarda l'intensità delle variazioni della disoccupazione stagionale nel corso dell'anno (fenomeno di notevole importanza in quanto può

esercitare un'influenza sensibile, forse maggiore dello stesso livello assoluto, sull'equilibrio economico e sociale delle zone interessate) le differenze da regione a regione sono notevoli.

Le regioni in cui la variabilità risulta maggiore sono nell'ordine il Trentino, la Calabria, il Friuli, il Piemonte, il Veneto, la Basilicata, le Marche, le Puglie e la Liguria.

È degno di nota il fatto che invece la variabilità del fenomeno risulta minima nelle regioni in cui più elevato è il suo ammontare assoluto.

CONCLUSIONI

12. — Quanto abbiamo esposto nei capitoli precedenti rappresenta ciò che abbiamo potuto raccogliere per rispondere ai quesiti (elencati nella premessa) che ci eravamo posti nell'intraprendere la presente ricerca.

Non è molto, ma è pur sempre qualche cosa tenendo soprattutto conto della scarsità di quanto è finora noto in materia di stagionalità della disoccupazione.

Facile, naturalmente, è la critica del valore rappresentativo del materiale esposto, soprattutto in relazione alla inadeguatezza delle rilevazioni statistiche da cui esso è ricavato. Per quanto ci riguarda non abbiamo mancato di sottolineare, fin dall'inizio, le perplessità che ne derivano; nè di richiamare, man mano che venivamo esponendo i risultati delle diverse elaborazioni, l'attenzione del lettore sul loro carattere di approssimazione e sulla necessità di evitare di dedurre da essi interpretazioni che andassero al di là di quanto è consentito da questo carattere: non riteniamo infatti che da tali risultati si possano ricavare elementi di valutazione atti a consentire qualche cosa di più di una visione di massima degli aspetti generali del fenomeno riassunto nei quesiti posti nella premessa.

Per comodità del lettore ed a titolo puramente orientativo (in quanto l'interpretazione non può essere che personale), riassumiamo quanto — in risposta ai suddetti quesiti — emerge dal nostro studio.

a) Il movimento stagionale della disoccupazione complessiva, nel nostro paese, risulta non solo certo ma anche ben delineato: per effetto di esso — indipendentemente da ogni altro fattore — il numero complessivo dei disoccupati aumenta nei mesi di novembre, dicembre e gennaio e diminuisce gradualmente nei mesi primaverili e più intensamente nel corso dell'estate.

b) Detto movimento, se in termini relativi appare di portata piuttosto modesta, in relazione all'alto livello che è andata assumendo nel nostro paese la disoccupazione strutturale, è, invece in termini assoluti — cioè come numero di lavoratori che essa coinvolge — tutt'altro che di scarso rilievo.

c) L'intensità del movimento stagionale sembra esser andata — sempre in termini relativi — progressivamente riducendosi nel tempo, risultando in questo dopo-guerra sensibilmente minore di quanto non fosse nel periodo prebellico. Il fatto che il numero dei lavoratori che ora esso coinvolge sia mag-

giore di quanto non lo fosse in passato fa ritenere però che la riduzione sia soltanto apparente e dipendente esclusivamente dal sensibile incremento che la suddetta disoccupazione strutturale è andata presentando.

d) Il movimento stagionale della disoccupazione complessiva presenta notevoli diversità da regione a regione del paese, soprattutto come intensità. Come successione temporale delle onde di aumento e di diminuzione le differenze sono meno accentuate risultando tale distribuzione analoga, anche se con lievi spostamenti, in un gruppo numeroso di regioni. Non mancano però regioni in cui questa distribuzione appare del tutto diversa da quella generale: esse sono le Puglie, l'Umbria, la Sicilia e la Liguria dove le fasi di aumento e di diminuzione si svolgono in periodi completamente diversi da quelli generali.

e) Le cennate differenti caratteristiche che il movimento stagionale della disoccupazione complessiva presenta nelle diverse regioni si riconnettono al fatto che esso è funzione dell'ammontare della disoccupazione che periodicamente nel corso dell'anno provocano quelle attività lavorative che hanno ciclo di lavoro discontinuo; il contingente di disoccupati stagionali che si determina in ciascun mese dell'anno e in ciascuna regione, varia infatti sensibilmente da un mese all'altro in relazione all'importanza che talune di dette lavorazioni ha nell'economia regionale ed in relazione alla coincidenza ed alle divergenze che in ciascuna regione hanno i periodi di alta e bassa lavorazione delle attività a ciclo di lavoro intermittente che in essa esistono.

f) Le valutazioni, per quanto approssimative, che i dati disponibili consentono circa l'ammontare assoluto della disoccupazione stagionale, portano a ritenere che, salvo per alcune regioni e limitatamente a brevi periodi dell'anno, il fenomeno non investa che una quota relativamente modesta delle forze di lavoro della regione.

g) Il confronto delle variazioni che la disoccupazione stagionale presenta nelle diverse regioni, induce a ritenere che nel nostro paese gli ostacoli che si frappongono alla mobilità del lavoro, sieno tali da far sì che scarsa importanza abbiano le compensazioni cui dà luogo l'assorbimento dei disoccupati nei mesi in cui si verifica forte disoccupazione stagionale in una regione da parte delle regioni in cui negli stessi mesi la disoccupazione stagionale è bassa. La disoccupazione stagionale appare quindi come un fenomeno spiccatamente locale e come tale va studiato ed affrontato.

PAGINA BIANCA

A P P E N D I C E

PAGINA BIANCA

Nella nostra trattazione non vi è neppure un tentativo di dare una risposta all'ultimo quesito, quello cioè riguardante la individuazione delle attività che, avendo un ciclo intermittente di lavorazione, danno luogo al formarsi di disoccupazione stagionale, e la determinazione dell'intensità con cui ciascuna di queste concorra a tale formazione.

Dobbiamo confessare che, a questo riguardo, la disponibilità di materiale statistico ci è parsa così modesta che non abbiamo sentito di avventurarci in una indagine nè di tentare valutazioni.

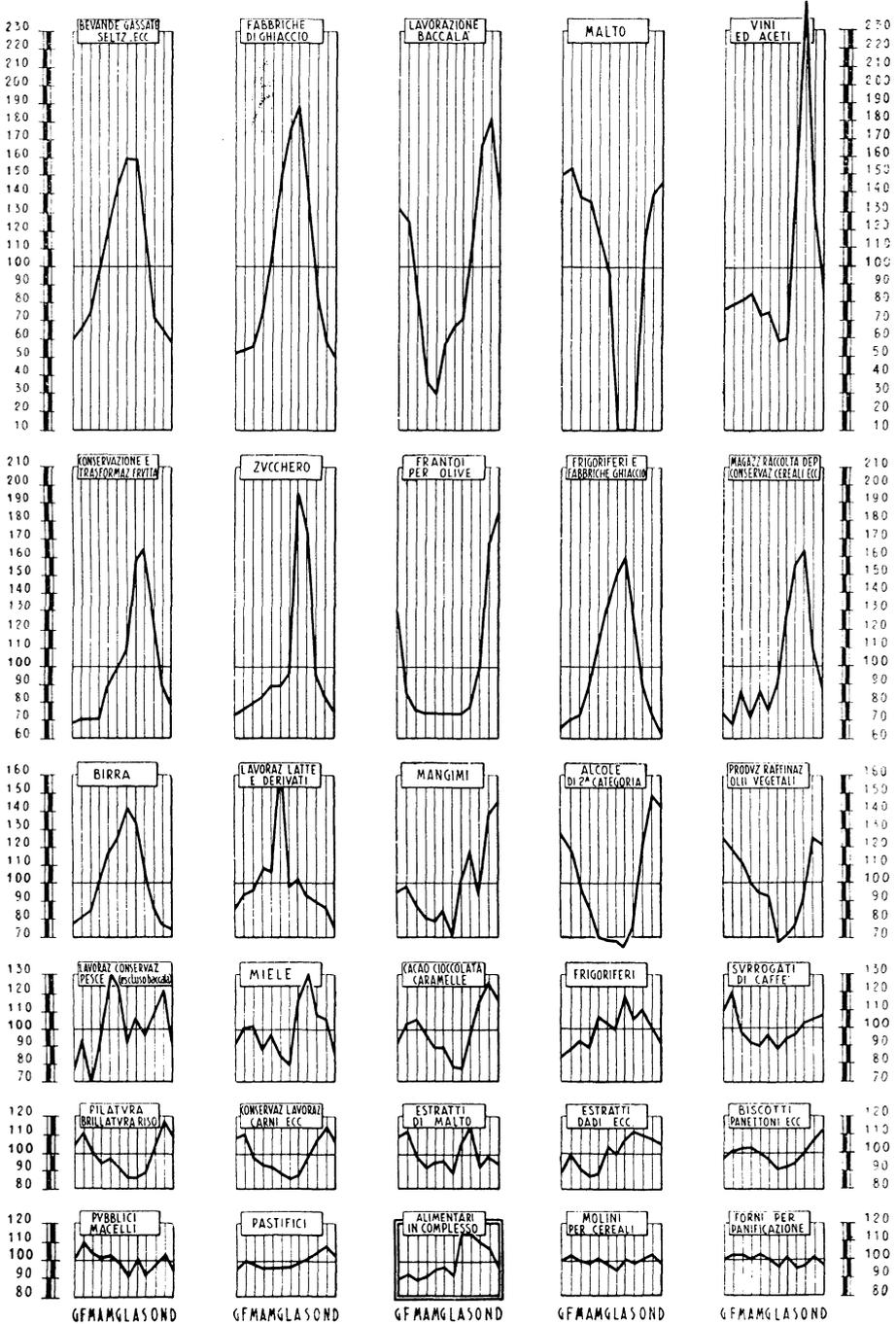
A solo titolo indicativo riportiamo in quest'appendice la rappresentazione grafica dei risultati di alcune elaborazioni compiute allo scopo di ricavare degli indici atti ad illustrare in via approssimativa la stagionalità del ciclo lavorativo delle principali produzioni industriali in base ai risultati del Censimento 1936-38, il quale, come è noto, ha rilevato il numero delle ore di lavoro complessivamente effettuate nei singoli mesi dell'anno anteriore a quello del Censimento, dalle diverse attività secondo una classificazione estremamente dettagliata di lavorazioni omogenee (1).

Dobbiamo però far presente che dette rappresentazioni, oltre ad essere insufficienti a dare una completa visione del fenomeno, per il fatto di riguardare esclusivamente le produzioni pertinenti al solo settore industriale, il quale abbraccia solo una parte dell'ampia gamma delle attività che danno luogo a disoccupazione stagionale — fra le quali quelle pertinenti all'agricoltura, al commercio, ai trasporti ed ai servizi in genere hanno probabilmente una importanza maggiore di quelli appartenenti all'industria — sono per sè stesse scarsamente indicative sia in quanto riferentesi ad un periodo ormai lontano rispetto al quale fattori tecnici hanno determinato in vari casi sensibili modificazioni delle caratteristiche del fenomeno esaminato, sia in quanto basate sui rudimentali procedimenti di elaborazione imposti dal fatto di dover operare su dati inerenti ad un solo anno.

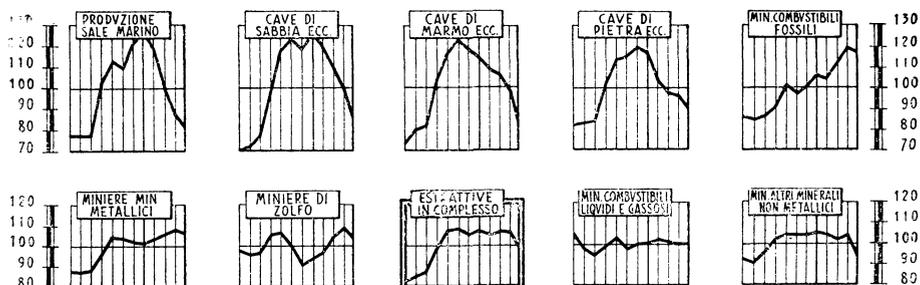
(1) Detti indici sono ricavati dai rapporti che nei diversi mesi dell'anno di rilevazione presenta, rispetto alla media annuale (posta = 100), l'ammontare delle ore di lavoro effettuate in ciascun mese per ciascuna delle produzioni considerate, depurato dall'influenza della diversa lunghezza (in giornate lavorative ufficiali) dei mesi e dall'influenza esercitata nel corso dell'anno dalla tendenza evolutiva dell'attività industriale nel suo complesso, calcolata in base all'andamento degli indici mensili dell'attività industriale nel periodo 1935-38.

PAGINA BIANCA

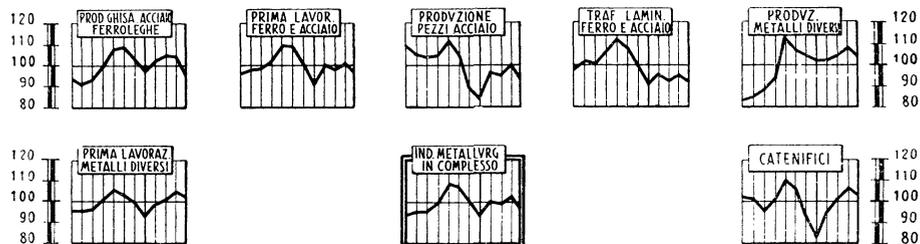
I. INDUSTRIE ALIMENTARI



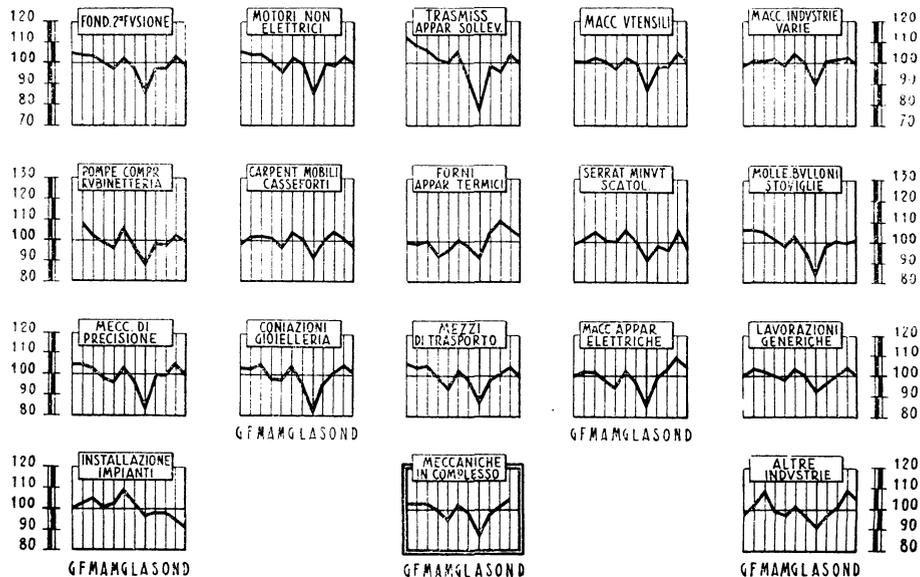
II. INDUSTRIE ESTRATTIVE



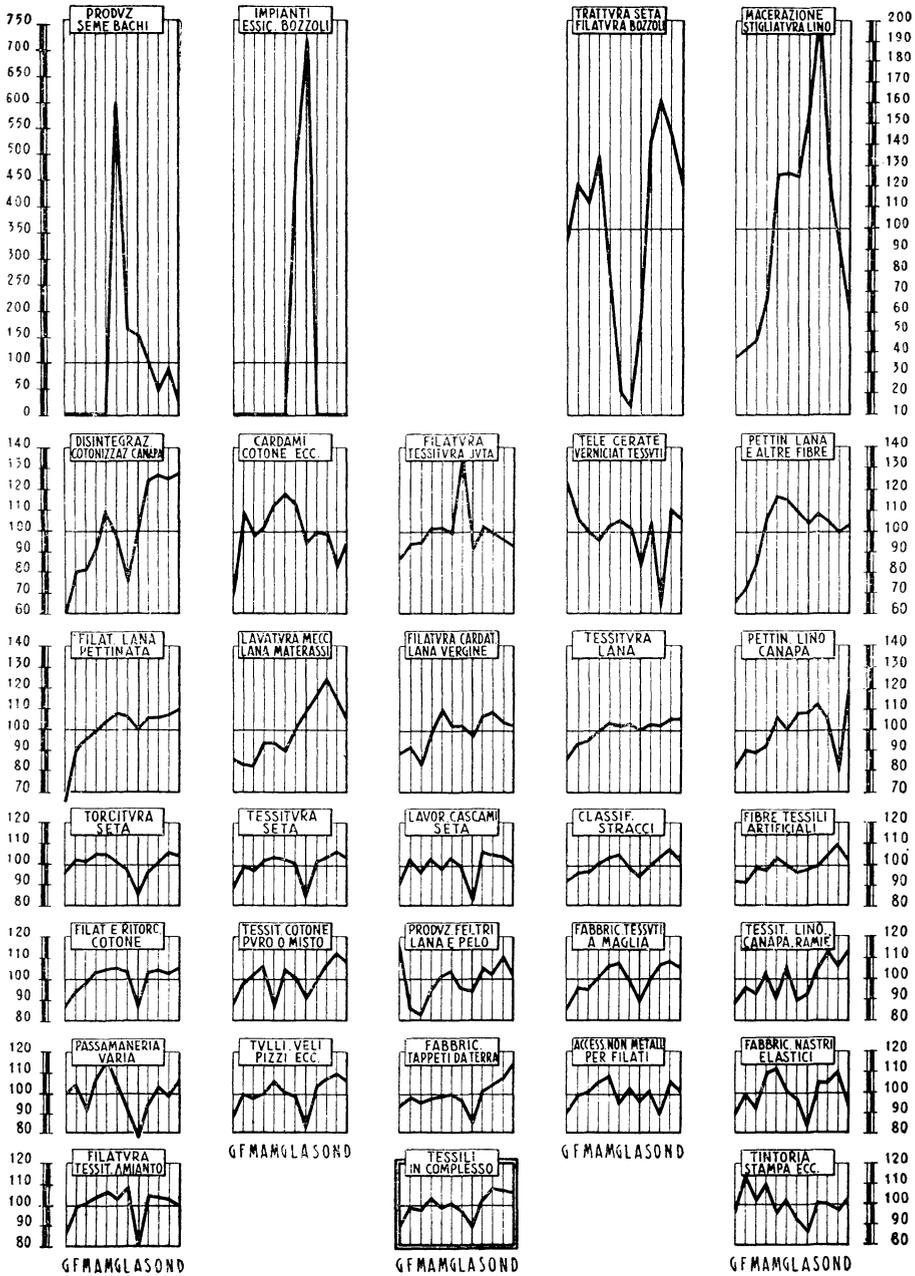
III. INDUSTRIE METALLURGICHE



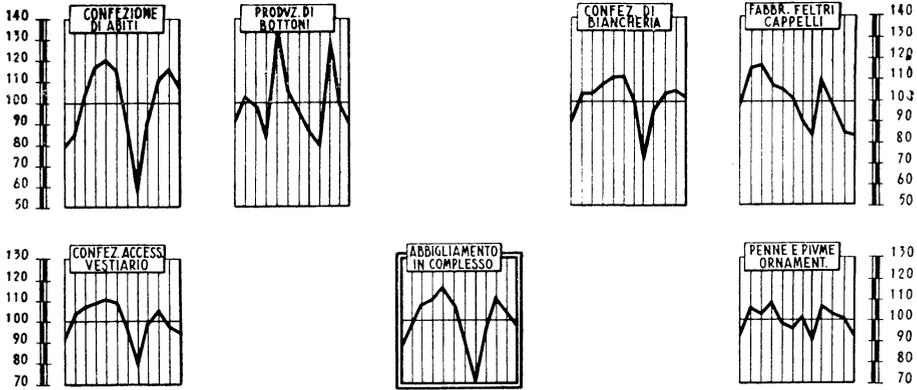
IV. INDUSTRIE MECCANICHE



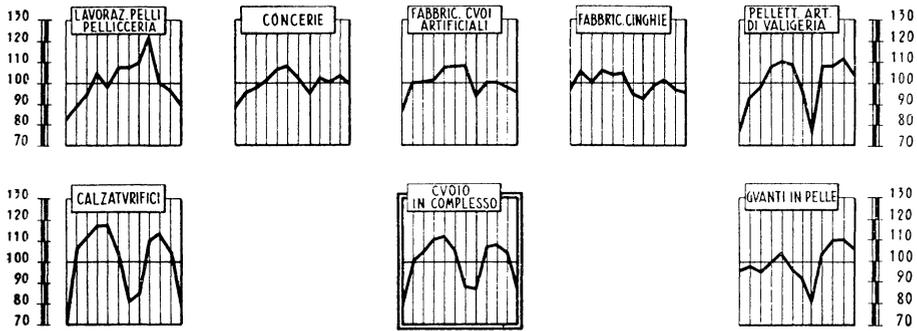
V. INDVSTRIE TESSILI



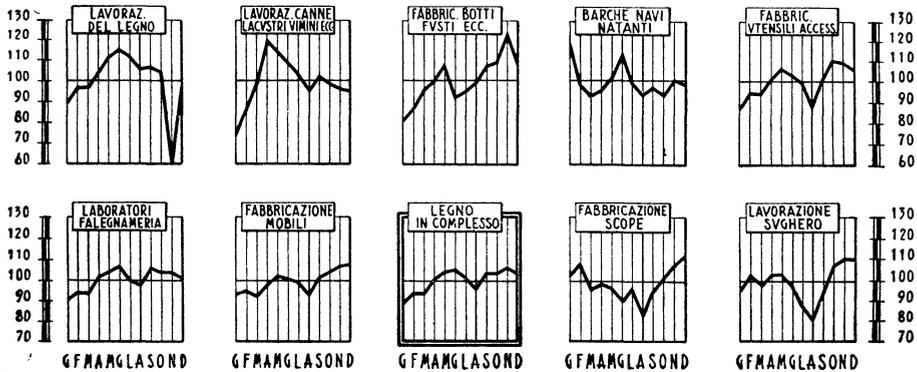
VI. INDVSTRIA DELL'ABBIGLIAMENTO



VII. INDVSTRIA DEL CVOIO



VIII. INDVSTRIA DEL LEGNO



GFMAMGLASOND

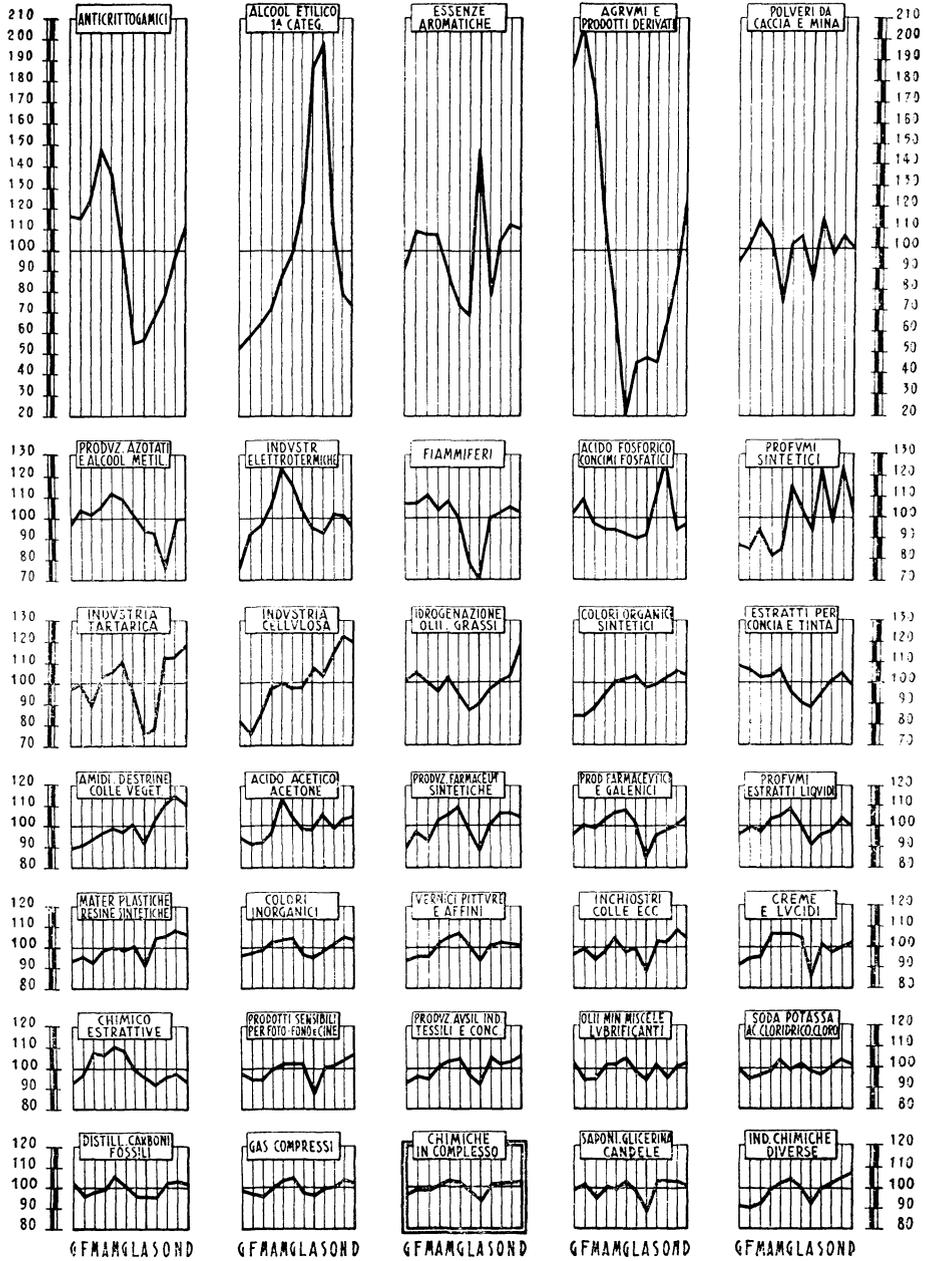
GFMAMGLASOND

GFMAMGLASOND

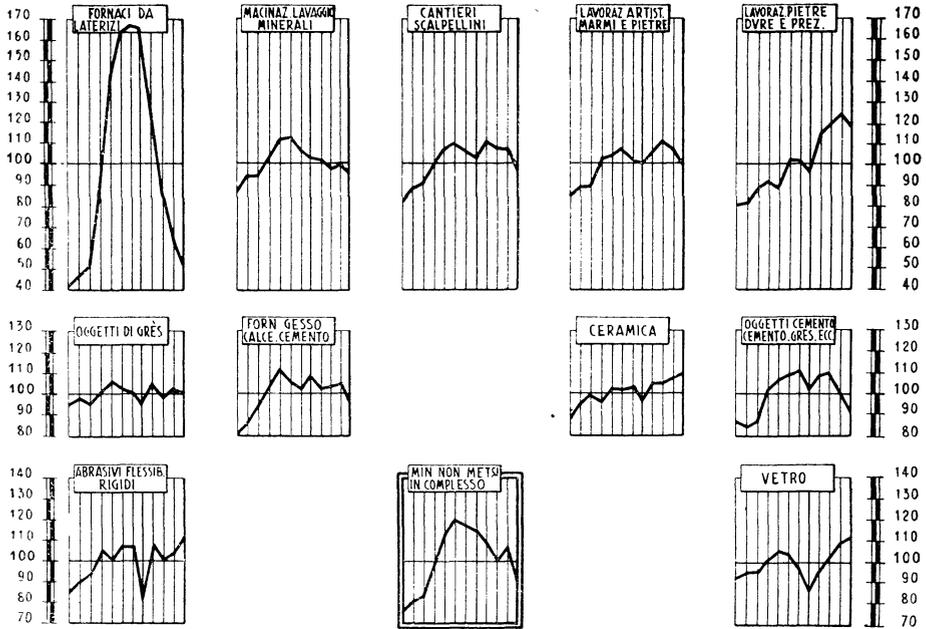
GFMAMGLASOND

GFMAMGLASOND

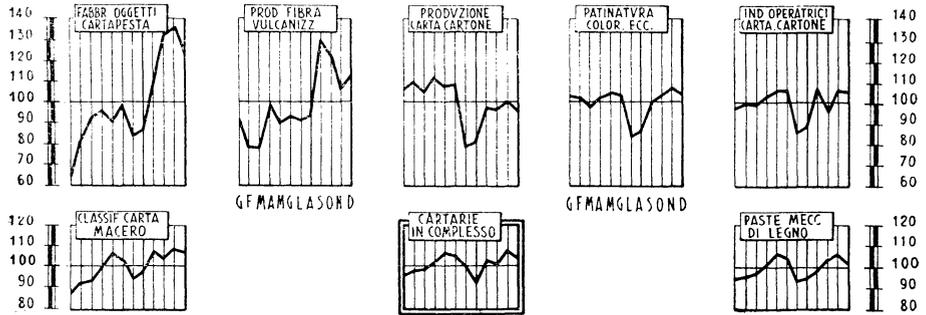
IX. INDVSTRIE CHIMICHE



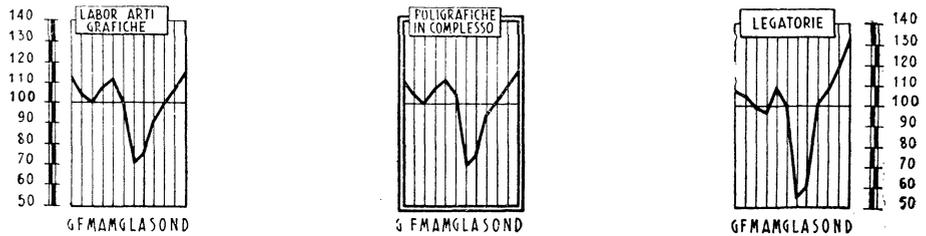
X. INDUSTRIA DEI MINERALI NON METALLICI



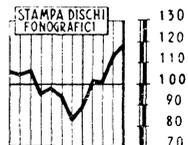
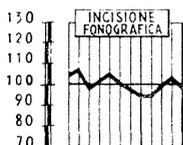
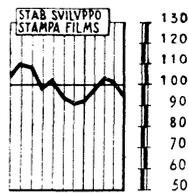
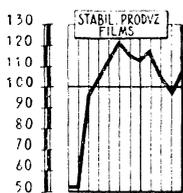
XI. INDUSTRIA DELLA CARTA



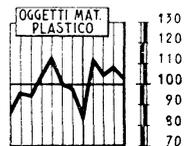
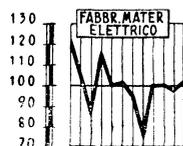
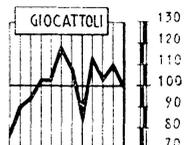
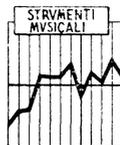
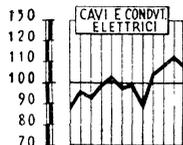
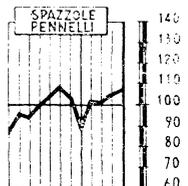
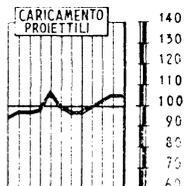
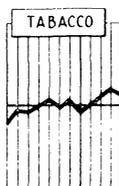
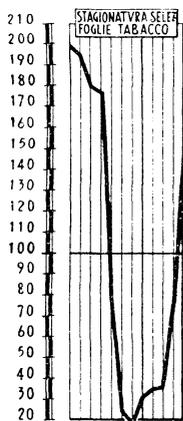
XII. INDUSTRIE POLIGRAFICHE



XIII. INDVSTRIE FONOCINEMATOGRAFICHE



XIV. INDVSTRIE VARIE



GFMAMGLASOND

GFMAMGLASOND

GFMAMGLASOND

PAGINA BIANCA

NORA FEDERICI

**LE CARATTERISTICHE E I PROBLEMI DELL'OCCUPAZIONE
E DELLA DISOCCUPAZIONE FEMMINILE**

PAGINA BIANCA

I N D I C E

	PAG.
CAP. I — Le caratteristiche evolutive del lavoro femminile in Italia e in altri paesi	85
» II — Il potenziale di lavoro, la popolazione attiva e le forze di lavoro femminili	102
» III — L'occupazione femminile	116
» IV — La disoccupazione femminile	126
» V — La retribuzione del lavoro femminile e la sotto-occupazione femminile	135
» VI — La portata effettiva della disoccupazione femminile e il significato della pressione femminile sul mercato del lavoro	146

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

LE CARATTERISTICHE EVOLUTIVE DEL LAVORO FEMMINILE IN ITALIA E IN ALTRI PAESI

1. Breve cenno sulle caratteristiche evolutive del lavoro femminile. — 2. La situazione italiana e i limiti della presente memoria. — 3. Il grado di partecipazione della donna alle attività economiche in Italia e negli altri Paesi. — 4. Le forme più recenti del processo evolutivo: variazioni quantitative e trasformazione strutturale del lavoro femminile nell'ultimo cinquantennio. — 5. La disoccupazione femminile in Italia nel periodo 1919-1935 e le sue caratteristiche in relazione con le tendenze della popolazione attiva femminile.

1. — Il passaggio dall'economia familiare all'economia artigianale e, quindi, all'economia industriale ha determinato una profonda trasformazione nei problemi del lavoro. Tra i diversi aspetti di questa trasformazione va considerato quello che si riferisce al lavoro femminile.

La partecipazione della donna al lavoro produttivo è sempre esistita ed è perfino discutibile se essa sia quantitativamente aumentata nel corso dei secoli o sia quantitativamente più notevole nelle società ad economia più evoluta rispetto a quelle ad economia meno evoluta.

Senza voler fare riferimento ai numerosissimi esempi di società primitive dove ancora oggi si può osservare l'assoluta prevalenza del lavoro compiuto dalle donne, le quali costituiscono addirittura in qualche caso le sole forze produttrici nella embrionale organizzazione sociale di vari gruppi demografici, basta por mente alla distribuzione dei compiti tra i due sessi quale era determinata dalle forme economiche più antiche (in cui il nucleo produttivo era costituito dalla famiglia) per rendersi conto dell'enorme apporto della donna alla produzione. La massa femminile insieme con la massa degli schiavi (peraltro di entrambi i sessi) dava il più importante contributo alla produzione e trasformazione dei beni, laddove agli uomini liberi erano riservati quasi esclusivamente compiti militari nelle età giovanili e funzioni politico-amministrative nelle età mature e senili. Le attività commerciali e quelle intellettuali erano, bensì, di esclusiva (o quasi) competenza maschile, ma esse giocavano un ruolo molto ridotto nell'economia generale.

La caratteristica economica essenziale del lavoro della donna in questo stadio è costituita dal fatto che le prestazioni femminili, come quelle servili, erano *prestazioni gratuite*. Dal punto di vista sociale, l'opera della donna

presentava, d'altra parte, una caratteristica che la distingueva nettamente da quella dell'uomo: essa veniva prestata esclusivamente *nell'ambito della famiglia*.

Per poter intendere in che modo e in che misura l'apporto produttivo della donna si sia quantitativamente e qualitativamente modificato con l'evolversi delle forme economiche, occorre tenere presenti le due caratteristiche ora precisate.

Lo sviluppo dell'economia artigianale non poteva non alterare i rapporti di forze tra lavoro maschile e lavoro femminile. L'artigianato esce dall'ambito familiare e fiorisce come forma economica autonoma nel Medio Evo quando i servi delle corti signorili che hanno appreso un mestiere cominciano a far valere le loro capacità professionali (1). Ma l'affrancamento della massa femminile era destinato a tardare assai più che non quello della massa servile. Da un lato, infatti, non era pensabile che la donna, tradizionalmente legata alla casa, dove svolgeva da secoli la sua duplice funzione di prestatrice di servizi e di produttrice di beni per il consumo familiare, potesse uscirne per esplicitare fuori di essa una qualsiasi attività; d'altro lato, la prestazione d'opera femminile per conto di terzi e dietro retribuzione urtava anch'essa contro una consuetudine plurisecolare. Il diffondersi dell'artigianato ebbe quindi in un primo tempo l'effetto di sottrarre alla donna buona parte delle sue attività o, almeno, di ridurne quantitativamente l'importanza. Senonchè, il lavoro artigiano era compatibile con l'opera svolta a domicilio e, sebbene per molte attività professionali gli uomini avessero in gran parte sostituito le donne, queste non furono totalmente escluse dalla nuova forma di economia ma, anzi, in essa si inserirono sempre più numerose a mano a mano che l'intensificarsi degli scambi determinava un aumento della richiesta di lavoro specializzato (2).

Una trasformazione più profonda doveva però verificarsi col sorgere della economia industriale, che pose nuovi problemi di carattere economico e sociale.

Anche in questo successivo stadio dell'evoluzione economica, si sono verificate due fasi, in relazione all'impiego del lavoro femminile.

Con il sorgere dell'industria, sorge un vero e proprio mercato del lavoro e l'opera del lavoratore diviene pertanto una merce il cui prezzo (sotto forma di salario) è prevalentemente determinato dalla legge della domanda e della

(1) Cfr. DAL PANE L., *Storia del lavoro in Italia dal sec. XVIII al 1815*, ed. Giuffrè, Milano, 1944, pag. 18.

(2) Sarebbe certo interessante seguire questa evoluzione attraverso le disposizioni statutarie delle corporazioni medioevali. L'importanza progressiva dell'impiego della mano d'opera femminile specializzata traspare, ad es., dalle successive riforme degli statuti dell'arte della lana di Prato (cfr. *Statuti dell'arte della lana di Prato - secc. XIV-XVIII*, a cura di PIATTOLI R. e di NUTI R., tip. Giuntina, Firenze, 1947).

offerta. A ragione, taluni studiosi hanno affermato che lo sviluppo dell'industria era condizionato dalla disponibilità di mano d'opera utilizzabile (3). Ora, in un primo tempo, l'offerta di lavoro maschile risultava quantitativamente sufficiente, anche in ragione del progresso tecnico che aumentava la produttività; d'altra parte, il lavoro collettivo che caratterizza l'industria, non si poteva conciliare con l'opera svolta a domicilio, sì che le prestazioni femminili continuarono a svolgersi soltanto nell'ambito artigianale. Ma il diffuso permanere di forme economiche artigianali da un lato e il largo assorbimento di mano d'opera da parte dell'agricoltura dall'altro, costituivano in alcuni Paesi (e certo in Italia) un notevole ostacolo allo sviluppo industriale. Si determinava, infatti, una scarsità di offerta sul mercato del lavoro che non consentiva agli imprenditori di mantenere i salari a quel livello che poteva garantire loro larghi profitti. In tali condizioni, era ben naturale che questi vedessero con favore la possibilità di utilizzare una massa di lavoro disposta ad accettare salari molto bassi. Tale massa di lavoro era, appunto, costituita dalla mano d'opera femminile. La condizione sociale di inferiorità nella quale la donna era tenuta da secoli e dalla quale essa tentava appena di sollevarsi rendeva, infatti, facile e quasi naturale la sotto-valutazione in termini monetari del lavoro femminile (tradizionalmente prestato gratuitamente o semi-gratuitamente); il vantaggio, per gli imprenditori, era duplice poichè l'immissione di questa massa sul mercato del lavoro avrebbe valso ad abbassare anche i salari della mano d'opera maschile. D'altra parte, lo stesso impoverimento delle categorie lavoratrici, conseguenza della diffusione del regime di salariato nell'economia capitalistica, che si andava estendendo anche nell'agricoltura e che favoriva la progressiva concentrazione della ricchezza, rendeva sempre più urgente per i lavoratori la integrazione del reddito familiare con il provento del lavoro della donna. Il desiderio di più larghi profitti da parte degli imprenditori e l'esigenza di un reddito familiare sufficiente a soddisfare le necessità minime vitali della classe dei lavoratori concorrevano, così, a favorire un più esteso impiego della mano d'opera femminile.

Il contributo della donna all'attività produttiva tendeva sempre più a perdere le sue caratteristiche originarie, anche se, come vedremo, di tali caratteristiche resta tuttora una traccia. Il lavoro della donna era ormai sempre più frequentemente prestato *fuori della casa e contro una retribuzione*.

Questi cenni sulle fasi evolutive della partecipazione della donna alle attività economiche sono certo troppo schematici per assumere validità interpretativa generale: nei diversi Paesi e nelle varie zone di uno stesso Paese la trasformazione si è attuata con modalità diverse e, nel processo tuttora in

(3) Cfr. DAL PANE L., op. cit., pag. 183.

atto, essa ha raggiunto una diversa intensità, chè altre e più complesse influenze di ordine economico, sociale, psicologico, storico hanno determinato e determinano le differenziazioni territoriali. Ma è certo che quando si parla della progressiva estensione del lavoro femminile, occorre bene intendersi sulla portata e sul significato di questa asserzione. In realtà, il fenomeno in parola è costituito dalla progressiva trasformazione del lavoro femminile da lavoro non retribuito a lavoro retribuito (4) e da lavoro domestico a lavoro extra-domestico. Si tratta, in altre parole, del progressivo ingresso della donna sul mercato del lavoro.

Così precisato, il fenomeno pone, evidentemente, problemi di carattere essenzialmente sociale.

Attraverso la partecipazione alle attività produttive fuori dell'ambito familiare, la donna ha acquistato consapevolezza del suo contributo al progresso economico, ha acquistato, si potrebbe dire, una coscienza di classe.

Si è affermato più sopra che le caratteristiche originarie del lavoro femminile non sono totalmente scomparse: ancora notevole è, infatti, l'utilizzazione del lavoro a domicilio, ancora rilevanti in quasi tutti i Paesi le differenze salariali tra mano d'opera maschile e femminile; nell'uno e nell'altro caso, si tratta di super-sfruttamento della donna, giacchè proprio per le lavoranti a domicilio i salari sono particolarmente bassi e più facili e frequenti le evasioni agli obblighi di legge da parte dei datori di lavoro.

Ora, le lotte per l'emancipazione femminile si sono appunto iniziate in coincidenza con l'ingresso massiccio della donna sul mercato del lavoro ed hanno avuto come prima finalità il riconoscimento di una parità economica del lavoro dei due sessi; su questo piano esse continuano oggi, giacchè ai riconoscimenti di parità giuridica e politica ottenuti su vasta scala più o meno recentemente in molti Paesi, non ha ancora fatto riscontro il pieno riconoscimento di parità economica, se si eccettuano i Paesi ad organizzazione di tipo socialista.

Queste lotte, se sono state la logica conseguenza del diffondersi del lavoro femminile extra-domestico e retribuito, hanno a loro volta favorito l'estendersi delle attività femminili a settori sempre più numerosi, sia per i raggiunti riconoscimenti giuridici, sia per l'elevarsi del livello culturale della donna che è derivato dalla sua progressiva emancipazione. Quest'ultimo fenomeno si può dire sia, anzi, la forma evolutiva caratteristica dell'epoca più recente, nella quale le crisi ricorrenti cui è soggetta l'economia capitalistica e la scarsa elasticità della sua struttura produttiva ostacolano l'assorbimento della massa crescente di lavoro che l'incremento demografico rende via via disponibile. In queste

(4) Vedi anche, in proposito: THIBERT M., *Crise économique et travail féminin*, in «Revue Internationale du Travail», vol. XXVII, n. 4, 1933, pagg. 467-68.

condizioni, più che verificarsi un aumento progressivo nella proporzione che le donne rappresentano sul complesso della popolazione attiva, si rileva in molti Paesi una tendenza al deflusso dalle attività primarie e anche secondarie (agricoltura e industria) verso le attività terziarie (commercio e servizi) più accentuata per la massa femminile che non per quella maschile (5).

2. — Il processo evolutivo è del resto, come già si è detto, tuttora in atto ed ha raggiunto fasi diverse nei vari Paesi. Di conseguenza, diversi sono i problemi che esso pone e gli effetti di ordine economico e sociale che ne derivano. I quali sono peraltro anche collegati vuoi con l'organizzazione sociale, vuoi con la situazione economica generale dei singoli Paesi.

Per quanto riguarda l'Italia, è lecito affermare che, per lo scarso sviluppo dell'industrializzazione del nostro Paese, il processo evolutivo che abbiamo più sopra schematizzato ha subito un sensibile ritardo rispetto a quello verificatosi nella maggior parte dei Paesi dell'Europa occidentale. Altra caratteristica della situazione italiana è una sensibilissima diversità regionale: tradizioni storiche ed evoluzione economica assai differenziate sono, infatti, le cause determinanti di una diversa intensità di questo processo nelle varie regioni e del livello assai diverso raggiunto nell'Italia settentrionale, dove la partecipazione femminile alla vita economica e sociale ha assunto ormai proporzioni relativamente notevoli, rispetto all'Italia meridionale e insulare, dove la donna è ancora, specie nei centri minori e nelle campagne, in condizioni molto arretrate e quindi in gran parte esclusa di fatto da tale partecipazione. Quest'ultimo rilievo, del tutto ovvio per chiunque conosca le condizioni di vita della donna italiana nelle varie zone territoriali, vale, però, a richiamare l'attenzione sulla necessità di analizzare e interpretare la situazione del lavoro femminile in Italia alla luce di queste diversità di fondo e sulla opportunità, quindi, di tener presente la scarsa significatività di valutazioni sintetiche nazionali, poco atte a dare indicazioni sulla realtà effettiva, estremamente variabile da zona a zona.

In verità, assai interessante sarebbe stato un quadro storico delle variazioni quantitative e qualitative dell'occupazione femminile nel nostro Paese e delle sue caratteristiche territoriali, ma ogni tentativo in tal senso è ostacolato dall'assoluta inadeguatezza delle fonti statistiche: non soltanto, infatti, esse sono scarse e lacunose, ma, anche per periodi relativamente recenti, la diversità dei criteri di rilevazione le rendono difficilmente utilizzabili a questo fine.

(5) Si vedano in proposito le conclusioni cui giungeva già nel 1935 il Fuss in base alla analisi delle modificazioni nella struttura per sesso e attività economica dei lavoratori di molti paesi europei ed extra-europei (Fuss H., *Le chômage et le placement des femmes*, in « Revue Internationale du Travail », vol. XXXI, n. 4, 1935, pagg. 521-522).

Per ragioni analoghe, ancor più difficili e infidi sono i confronti con le caratteristiche evolutive di altri Paesi.

Ci limiteremo, quindi, a riportare in questo capitolo qualche dato che possa fornire elementi orientativi di massima sull'evoluzione del lavoro femminile in Italia nell'ultimo cinquantennio e sulla situazione italiana rispetto a quella di altri Paesi. Nei successivi capitoli cercheremo, invece, di fare il punto sulle caratteristiche fondamentali d'intensità e di struttura dell'occupazione femminile in Italia nel momento presente rispetto all'anteguerra, quali possono tratteggiarsi sulla base del materiale statistico disponibile, e a valutare la portata e il significato della disoccupazione femminile nel quadro del problema generale della disoccupazione italiana.

3. — Non è evidentemente possibile fissare in termini quantitativi le successive fasi della trasformazione del lavoro femminile quali sono state delineate nella premessa, nè, quindi, apprezzare quale ritardo il processo evolutivo abbia subito in Italia.

Si può soltanto rilevare che, alla vigilia dell'ultimo conflitto, l'Italia si trovava in una situazione intermedia rispetto a quella dei Paesi per i quali si dispone di dati sulla popolazione attiva, come risulta evidente dalle cifre riportate nella tavola I.

I confronti territoriali possono istituirsi solo in via di larga approssimazione, sia per la diversità dell'anno di riferimento, sia per il vario grado di attendibilità delle rilevazioni e le differenze nei criteri in esse seguiti, sia, infine, perchè le percentuali di popolazione attiva sulla popolazione totale sono influenzate dalla composizione per età di quest'ultima, variabile da Paese a Paese. Ad eliminare quest'ultimo inconveniente conviene considerare le percentuali femminili in relazione a quelle maschili (6).

L'estrema diversità di situazioni circa la partecipazione femminile alle attività economiche risulta assai evidente se si tiene conto del fatto che il campo di variazione delle percentuali maschili è in Europa di soli undici punti (dal minimo di 58,4 per la Turchia al massimo di 69,3 per la Svezia) e nei Paesi extra-europei di circa quindici (dal minimo di 52,1 in Perù al massimo di 66,8 nella Nuova Zelanda), mentre per le percentuali femminili è di ben quaranta-quattro punti, sia in Europa (dal minimo di 8,3 per la Spagna al massimo di 52 per la Romania) che fuori d'Europa (dal minimo di 4,3 per il Messico al massimo di 47,6 per la Colombia). Ne consegue che lo scarto tra percentuali

(6) Sebbene la composizione per età della popolazione possa differire (e di fatto differisca) nell'uno e nell'altro sesso, la portata di queste differenze è, per lo più, limitata e il loro senso è quasi ovunque uniforme.

Tav. I. — Percentuale di popolazione attiva su quella totale (*)

P A E S I	ANNI DI CENSIMENTO	POPOLAZIONE ATTIVA SU 100 ABITANTI		
		MASCHI	FEMMINE	TOTALE
Romania	1930	64,0	52,0	57,9
U.R.S.S.	1926	63,8	51,6	57,5
Bulgaria	1934	62,2	50,7	56,5
Colombia	1938	57,5	47,6	52,5
Tailandia	1937	49,2	45,1	47,2
Finlandia	1940	60,5	43,7	51,9
Austria	1939	63,7	41,7	52,3
Turchia	1935	58,4	40,0	49,0
Germania	1939	64,2	36,1	49,8
Danimarca	1940	67,7	35,2	51,3
Francia	1936	65,4	34,2	49,2
Giappone	1930	58,8	33,0	46,0
Cecoslovacchia	1930	65,5	30,5	47,5
Jugoslavia	1931	63,0	30,4	46,5
Svizzera	1930	68,0	29,0	47,8
Perù	1940	52,1	27,9	39,9
India	1931	55,8	27,7	42,2
Regno Unito	1931	69,0	26,9	47,0
Svezia	1940	69,3	25,2	47,1
Grecia	1928	64,1	24,7	44,3
ITALIA	1936	64,9	24,7	44,2
Belgio	1930	68,8	24,3	46,3
Irlanda	1936	65,0	24,3	45,1
Norvegia	1930	62,0	23,0	42,0
Palestina	1931	49,6	22,0	36,0
Stati Uniti	1940	60,5	19,6	40,1
Paesi Bassi	1930	61,3	19,2	40,1
Australia	1933	65,3	19,2	42,6
Nuova Zelanda	1936	66,8	18,9	43,2
Portogallo	1940	63,9	16,9	39,5
Cile	1940	52,9	16,8	34,7
Canada	1941	63,6	16,4	40,6
Venezuela	1941	50,4	14,4	32,2
Panama	1940	59,1	13,0	36,7
Sud Africa (Europei)	1936	56,9	12,8	35,2
Egitto	1937	65,2	11,3	38,3
Nicaragua	1940	62,2	11,0	35,9
Guatemala	1940	55,2	10,5	33,1
Spagna	1940	65,5	8,3	35,8
Honduras	1940	60,8	7,5	34,3
Cuba	1943	54,6	6,9	31,8
Messico	1940	55,9	4,3	32,3

(*) Fonte: UNITED NATIONS, *Demographic Yearbook*, 1949-50.

maschili e femminili è pure molto differenziato, oscillando da minimi di dieci-dodici punti a massimi di oltre cinquanta; tuttavia, nella maggior parte dei Paesi — e tra questi è l'Italia — tale scarto si mantiene intorno ai quaranta punti.

L'interpretazione delle differenze che risultano dai dati riportati e quindi del significato che assume la posizione intermedia dell'Italia nel quadro europeo e mondiale richiederebbe un esame complesso e approfondito dell'evoluzione economica e sociale dei vari Paesi: caratteristiche quantitative attualmente analoghe sono, infatti, con ogni probabilità, la risultante di processi evolutivi molto difformi e nascondono certo divergenze strutturali assai profonde, sia dal punto di vista economico che da quello sociale, che non sarebbe in alcun modo possibile analizzare in questa sede.

4. — Più significativa è la documentazione delle caratteristiche evolutive del periodo recente, cui abbiamo accennato alla fine del primo paragrafo.

Nel corso dell'ultimo cinquantennio si è manifestata e via via precisata una trasformazione qualitativa del lavoro femminile: questo si è esteso a settori sempre più numerosi e si è affermato nelle attività economiche dove in precedenza era relativamente più scarso, perdendo, invece, d'importanza nell'agricoltura e in parte anche nell'industria.

Esaminiamo innanzi tutto i dati relativi all'Italia.

Se si utilizzano le cifre dei successivi censimenti demografici, rese approssimativamente comparabili (7), si rileva che la proporzione di donne sul complesso della popolazione attiva italiana non sembra aver subito alcun aumento dal 1901 al 1936: essa si sarebbe, anzi, progressivamente ridotta nei primi trenta anni, per rimanere pressochè stazionaria nel quinquennio successivo (vedi Tav. II).

Sebbene non si possa dare che un limitato credito di esattezza alle cifre della popolazione attiva — specie femminile — ottenute dai censimenti demografici, le caratteristiche di andamento della diminuzione portano a ritenere che essa sia effettiva, anche se possa discutersene la misura.

Va innanzi tutto rilevato che il rapporto tra popolazione attiva e popolazione totale si è ridotto dal 1901 al 1936 per entrambi i sessi, passando da 49,0 a 43,8: il fenomeno non è evidentemente da imputarsi agli effetti della dinamica demografica, che dovrebbero piuttosto aver provocato variazioni opposte (8), ma è presumibilmente dovuto a fattori sociali, tra i quali il più frequente prolungarsi degli studi oltre le classi elementari (e — comunque — il meno diffuso impiego di mano d'opera infantile) e il ritiro dal lavoro in età meno avanzate, entrambe conseguenze del progresso sociale.

(7) L'ISTAT ha recentemente proceduto ad una rielaborazione dei risultati dei censimenti per assicurarne un'approssimativa comparabilità.

(8) Dal 1901 al 1936 la popolazione presente in età 10-65 anni è passata dal 71,1 al 72,3% del totale, essendosi verificata una riduzione nelle classi di età 0-10 anni (in seguito al declino della natalità) superiore all'incremento registrato dalle classi senili di 65 anni e oltre (derivante dall'aumento della vita media come conseguenza della diminuzione della mortalità).

Tav. II. — Percentuale di donne nella popolazione attiva italiana dal 1901 al 1936 (*)
(Confini dell'epoca)

ANNI DI CENSIMENTO	DONNE PER 100 INDIVIDUI ATTIVI					
	AGRICOLT. CACCIA, PESCA	INDUSTRIA TRASP. COM.	COMMER. CREDITO ASS.	SERVIZI D. PUBBL. AMM.	ALTRE ATTIV. E SERV. VARI	IN COMPLESSO
1901	32,8	29,5	21,0	22,0	60,5	32,4
1911	32,4	27,3	22,3	24,9	59,9	31,3
1921	30,1	23,1	20,3	29,4	57,9	28,6
1931	29,4	21,5	20,7	30,9	61,1	27,7
1936	26,8	22,6	27,3	33,0	64,6	27,9

(*) Fonte: *Annuario statistico italiano*, 1952.

Ma la diversa intensità che la diminuzione del rapporto in parola ha assunto nei due sessi (da 66,6 a 64,3 per i maschi: da 31,6 a 24,0 per le femmine) e la conseguente riduzione nell'importanza relativa di donne sul complesso della massa attiva (esse sono passate dal 32,4 % al 27,9 %) stanno ad indicare che i suddetti fattori hanno agito in misura maggiore sul sesso femminile o — com'è più probabile — che su questo hanno esercitato la loro influenza anche altri fattori specifici.

Prima di tentare l'individuazione di questi ultimi conviene esaminare le modificazioni verificatesi nei vari settori economici.

I dati riportati nella Tav. II mostrano che nelle attività agricole la diminuzione è stata notevole e continua, con una tendenza ad accentuarsi nel tempo; il settore industriale ha pure registrato un regresso sensibile, ma molto più irregolare: la discesa più brusca si è avuta dal 1911 al 1921, mentre il ritmo ha rallentato nel decennio successivo e il dato del 1936 supera quello del 1931. L'andamento è, invece, diverso nelle altre attività economiche, nelle quali si può dire che la proporzione di donne si presenti tendenzialmente crescente nel tempo: con ritmo continuo nella pubblica amministrazione e più irregolarmente nel commercio e nelle attività e servizi vari.

In sostanza, quindi, la diminuita proporzione di donne è fenomeno caratteristico delle sole attività agricole e industriali, cui fa riscontro il fenomeno opposto nelle altre attività. Appare così, confermato, per l'Italia, il processo di trasformazione qualitativa del lavoro femminile, di cui abbiamo più sopra parlato: la misura delle variazioni che questo presenta nelle varie categorie di attività economica e la diversa importanza relativa che queste ultime assu-

mono nella struttura economica generale provocano come risultante una diminuzione nella percentuale di donne sulla massa attiva.

La causa di questo effetto globale sta, a nostro avviso, nella rigidità della struttura economica. Al regresso nell'assorbimento demografico da parte della agricoltura (9) non ha fatto riscontro un adeguato sviluppo industriale sì che la mano d'opera femminile, nonchè trovare più ampio sbocco in questo fondamentale settore, ha trovato difficoltà sempre maggiori a mantenersi le posizioni raggiunte, fors'anche in ragione dell'espansione relativamente più notevole delle industrie pesanti (10). Essa si è pertanto riversata verso le attività terziarie: queste, sebbene in progressivo aumento, hanno, però, un peso tuttora troppo modesto nell'economia generale (11) per poter equilibrare le crescenti difficoltà di assorbimento da parte delle attività primarie e secondarie.

Sebbene con modalità diverse, le caratteristiche di trasformazione qualitativa rilevate per l'Italia si ritrovano anche nella maggior parte degli altri Paesi.

Esse danno, tuttavia, luogo ad un risultato globale che presenta differenziazioni non solo nell'intensità, ma anche nel senso della tendenza temporale.

Uno sguardo alla Tavola III, nella quale sono riportati i dati per quei Paesi europei ed extra-europei per i quali una sia pure relativa analogia nei criteri di rilevazione e classificazione consente un confronto temporale di massima (12), mostra con evidenza che la proporzione di donne nell'insieme della popolazione attiva non ha seguito ovunque un andamento uniforme nel corso

(9) Il regresso nell'assorbimento demografico da parte dell'agricoltura è certo in buona parte effetto della progressiva meccanizzazione agricola, le cui conseguenze dirette e indirette sull'assorbimento di lavoro sono tanto più notevoli quanto più irrazionale è il processo di meccanizzazione e quanto più lenta è la trasformazione che ad esso dovrebbe accompagnarsi nella struttura produttiva e nel regime fondiario.

Come giustamente ha osservato il Molinari (cfr. MOLINARI, A., *La struttura della popolazione rurale italiana e le nuove figure agricole rilevate nell'VIII Censimento*, in « Boll. mensile di statistica agraria e forestale », ottobre 1937), gli effetti della meccanizzazione si riflettono in particolar modo sull'impiego della mano d'opera femminile.

(10) Quest'ultimo fattore è addotto — tra altri — a spiegazione della diminuita importanza del lavoro femminile nell'industria anche dal Tagliacarne (cfr. TAGLIACARNE G., *L'occupazione delle donne nelle fabbriche e negli uffici durante gli ultimi cinquant'anni e la diminuzione delle nascite*, in « Giornale degli Economisti e Rivista di Statistica », dic. 1934).

(11) L'importanza relativa degli addetti ad attività diverse dall'agricoltura e dall'industria ha subito un incremento progressivo e sensibile; tuttavia, la popolazione attiva registrata per tali attività, che al censimento del 1901 rappresentava circa 1/7 di quella complessiva, al 1936 ne costituiva ancora soltanto 1/5: le percentuali sono, infatti, passate dal 13,9% al 20%.

(12) Anche per i Paesi considerati le cifre non sono che approssimativamente comparabili: da un punto di vista territoriale, sono diverse le classificazioni e, d'altra parte, pur nello stesso Paese, esse non sono sempre rimaste immutate nel tempo.

Ci asteniamo dal fare una minuta illustrazione delle cause di incomparabilità e anche del significato che, in ciascun Paese, hanno le varie categorie di attività economica, giacchè i dati riportati — che sono calcolati sulle cifre desunte dai singoli censimenti — hanno il solo fine di dare una visione di massima del fenomeno, che non sarebbe possibile in alcun modo analizzare con precisione a scopi comparativi.

dell'ultimo cinquantennio. Infatti, la tendenza decrescente rilevata per l'Italia si ritrova soltanto in Svizzera e in Svezia, ma con inizio in epoca assai più recente in entrambi i Paesi; in Olanda la proporzione rimane pressochè stazionaria; in Francia, in Germania, in Danimarca e nella Nuova Zelanda è oscillante, ma con tendenza ad aumentare; negli Stati Uniti, nel Canada e in Australia cresce continuamente.

Fenomeno generale è quello dell'aumentata importanza del lavoro femminile nelle attività commerciali e nei servizi (anche esclusi i servizi personali e domestici), cui sembra fare eccezione soltanto la Svizzera, limitatamente all'ultimo censimento. Il regresso nelle attività agricole e in quelle industriali

Tav. III. — Percentuale di donne sulla popolazione attiva in alcuni Paesi

Francia

A N N I	AGRIC., FOR. PESCA	INDUSTRIA E TRASP.	COMMERCIO	PUBBLICA AMM.NE	ALTRE E NON SPEC.	TOTALE
1901 (a)	32,3	33,7	37,1	16,3	48,3	34,5
1906 (a)	37,6	34,9	37,7	18,0	50,3	37,1
1921 (b)	43,9	31,4	43,6	27,5	54,0	39,6
1926 (b)	41,4	27,8	40,1	27,4	55,4	36,6
1931 (b)	41,5	26,9	42,5	29,0	54,2	36,6
1936 (b)	40,6	26,1	42,0	29,4	51,6	36,1
1946 (b)	43,6	22,1	46,0		52,5	38,3

(a) 87 dipartimenti. — (b) 90 dipartimenti.

Germania

A N N I	AGRIC., FOR. PESCA	INDUSTRIA	COMMERCIO E TRASP.	SERVIZI PUBBLICI	SERV.PERS. E DOM.	TOTALE
1907	53,3	19,6	23,8	18,8	96,2	33,8
1925	50,9	22,2	29,2	29,7	97,3	35,9
1933	49,8	21,1	32,4	33,4	98,4	35,5
1939	54,8	23,0	31,1	49,3		37,0
1946 (c)	51,0	21,1	30,4	39,7	99,3	36,7

(c) Sola Germania occidentale.

Segue: Tav. III. — Percentuale di donne sulla popolazione attiva in alcuni Paesi

Danimarca

ANNI	AGRIC., FOR. E PESCA	INDUSTRIA	COMMER- CIO E TRASP.	AMM.NE E LIB. PROFESS.	SERVIZI DOM. E VARIE	TOTALE
1901	28,2	24,3	18,2	27,3	79,7	31,4
1911	21,4	22,5	23,3	30,1	87,4	31,4
1921	14,7	17,9	23,3	32,3	93,9	29,7
1930	22,0	19,3	25,5	38,1	91,0	32,0
1940	22,6	22,4	30,8	49,3	95,3	34,8

Paesi Bassi

ANNI	AGRIC., CACCIA E PESCA	INDUSTRIA	COMMERCIO E TRASP.	ALTRE ATTIVITÀ	TOTALE
1899	13,6	13,4	14,8	62,4	22,5
1909	17,4	14,3	13,6	65,6	24,0
1920	14,0	14,4	17,4	62,1	23,2
1930	16,6	13,8	19,7	62,2	24,1
1947	22,6	12,4	24,3	40,5	24,4

Svizzera

ANNI	AGR., FOR., PESCA E MINIERE	INDUSTRIA	COMMER- CIO E ALBERGHI	TRASP. E COMUNIC.	AMM.NE E LIB. PROF.	ALTRE E NON SPEC.	TOTALE
1900 . . .	16,4	37,7	43,3	6,5	28,6	94,1	31,8
1910 . . .	20,9	33,3	44,1	7,1	31,7	92,2	33,6
1920 . . .	19,8	32,3	45,2	8,8	31,3	94,9	33,4
1930 . . .	12,1	26,4	46,0	9,4	33,3	94,3	30,7
1940 . . .	7,1	23,8	45,6	7,8	31,3	76,2	28,6

Segue: Tav. III. — Percentuale di donne sulla popolazione attiva in alcuni Paesi

Svezia

ANNI	AGRIC., FOR. E PESCA	INDUSTRIA	COMMER- CIO E TRASP.	SERV. PUBBL. E LIB. PROF.	SERV. DOM. E VARIE	TOTALE
1900	26,8	12,3	15,5	21,9	57,8	32,7
1910	25,4	15,0	19,0	31,8	66,1	33,1
1920	23,7	18,9	29,6	44,1	68,9	32,8
1930	23,2	20,1	33,5	48,4	70,5	33,7
1940	(d) 7,4	(d) 18,5	(d) 34,9	50,0	85,9	(e) 27,0
1945 (f)	6,3	14,3	35,5	49,2	79,3	25,1

(d) Esclusi i coadiuvanti familiari, che non sono stati ripartiti nelle diverse attività economiche;
 (e) Compresi i coadiuvanti familiari nei quali, peraltro, la proporzione di donne è identica (27,0);
 (f) Rilevazione campionaria: 8% della popolazione attiva.

Stati Uniti

ANNI	AGRIC., FOR. E PESCA	INDUSTRIA	TRASPORTI E COMUN.	COMMERCIO	SERV. PUBBL. E LIB. PROF.	SERV. DOM. E VARIE	TOTALE
1900 . . .	(g) 9,4	(h) 18,5	10,5		36,4		18,2
1910 . . .	14,3	15,7	4,3	13,0	34,5	57,0	21,2
1920 . . .	9,9	13,9	7,2	15,8	35,3	55,6	20,5
1930 . . .	8,5	12,5	7,3	15,8	37,6	57,6	22,0
1940 . . .	5,6	15,7	10,5	25,4	50,1		24,3

(g) Esclusa la pesca; (h) Compresa la pesca.

Australia

ANNI	AGRIC., E MINIERE	INDUSTRIA	TRASPORTI E COMUN.	COMMERCIO	AMM.NE PUBBL. E LIB. PROF.	SERV. PERS. E DOM.	TOTALE
1911 . . .	2,8	19,2	3,1	17,5	36,3	75,9	19,7
1921 . . .	1,7	16,4	3,4	22,5	39,8	76,2	19,9
1933 . . .	3,0	18,2	5,4	24,8	46,1	78,5	22,2
1947 . . .	4,5	17,4	9,8	31,1	47,2		22,4

Segue: Tav. III. — Percentuale di donne sulla popolazione attiva in alcuni paesi

Nuova Zelanda

ANNI	AGRIC. E MINIERE	INDUSTRIA	TRASPORTI E COMUN.	COM- MERCIO	AMM.NE PUBBL. E SERV. PROF.	SERV. PERS. DOM. E VARIE	TOTALE
190 . . .	3,6	15,8	2,3	15,0	37,5	72,1	19,4
1906 . . .	3,4	14,5	2,4	17,3	39,3	67,3	18,8
1911 . . .	6,1	14,9	2,8	19,7	39,4	65,5	19,8
1916 . . .	7,5	17,1	4,8	25,8	40,5	62,5	22,0
1926 . . .	2,8	15,7	3,4	22,9	41,4	52,2	22,0
1936 . . .	4,0	17,8	3,2	24,0	43,1	59,3	21,6
1945 . . .	8,1	22,3	13,0	37,1	54,7	(i) 65,7	(l) 24,2

(i) Escluse le forze armate; (l) Compresse le forze armate.

Canada

ANNI	AGRIC., CACCIA, PESCA	INDUSTRIA	TRASPORTI E COMUN.	COMMERCIO	SERVIZI PROFESS.	SERV. PERS. E VARIE	TOTALE
1901 . . .	1,2	16,7	1,2	7,9	44,3	33,3	13,3
1911 . . .	1,6	16,8	3,6	13,1	44,7	26,8	13,4
1921 . . .	1,6	14,6	7,5	16,3	54,4	29,1	15,4
1931 . . .	2,0	11,5	8,3	15,7	52,9	32,8	17,0
1941 . . .	1,6	14,2	7,2	25,4	(m) 54,9	(n) 19,7	

(m) Escluse le forze armate; (n) Compresse le forze armate.

è pure evidente, anche se si presenti territorialmente meno generalizzato (eccezioni decise si hanno per la Nuova Zelanda e, limitatamente all'agricoltura, anche per l'Australia) e sia più discontinuo nel tempo (13).

Pur con tutte le riserve suggerite dalla dubbia comparabilità e attendibilità dei dati sulla popolazione attiva, si può però concludere da questo sommario sguardo comparativo che la tendenza alla trasformazione qualitativa del lavoro

(13) Va rilevato che nei Paesi nuovi, dove la partecipazione femminile alle attività agricole è assai modesta, la tendenza alla diminuzione non si verifica o si verifica addirittura un sensibile incremento, com'è appunto il caso per la Nuova Zelanda e l'Australia.

femminile, che quasi ovunque si è venuta operando attraverso aggiustamenti e oscillazioni che hanno consentito un assorbimento relativo globale di donne pressochè costante o gradualmente crescente, ha determinato, invece, in Italia una sua contrazione continua. Poichè tale contrazione si rileva, ma con notevole ritardo nel tempo, soltanto in altri due Paesi: Svezia e Svizzera, nei quali però si è verificato un crollo nella proporzione di donne nell'agricoltura ben più rilevante che in Italia, la situazione italiana appare veramente particolare rispetto a quella di altri Stati. Essa denota, quindi, l'esistenza di fattori di squilibrio della struttura economica tanto più gravi per i loro effetti sociali in quanto il basso tenore di vita della popolazione italiana non consente certo che la diminuita partecipazione delle donne alle attività produttive si operi senza provocare profonde ripercussioni sui bilanci familiari di una larga massa di categorie lavoratrici.

5. — Una conferma indiretta delle osservazioni fatte nel precedente paragrafo circa il significato e le presumibili cause della tendenza registrata in Italia dalla popolazione attiva femminile, si può avere esaminando i dati disponibili sulle variazioni della disoccupazione dei due sessi. Questi sono, purtroppo assai scarsi (quelli utilizzabili ai nostri fini coprono, infatti, soltanto il periodo 1919-1935) ma danno tuttavia luogo a rilevare un'interessante caratteristica.

Come si può osservare dalle cifre riportate nella Tavola IV, nel periodo tra le due guerre mondiali, la composizione per sesso dei disoccupati ha seguito due fasi: nella prima, che va dal 1919 al 1927, la percentuale di donne è cresciuta sensibilmente, passando da valori intorno al 20% (1919-22) a valori del 30-40% e toccando le sue punte massime nel 1926-27; la seconda fase mostra, invece, un andamento decrescente, soprattutto accentuatosi dopo il 1929-30, il quale ha ricondotto la percentuale su valori del 20-25% ed anche inferiori.

L'andamento delle cifre della disoccupazione femminile si presenta — salvo per qualche anno — pressochè antitetico a quello delle corrispondenti cifre della disoccupazione maschile.

La dinamica osservata si ritrova approssimativamente sia che si considerino le cifre relative al giugno che quelle relative al dicembre dei successivi anni (mesi che rientrano, per lo più, nei periodi stagionali rispettivamente di minima e di massima disoccupazione). È però sintomatico il fatto che le percentuali calcolate sui dati del giugno (bassa disoccupazione) sono quasi costantemente più elevate — e spesso in misura notevolissima — di quelle relative al dicembre (alta disoccupazione): le donne, dunque, assumono un'importanza relativa maggiore tra i disoccupati proprio nei periodi stagionali più favorevoli. Questa caratteristica, posta in relazione col fatto che l'andamento temporale delle percentuali di disoccupazione femminile si presenta crescente in periodo di

Tav. IV. — Disoccupazione secondo il sesso in Italia dal 1919 al 1935
al 30 giugno e al 31 dicembre di ogni anno (*)

ANNI	DISOCCUPATI TOTALMENTE				DISOCCUPATI PARZIALMENTE (a)			
	UOMINI	DONNE	TOTALE	% D	UOMINI	DONNE	TOTALE	% D
1919 - G . .								
D . .	212.571	55.656	268.227	20,7				
1920 - G . .	82.218	23.613	105.831	22,3				
D . .	77.805	24.351	102.156	23,8				
1921 - G . .	308.679	80.065	388.744	20,6	196513	42427	238.940	17,8
D . .	435.384	106.391	541.775	19,6	151820	26838	178.658	15,0
1922 - G . .	286.980	85.021	372.001	22,9	74.810	20521	95.334	21,5
D . .	308.905	73.063	381.968	19,1	35.393	7.165	42.558	16,8
1923 - G . .	153.092	63.195	216.287	29,2	29.532	9.756	39.288	24,8
D . .	199.952	58.628	258.580	22,7	28.644	33742	62.386	54,1
1924 - G . .	92.424	38.369	130.793	29,3	15.056	1.821	16.877	10,8
D . .	113.777	36.672	150.449	24,4	7.889	2.067	9.956	20,8
1925 - G . .	65.472	20.060	85.532	23,5	4.254	2.690	6.944	38,7
D . .	85.167	37.033	122.200	30,3	6.820	2.050	8.870	23,1
1926 - G . .	49.517	33.747	83.264	40,5	3.920	2.730	6.650	41,1
D . .	118.219	63.274	181.493	34,9	6.780	3.436	10.216	33,6
1927 - G . .	129.327	85.276	214.603	39,7	37.034	66758	103.792	64,3
D . .	310.654	103.629	414.283	25,0	58.876	49088	107.964	45,5
1928 - G . .	165.018	82.003	247.021	33,2	18.773	11523	39.296	38,0
D . .	267.169	96.382	363.551	26,5	22.057	5.121	27.178	18,8
1929 - G . .	118.802	74.523	193.325	38,5	6.333	4.637	10.970	42,3
D . .	293.913	114.835	408.748	28,1	18.213	3.136	21.349	14,7
1930 - G . .	208.645	113.646	322.291	35,3	15.113	6.774	21.887	30,9
D . .	479.976	162.193	642.169	25,3	16.377	5.411	21.788	24,8
1931 - G . .	409.781	163.812	573.593	28,6	16.810	7.396	24.206	30,6
D . .	758.952	223.369	982.321	22,7	24.670	8.279	32.949	25,1
1932 - G . .	651.962	253.135	905.097	28,0	22.391	9.319	31.710	29,4
D . .	852.440	277.214	1.129.654	24,5	30.373	7.271	37.644	19,3
1933 - G . .	654.568	229.053	883.621	25,9	30.221	8.594	38.815	22,1
D . .	890.889	241.368	1.132.257	21,3				
1934 - G . .	689.100	141.756	830.856	17,1				
D . .	781.591	180.114	961.705	18,7				
1935 - G . .	519.457	118.643	638.100	18,6				
D . .								

(a) Lavoranti a turno o con orario ridotto.

(*) Fonte: Ministero delle Corporazioni; Cassa Naz. per le Assicurazioni Sociali.

disoccupazione complessiva tendenzialmente stazionaria o decrescente e mostra invece, una diminuzione in periodo di disoccupazione complessiva crescente, sembra suggerire la conclusione che la mancanza di lavoro per le donne sia scarsamente influenzata nelle sue variazioni dall'alternarsi di situazioni favorevoli o sfavorevoli, sia stagionali che congiunturali. La disoccupazione femminile costituirebbe pertanto, assai più che non quella maschile, un fenomeno di fondo, piuttosto legato a caratteristiche permanenti della struttura economica che non a fattori periodici connessi col ciclo stagionale o congiunturale.

Il fenomeno indicato si ritrova — seppure con minore evidenza e regolarità — anche per la sotto-occupazione, per la quale è peraltro naturale che esercitino maggior peso fattori di natura contingente che rendono più difficile la individuazione di una tendenza.

Le cause cui abbiamo più sopra attribuito l'andamento temporale della proporzione di donne nella popolazione attiva italiana ben si accordano con le caratteristiche riscontrate nell'andamento differenziale della disoccupazione dei due sessi: la rigidità della struttura produttiva ostacola in particolar modo l'espansione del lavoro femminile e determina pertanto tra le donne anche una più elevata quota di disoccupazione di fondo.

CAPITOLO II

POTENZIALE DI LAVORO, POPOLAZIONE ATTIVA E FORZE DI LAVORO FEMMINILI

6. Il potenziale di lavoro femminile al 1936 e al 1950. — 7. La popolazione attiva femminile al 1936 e la sua composizione per età. — 8. La popolazione attiva femminile secondo le categorie di attività economica e secondo le professioni. — 9. La popolazione attiva femminile secondo la posizione nella professione. — 10. Rilievi sul significato di talune caratteristiche strutturali della popolazione attiva femminile. — 11. Le forze di lavoro femminili al 1952: osservazioni sul valore della loro consistenza. — 12. La diversa proporzione di forze di lavoro femminili nelle varie regioni. — 13. Le forze di lavoro femminili secondo lo stato civile.

6. — Prima di procedere ad un esame analitico di alcuni tra i più importanti aspetti attuali dell'occupazione e della disoccupazione femminile, quali si presentano a chi osservi i dati statistici disponibili, non sarà inopportuno dare una misura approssimativa del potenziale di lavoro femminile in Italia in confronto di quello maschile, come base di riferimento per la valutazione del grado in cui tale potenziale viene utilizzato in attività professionali.

Com'è noto, in quasi tutti i Paesi europei, il sesso femminile prevale su quello maschile nel complesso della popolazione. Tale è anche il caso dell'Italia dove tale prevalenza è, però, piuttosto lieve (51 % circa). Quando si consideri la popolazione in età lavorativa, il vantaggio a favore del sesso femminile risulta un poco più accentuato per effetto del rischio di morte differenziale per i due sessi nelle varie età della vita e come conseguenza dell'emigrazione che incide in misura maggiore sulla massa di popolazione maschile. Considerando che la proporzione di inabili al lavoro possa essere assunta come analoga nei due sessi, se non pure superiore tra i maschi (14), si può quindi senz'altro affermare che il potenziale di lavoro femminile supera quello maschile. Le fonti statistiche ufficiali non consentono generalmente la determinazione esatta del potenziale di lavoro, in quanto appunto, non forniscono elementi per stabilire il numero di individui inabili al lavoro, cifra che è, peraltro praticamente impossibile dedurre anche da altre fonti. Per tali ragioni, si suole prescindere, nel calcolo del potenziale di lavoro, dal requisito dell'abilità fisica e ci si limita a tener conto del solo requisito dell'età, ponendo, oltre al limite inferiore

(14) L'inabilità al lavoro per condizioni fisiche è presumibilmente superiore per il sesso maschile in quanto più frequenti sono, per esso, i casi di inabilità conseguenti ad infortuni sul lavoro.

(che ha valore giuridico) anche un limite superiore (che ha, più che altro, un valore convenzionale (15) e dovrebbe rispondere ad una situazione di fatto) ed ottenendo in tal modo una cifra che ha il significato di « popolazione in età produttiva » e che certo non coincide che molto approssimativamente con il potenziale di lavoro inteso nel suo senso più corretto. Attenendoci a questo criterio corrente e assumendo come limite inferiore i 15 anni e come limite superiore i 64 anni, l'attuale potenziale di lavoro in Italia può essere valutato nel suo complesso e distintamente per le quattro grandi ripartizioni geografiche, come risulta dalla Tavola V (16).

Tav. V. — Potenziale di lavoro in Italia secondo il sesso al 1936 e al 1950

(Cifre assolute in migliaia)

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	MASCHI	FEMMINE	TOTALE	% FEMMINE
<i>Censimento 21 aprile 1936</i>				
Italia settentrionale	6.021	6.361	12.382	51,4
Italia centrale	2.343	2.447	4.790	51,1
Italia meridionale.	2.771	3.071	5.842	52,6
Italia insulare	1.456	1.527	2.983	51,2
COMPLESSO	12.591	13.406	25.997	51,6
<i>Valutazione al 31 dicembre 1950</i>				
Italia settentrionale	7.030	7.481	14.511	51,6
Italia centrale	2.736	2.888	5.624	51,4
Italia meridionale.	3.236	3.614	6.850	52,8
Italia insulare	1.706	1.799	3.505	51,3
COMPLESSO	14.708	15.782	30.490	51,8

(15) È noto, infatti, che soltanto nelle attività di lavoro dipendente (e non in tutte) il limite superiore ha valore giuridico.

(16) I dati riportati nella Tavola V sono quelli risultanti dal censimento del 1936, ricondotti ai confini attuali, e quelli della valutazione eseguita dall'ISTAT per la data del 31 dicembre 1950, non essendo tuttora state eseguite le classificazioni della popolazione censita nel 1951. La valutazione ISTAT della composizione per età della popolazione a fine 1950 si riferisce al complesso del territorio italiano; la distribuzione della popolazione 15-64 anni (da essa risultante) tra le diverse ripartizioni geografiche è stata da noi determinata ammettendo che il peso di ciascuna ripartizione nella classe di età considerata sia rimasto — nell'ambito di ciascun sesso — invariato dal 1936 al 1950. Tale ipotesi non è certo aderente alla realtà poichè la dinamica differenziale delle varie regioni tende a modificare nel tempo la proporzione che ognuna di esse rappresenta in ogni classe di età della popolazione complessiva. Ma le modificazioni verificatesi in un quindicennio non possono essere che di modesta entità; d'altra parte, il ricorso a calcoli più complessi avrebbe importato l'adozione di ipotesi molteplici, altrettanto arbitrarie.

Si può quindi approssimativamente calcolare che il potenziale di lavoro femminile si aggiri oggi intorno ai 15,8 milioni di unità e rappresenti circa il 52 % del potenziale complessivo. La prevalenza femminile — particolarmente accentuata nell'Italia meridionale (per il maggior prelievo ivi operato dall'emigrazione) — tende ad aumentare nel tempo. È da prevedere che essa si accentuerà ancora in futuro, per effetto della mortalità differenziale dei due sessi (17) e tale accentuazione sarà, naturalmente, ancora più forte nel caso di una sensibile ripresa dell'emigrazione.

7. — La popolazione attiva italiana risultava, al censimento del 1936 (ricondata ai confini attuali) di 17,9 milioni di unità, di cui 5 milioni erano costituiti da donne. Mentre, pertanto, la cifra della popolazione attiva maschile superava di oltre 300 mila unità quella del potenziale di lavoro, quella corrispondente femminile ne costituiva soltanto il 37 % e il rapporto corretto tra massa attiva e potenziale di lavoro (18) era del 91 % per i maschi e del 33 % per le femmine.

Un esame della composizione per età della popolazione attiva femminile in confronto di quella maschile presenta particolare interesse perchè consente, tra l'altro, anche di ricavare indirettamente un'indicazione di massima sulla passata dinamica delle sue variazioni temporali, più significativa di quella che si otterrebbe sulla base dei dati dei censimenti precedenti, che mal si prestano al confronto con quelli del censimento del 1936. Riportiamo, quindi, nella Tavola VI le percentuali di popolazione attiva delle varie classi di età sul complesso della popolazione di età corrispondente, distintamente per i due sessi.

Sul complesso della popolazione femminile di 10 anni e oltre, la popolazione attiva rappresentava solo il 30 %, con uno scarto, rispetto alla corrispondente percentuale maschile, di oltre 50 punti, ma lo scarto si manifestava in misura assai diversa nei vari gruppi di età, molto più accentuato per le classi più anziane, assai più ridotto in quelle giovanili. Se è vero che tali differenze possono essere in parte dovute alla circostanza che tra i giovanissimi hanno peso prevalente i coadiuvanti familiari (categoria che assume una fisionomia economica particolare e nella quale le donne sono largamente rappresentate), è altrettanto vero che la progressione crescente degli scarti tra percentuali femminili e maschili al crescere dell'età sta chiaramente a dimostrare l'importanza relativa sempre maggiore che è andata assumendo nel tempo la popolazione attiva femminile.

(17) Infatti, della progressiva diminuzione della mortalità beneficia in misura maggiore il sesso femminile.

(18) Tale rapporto va, evidentemente, istituito escludendo dalla popolazione attiva quella in età 10-14 anni e superiore ai 65 anni.

Tav. VI. — Popolazione attiva secondo l'età e il sesso

(Censimento del 1936 - Popolazione presente speciale)

CLASSI DI ETÀ	PERCENTUALE DI POPOLAZIONE ATTIVA SUL COMPLESSO			100 $\frac{F}{M}$
	MASCHI	FEMMINE	TOTALE	
10-14 anni	26,9	18,5	22,7	67,0
15-20 »	82,8	49,8	66,5	59,0
21-24 »	92,9	47,2	70,2	50,2
25-44 »	97,5	32,9	64,1	36,2
45-64 »	92,0	22,7	55,3	27,8
65-69 »	61,7	11,5	35,2	20,8
età ignota	61,1	20,0	39,5	36,4
IN COMPLESSO	81,5	29,9	55,0	38,7

Questo fenomeno comporta, tra l'altro, anche una progressiva modificazione strutturale della popolazione attiva femminile secondo l'età, antitetica a quella maschile: per il progressivo «invecchiamento» della popolazione (19), il potenziale di lavoro risulta sempre più largamente composto di classi anziane e la popolazione attiva maschile subisce presumibilmente lo stesso processo (anche se meno intenso), mentre per la popolazione attiva femminile gli effetti della dinamica demografica vengono equilibrati e forse anche invertiti da quelli della dinamica sociale, fino a che — almeno — il processo evolutivo di questa non subisca arresti o inversioni.

Come conseguenza delle caratteristiche evolutive della passata dinamica sociale, la composizione per età della popolazione attiva era, infatti profondamente differenziata per i due sessi al censimento del 1936: mentre per i maschi le età inferiori ai 25 anni costituivano il 26,6%, quelle dai 25 ai 44 il 41,5% e quelle di 45 e oltre il 31,9%, le corrispondenti proporzioni per le femmine erano 40, 39, 21. Occorre, tuttavia, tener presente che la situazione al 1936 riflette la dinamica del periodo che va, *grosso modo*, dall'unificazione d'Italia al 1926; le tendenze evolutive della popolazione attiva femminile delineatesi nel corso del secolo XX (v. paragrafo 4), che — come vedremo più oltre — sembrano essersi recentemente precisate,

(19) Come effetto della diminuzione della natalità e della mortalità, la composizione per età della popolazione si modifica nel senso di un'importanza sempre minore delle classi giovanili.

lasciano presumere che oggi la differenziazione fra la struttura per età della popolazione attiva dell'uno e dell'altro sesso non siano più accentuate o siano addirittura ridotte rispetto al 1936 (20).

8. — La composizione della popolazione attiva secondo le categorie economiche quale risultava al censimento del 1936 dà luogo a rilevare alcune caratteristiche strutturali specifiche per il sesso femminile, di cui la più evidente è l'elevata proporzione di donne addette all'economia domestica. Queste, infatti costituiscono, come appare dalla Tavola VII, oltre 1/10 della popolazione attiva, laddove l'economia domestica assorbe poco più di 1/200 di tutti gli uomini attivi. L'amministrazione privata, le attività libere e il culto, il commercio sono le altre categorie che presentano proporzioni leggermente più elevate tra le donne che non tra gli uomini (21); i due sessi sono in situazione analoga nei riguardi dell'assorbimento relativo da parte dell'amministrazione pubblica, mentre le percentuali femminili sono al disotto di quelle maschili in tutte le altre attività. Come risultante della diversa composizione per attività economica della massa lavoratrice maschile e femminile, si ha che quest'ultima, sebbene numericamente molto inferiore a quella maschile nel complesso, prevale largamente nell'economia domestica (nella quale lavorano 770 donne per ogni 100 uomini) e, in più ridotta misura, nell'amministrazione privata (170 donne per 100 uomini); la partecipazione femminile si aggira intorno ad un rapporto di 35-40 donne per ogni 100 uomini per la maggior parte delle attività ed è eccezionalmente bassa soltanto nel credito e assicurazioni e, in particolar modo, nei trasporti e comunicazioni, dove scende, rispettivamente a rapporti di 13 e di 5 a 100.

Una dettagliata analisi delle singole professioni esercitate dalla popolazione attiva quali risultavano al censimento del 1936, permette di rilevare altre caratteristiche: nell'industria tessile, in 11 professioni individuali su 12 (con la sola eccezione dei lavatori e sgrassatori di lana) le donne prevalgono numericamente sugli uomini, nel rapporto globale di 5 a 1; nell'industria del vestiario e abbigliamento, il rapporto è di 3 a 1 e la prevalenza femminile

(20) La riduzione della percentuale di donne sulla popolazione attiva dovrebbe essere anche l'effetto di un diminuito flusso nelle leve di lavoro; non è, però, facile dire se questo fattore vi abbia influito in misura maggiore o minore di quello del ritorno ad attività casalinghe di donne già occupate e fino a che punto, quindi, possa esserne risultata modificata la composizione per età della massa attiva femminile. Una valutazione statistica di tale modificazione è, d'altra parte, impedita dalla mancanza di dati recenti anche approssimativamente comparabili con quelli del 1936, giacchè i criteri di classificazione seguiti dall'indagine ISTAT sulle forze di lavoro sono troppo diversi per consentire un confronto sia pure di massima.

(21) La più elevata quota spettante alla categoria « attività e arti libere e culto » per le donne rispetto agli uomini è esclusivo effetto della proporzione eccezionale che in tale categoria rappresentano le addette al culto (60,1% della categoria e 1% di tutta la popolazione attiva, contro proporzioni, per il sesso maschile, rispettivamente del 40,8% e del 0,6%).

9. — Dal punto di vista della posizione nella professione, non vi è tra i due sessi divergenza sensibile circa la proporzione di lavoratori indipendenti sul complesso della popolazione attiva, che risulta, infatti, per le donne solo di un punto inferiore a quella registrata per gli uomini (47,2 % contro 48,2 %).

Tav. VIII. — Popolazione attiva secondo il sesso e la posizione nella professione
(Censimento del 1936-Popolazione presente speciale)

POSIZIONE NELLA PROFESSIONE	COMPOSIZIONE PERCENTUALE DELLA POPOLAZIONE ATTIVA			100 $\frac{F}{M}$
	MASCHI	FEMMINE	TOTALE	
Lavoratori indipendenti	48,2	47,2	48,0	37,8
<i>Imprenditori (escl. artigiani)</i>	8,6	8,3	8,5	37,1
<i>Artigiani e assimilati</i>	38,9	38,6	38,9	38,4
<i>Liberi professionisti</i>	0,7	0,3	0,6	17,7
Lavoratori dipendenti	51,8	52,8	52,0	39,5
<i>Dirigenti e impiegati</i>	7,8	8,9	8,1	44,6
<i>Personale di servizio e fatica</i>	2,6	11,9	5,2	176,6
<i>Operai e assimilati</i>	41,3	30,6	38,3	28,7
<i>Lavoranti a domicilio</i>	0,1	1,4	0,4	561,5
COMPLESSO	100,0	100,0	100,0	33,7

Come si può rilevare dalla Tavola VIII, nemmeno molto notevoli sono le divergenze per le singole categorie di lavoratori indipendenti, se si eccettua quella per i liberi professionisti, mentre squilibri molto forti presentano le singole categorie di lavoratori dipendenti. Per questa classe, infatti, la lieve divergenza complessiva di un punto maschera situazioni molto diverse e antitetiche nell'ambito di ogni categoria: alla minore importanza relativa, nella popolazione attiva femminile, della posizione «operai e assimilati» fanno riscontro proporzioni più elevate per tutte le altre categorie e soprattutto per quelle dei «lavoranti a domicilio» e del «personale di servizio e fatica». Tali situazioni differenziali si riflettono nel diverso contributo che danno i due sessi ai lavoratori delle varie posizioni professionali: le donne stanno agli uomini in un rapporto di 56 a 10 tra i lavoranti a domicilio, di 18 a 10 nel personale di servizio e fatica;

sono, invece, in forte minoranza tra i dirigenti e impiegati (4-5 a 10) e nelle categorie indipendenti degli imprenditori e degli artigiani (meno di 4 a 10) e partecipano in misura ancora minore sia alle attività operaie (circa 3 a 10) che alle libere professioni (circa 2 a 10).

10. — Per concludere e sintetizzare questa rapida rassegna illustrativa, si possono rilevare le seguenti caratteristiche: 1) le donne sono entrate sempre più numerose nella massa di popolazione attiva, sì che le classi giovanili sono assai più largamente rappresentate tra le lavoratrici che tra i lavoratori; 2) l'assorbimento della massa femminile da parte delle varie attività economiche è, come graduatoria, analogo a quello che si verifica per la massa maschile, con alcune eccezioni, però, molto rilevanti (super-assorbimento nell'economia domestica, amministrazione privata, culto e sub-assorbimento nei trasporti e comunicazioni, credito e assicurazione); 3) dal punto di vista professionale, si rileva una particolare concentrazione in attività specifiche che però corrispondono, nella maggior parte dei casi, a gruppi di attività industriali ed hanno, quindi, in ultima analisi, un significato più economico che professionale (attività nell'ambito delle industrie tessili e dell'abbigliamento, confezionamento del tabacco); 4) nei riguardi della posizione nella professione le donne sono ripartite secondo una graduatoria quasi analoga a quella degli uomini ma anche qui, come già per la ripartizione secondo l'attività economica, con eccezioni caratteristiche (importanza di gran lunga maggiore nelle categorie dei lavoratori a domicilio e del personale di servizio e fatica, notevolmente minore nella categoria operaia e tra le professioni libere).

Soffermando l'attenzione sui due ultimi punti, si può osservare che alcune delle caratteristiche rilevate sono in relazione con ovvie circostanze che differenziano i due sessi, in parte dal punto di vista naturale e soprattutto da quello sociale: la notevole importanza delle attività classificate nell'economia domestica (cui fa riscontro, d'altra parte, approssimativamente, la posizione professionale di personale di servizio e fatica) risponde alla tradizione del lavoro domestico come lavoro proprio e specifico della donna che, da un piano familiare (servizi domestici nella famiglia), viene ad essere proiettato su un piano extra-familiare (servizi domestici alle dipendenze altrui). Qualcosa di analogo può dirsi per la categoria «lavoranti a domicilio» che, nonostante la sua scarsa importanza, si presenta però come quasi assolutamente caratteristica del sesso femminile: giuoca, però, in questo caso, non solo e non tanto il fattore professionale quanto il fattore sociale, ma il fenomeno assume, nella moderna economia capitalistica, aspetti peculiari che meritano di essere considerati nel loro speciale significato e che prenderemo in esame nel capitolo V.

11. — La popolazione attiva rilevata dai censimenti definisce, in realtà una massa poco significativa sia dal punto di vista economico che sociale, poichè da essa sono esclusi gli individui in cerca di prima occupazione, mentre possono esservi compresi, anche se impropriamente, coloro che posseggano una qualifica professionale e che, pur non svolgendo di fatto un'attività di lavoro, dichiarino nel foglio di censimento tale loro qualifica (23).

Quest'ultima circostanza è da ritenersi, in linea di massima, maggiormente operante per gli uomini che non per le donne poichè queste danno, di regola, minore importanza all'eventuale possesso di una qualifica professionale quando non la utilizzino a scopo di lavoro. Per le donne, anzi, è da supporre che le imprecisioni avvengano nel senso opposto, dichiarandosi come casalinghe molte donne che esercitano saltuariamente attività di lavoro; tale fenomeno, che aveva assunto portata notevolissima nei censimenti precedenti, è stato certo meno rilevante nel censimento del 1936, ma è difficile pensare che sia stato del tutto eliminato.

A parte, dunque, il significato di « popolazione attiva », è da supporre che la massa femminile censita come tale nel 1936 rappresentasse una cifra piuttosto per difetto che non per eccesso rispetto a quella effettiva. D'altra parte, è pure presumibile che oggi questa sia approssimativamente pari o, quanto meno, non di molto inferiore a quella del 1936, anche considerando la possibilità che la tendenza rilevata nel periodo 1901-1936 si sia ulteriormente precisata e pur tenendo conto di una circostanza particolare che può aver influito nell'ingrossare la cifra effettiva del 1936.

La circostanza in parola è data dal fatto che il censimento del 1936 fu eseguito durante la guerra d'Africa e che pertanto l'impiego del lavoro femminile era forse, a quella data, super-normale, ma occorre tener presente che la popolazione attiva maschile dislocata in Africa orientale risultava di circa 450.000 unità; quindi, anche ammesso che altrettante donne avessero solo temporaneamente occupato i posti di lavoro degli uomini assenti (il che rappresenta, evidentemente un'ipotesi limite), è difficile pensare che nel corso di oltre un quindicennio non si sia determinato un incremento assoluto della popolazione attiva femminile tale da coprire almeno parzialmente questa cifra.

Le precedenti considerazioni ci sembrano una necessaria premessa per la corretta interpretazione dei dati risultanti dalla recente indagine ISTAT sulle forze di lavoro. Essi forniscono una percentuale nazionale di forze di lavoro sul complesso della popolazione femminile di 20,2 (contro 24,0 per la popola-

(23) Intendiamo riferirci alla possibilità che individui in condizione non professionale (ad es. benestanti o pensionati) dichiarino non già tale loro condizione, ma la qualifica professionale di cui sono eventualmente in possesso e che di fatto non utilizzano o l'attività di lavoro un tempo esercitata ed attualmente abbandonata.

zione attiva al censimento del 1936) la quale porta a determinare la cifra di 4.855 mila unità di lavoro femminili (contro 5.247 mila unità di popolazione attiva al 1936). Uno scarto in meno così notevole (pur tenuto conto del diverso significato della massa di forze di lavoro in confronto della popolazione attiva) non può non destare una qualche perplessità, giacchè l'inclusione nelle forze di lavoro di coloro che sono in cerca di prima occupazione dovrebbe aver determinato almeno un compenso sulle circostanze sopra indicate.

Va tenuto presente che, per quanto riguarda gli uomini — per i quali, come si è detto sopra, è da presumere che le unità impropriamente censite come attive siano più numerose — la massa attuale di forze di lavoro viene a risultare in cifra assoluta di circa un milione superiore a quella della popolazione attiva del 1936 (14.503 mila unità contro 13.555 mila della popolazione presente speciale del 1936), mentre in percentuale della popolazione complessiva essa è bensì minore, ma con uno scarto assai più ridotto di quello accusato per le donne (62,8 % contro 63,3 % del 1936). Poichè nell'indagine ISTAT gli individui in cerca di prima occupazione risultano ammontare a 410 mila unità maschili e a 268 mila unità femminili, fra il 1936 e il 1952 si sarebbe verificato un incremento di 538 mila uomini attivi mentre la popolazione attiva femminile sarebbe diminuita di ben 660 mila unità. La perplessità appare, dunque, ancor più giustificata dall'esame comparativo della situazione per i due sessi.

A prescindere da ogni discussione sulla rappresentatività del campione rilevato nell'indagine ISTAT (che sarebbe, comunque, fuori luogo fare in questa sede) non ci sembra potersi escludere che i risultati di essa siano diversamente significativi per i due sessi, specie ove si pensi che la data della rilevazione si riferisce ad un periodo di sosta di molte attività stagionali (soprattutto agricole). Infatti, è certo che molte donne che esercitano attività stagionali e che all'8 settembre attendevano soltanto ai lavori domestici, figurano nella rilevazione come « casalinghe »; come tali possono essersi d'altra parte, anche dichiarate donne artigiane o lavoranti a domicilio per conto dell'industria o coadiuvanti familiari. Per gli uomini, in casi analoghi, la dichiarazione di inattivo è certo meno frequente, sia per la maggiore diffusione di occupazioni plurime, sia perchè, in generale, tale dichiarazione viene fatta malvolentieri, al contrario di quanto avviene per le donne, che, anzi, talora tendono, per ragioni varie, a non indicare la loro eventuale attività di lavoro (24).

(24) Per quanto accurata possa essere l'indagine da parte degli intervistatori, non si deve dimenticare che in definitiva i dati rispecchiano dichiarazioni degli interessati. Se, ad es. vi sia precisa intenzione — da parte delle famiglie intervistate — di nascondere attività non continuative o parziali dei componenti femminili per il timore che il dichiararle possa pregiudicare l'eventuale assunzione al lavoro dei componenti maschili disoccupati oppure possa procurare o aggravare l'imposizione fiscale, sarà ben difficile scoprire la falsità della dichiarazione.

12. — Mancano certo gli elementi statistici necessari per poter valutare se i rilievi fatti nel precedente paragrafo abbiano o meno fondamento e in quale misura. Anche se è probabile che sussista un errore per difetto nella cifra rilevata delle forze di lavoro femminili, non è quindi possibile determinarne nemmeno presuntivamente l'entità e neppure è possibile dire se ne derivi una incomparabilità delle situazioni regionali.

Nonostante queste riserve, riteniamo però che, comunque, da un confronto regionale dei risultati dell'indagine ISTAT si possano trarre delle indicazioni di massima atte ad illustrare le differenziazioni territoriali della partecipazione della donna alle attività lavorative.

Riportiamo, pertanto, nella Tavola IX il quadro d'insieme che da tali risultati si ricava al riguardo.

La diversa situazione che caratterizza le varie zone del nostro territorio appare chiaramente delineata: sia che si consideri il contributo femminile all'attività lavorativa, sia che si faccia riferimento alla proporzione che le forze di lavoro rappresentano sul complesso della popolazione femminile (25), si rileva concordemente una diminuzione dal nord al sud. I valori sintetici delle quattro grandi ripartizioni mostrano, però, che le proporzioni dell'Italia centrale e di quella meridionale sono relativamente poco differenziate tra loro; divergenze più sensibili si hanno, invece, tra queste e i valori estremi dell'Italia settentrionale da un lato e di quella insulare dall'altro.

L'analisi regionale si presenta, d'altra parte, interessante perchè permette di individuare situazioni caratteristiche che sono un indice della pluralità dei fattori che intervengono a determinare il grado di partecipazione della donna alle attività di lavoro. La maggiore importanza relativa del lavoro femminile — valutata in base al rapporto tra forze di lavoro e popolazione (26) — si ha, nell'ordine, in Piemonte (29,1 %), Emilia-Romagna (27,7 %), Marche (27,7 %) e Lombardia (27,0 %), ossia in due regioni essenzialmente industriali e in due regioni essenzialmente agricole; all'altro estremo della graduatoria, si trovano, con valori bassissimi, la Sardegna (7,4 %) e soprattutto la Sicilia (6,0 %), la cui situazione si distacca molto sensibilmente da quella della Calabria (14,8 %), che pure ha una struttura economica non molto dissimile da quella siciliana. Ancora, è da rilevare la situazione particolarmente arretrata del Lazio

(25) I due aspetti, sebbene ovviamente distinti, sono legati tra loro da una evidente relazione che porta ad una graduatoria regionale molto simile (l'indice di cograduazione risulta pari all'80% del suo valore massimo).

(26) Tale rapporto è influenzato dalla diversa composizione per età della popolazione e, quindi, non è che scarsamente significativo a fini comparativi. Tuttavia, le caratteristiche regionali che esso denota — poste in relazione con la diversa struttura demografica —, mostrano che queste sono prevalentemente determinate da cause extra-demografiche, com'è ulteriormente provato dal fatto che esse si rilevano anche in base ai rapporti di composizione tra forze di lavoro femminili e forze di lavoro complessive.

Tav. IX. — Forze di lavoro femminili nelle varie regioni

(Indagine ISTAT 8 settembre 1952)

REGIONI	CIFRE ASSOLUTE (in migliaia)	CIFRE PERCENTUALI	
		SUL COMPLESSO DELLE F.D.L.	SULLA POPOLAZIONE FEMMINILE
Piemonte e Valle d'Aosta	537,5	30,3	29,1
Lombardia	915,6	30,1	27,0
Trentino-Alto Adige	71,3	24,2	19,0
Veneto	403,3	24,8	20,4
Friuli-Venezia Giulia	93,4	24,7	19,9
Liguria	170,0	25,0	21,0
Emilia-Romagna	495,0	29,3	27,7
ITALIA SETTENTRIONALE	2.686,1	28,3	25,2
Toscana	352,4	25,1	22,0
Umbria	85,6	24,9	21,1
Marche	190,2	29,7	27,7
Lazio	286,7	22,6	16,7
ITALIA CENTRALE	914,9	25,0	20,3
Abruzzi e Molise	176,5	26,5	20,3
Campania	418,2	26,1	18,8
Puglia	264,2	22,8	16,1
Basilicata	58,0	23,5	18,3
Calabria	155,6	21,8	14,8
ITALIA MERIDIONALE	1.072,5	24,5	17,6
Sicilia	134,8	9,4	6,0
Sardegna	46,7	11,4	7,4
ITALIA INSULARE	181,5	9,8	6,3
ITALIA	4.855,0	25,1	20,2

(16,7 %), che presenta un valore più basso sia della media dell'Italia centrale che di quella dell'Italia meridionale (27), mentre la proporzione degli Abruzzi e Molise (20,3 %) supera la media nazionale. D'altra parte, nell'Italia settentrionale, quote relativamente basse registrano le tre regioni venete, che, con valori del 19-20 %, si differenziano in misura maggiore dalle altre regioni del nord che non dalla maggior parte di quelle del sud, caratteristica, peraltro, che è dato osservare anche per altri fenomeni sociali, economici e demografici.

È chiaro, dunque, che ragioni storiche da un lato e probabilmente caratteristiche del regime fondiario dall'altro si aggiungono alla fisionomia strutturale dell'economia delle varie regioni nel determinare le diversità di fondo che le distinguono (28).

Un'ulteriore particolarità sulla quale è opportuno richiamare l'attenzione è quella delle discordanze che, in qualche caso, si rilevano tra i due aspetti considerati nella Tavola IX. La più notevole di tali discordanze si nota per la Campania, dove le forze di lavoro femminili, pur dando luogo ad un valore relativo inferiore alla media nazionale (18,8 % contro 20,2 %), contribuiscono al complesso delle forze di lavoro della regione con una proporzione tra le più elevate (26,1 %); in misura minore, analoga caratteristica si riscontra negli Abruzzi e Molise. Queste ed altre più lievi discordanze sono evidentemente in relazione con la percentuale di popolazione maschile in condizione non professionale (29) e stanno ad indicare un'interessante diversità strutturale relativa nella popolazione dei due sessi agli effetti della partecipazione alle attività di lavoro.

13. — Dai risultati dell'indagine ISTAT si può trarre anche un'indicazione di massima circa la portata sociale che assume in Italia il lavoro femminile agli effetti del danno che, secondo l'opinione di molti, deriverebbe alla famiglia dal fatto che la donna se ne allontani o intenda allontanarsene per svolgere fuori di essa un'attività professionale.

(27) Questa caratteristica è ancora più sintomatica ove si tenga conto che a Roma — come in tutte le altre grandi città — le attività femminili sono presumibilmente molto diffuse. (Si veda, a proposito dell'influenza dei grandi centri, la nostra nota sui risultati della prima indagine ISTAT compiuta nel 1951: FEDERICI N., *Ancora sui risultati di una recente indagine sulle forze di lavoro*, in « Statistica », a. XII, n. 2, pp. 245-46). È da presumere che il così basso valore del Lazio sia pertanto dovuto ad una eccezionale arretratezza dell'ambiente sociale di alcune zone della regione e presumibilmente di quelle del Lazio meridionale.

(28) Non è certo possibile scendere qui nell'analisi interpretativa dei dati ai fini di individuare le varie cause che concorrono a differenziare l'una regione dall'altra nei riguardi della partecipazione femminile alle attività professionali; riteniamo, invece, che queste potranno essere poste in luce dalle monografie regionali predisposte nel programma dell'Inchiesta.

(29) Questa raggiunge, ad es., in Campania il valore regionale massimo (44%).

Sul complesso delle forze di lavoro femminili, le coniugate rappresentano il 34,6 % e le vedove il 7,7 %; l'insieme delle donne che lavorano o cercano lavoro legate a doveri familiari rappresenta pertanto una proporzione del 42,3 % o di poco inferiore (30) rispetto alle forze di lavoro femminili. Se, però, si calcola la percentuale delle coniugate e vedove appartenenti alle forze di lavoro sul complesso di queste categorie nella popolazione complessiva, si trova un valore del 16,7 %. Sebbene, per le ragioni esposte nel paragrafo 7, tale valore è, di fatto, probabilmente un pò più elevato, va pure tenuto presente che molte delle donne che esercitano un'attività extra-domestica non si allontanano (come nel caso di molte attività artigianali e nel caso del lavoro a domicilio) o si allontanano solo per periodi limitati (come nel caso della maggior parte delle attività agricole) dalle cure della famiglia.

La situazione concreta non appare pertanto tale da giustificare le apprensioni che molti mostrano di nutrire circa questo problema sociale, basandosi su giudizi soggettivi che non risultano statisticamente confermati. E ciò tanto più in quanto per una parte delle coniugate comprese nelle forze di lavoro (e cioè per quelle che non hanno prole) l'eventuale pregiudizio arrecato alla famiglia dalle loro attività extra-domestiche è certo da ritenersi di assai minore portata.

(30) Occorre, infatti, considerare che una parte delle vedove è, certo, senza prole e che queste sono da assimilarsi alle nubili, non essendo legate a doveri familiari.

CAPITOLO III

OCCUPAZIONE FEMMINILE

14. L'occupazione femminile dall'anteguerra ad oggi e la sua ripartizione per attività economica. — 15. Caratteristiche territoriali dell'occupazione femminile. — 16. Rilievi conclusivi.

14. — Le fonti statistiche disponibili non consentono una conoscenza completa e analitica dell'occupazione femminile. Per l'anteguerra si possono praticamente utilizzare soltanto i dati del censimento 1937-39, relativo ai tre settori dell'industria, commercio e trasporti, mentre la situazione attuale si può desumere da due fonti: la rilevazione periodica del Ministero del Lavoro che copre il solo settore industriale (e anche questo, parzialmente) e l'indagine ISTAT sulle forze di lavoro, che fornisce la ripartizione secondo l'attività economica e secondo altre caratteristiche.

Ci limiteremo qui a considerare l'aspetto più propriamente economico (31).

Al censimento del 1937-39, l'occupazione femminile nei settori censiti risultava come indicata nella Tavola X.

Alla vigilia dell'ultimo conflitto, nei tre settori dell'industria, del commercio e dei trasporti e comunicazioni le donne costituivano pertanto il 27 % di tutti gli addetti; irrilevante in alcuni settori industriali (peraltro di secondaria importanza) e nei trasporti, l'occupazione femminile si presentava particolarmente notevole nelle industrie di trasformazione che assorbivano 1.121 mila donne (31,9 % di tutti gli addetti) e nelle attività commerciali che ne assorbivano 656 mila (37,1 % di tutti gli addetti). Tra le varie classi delle industrie di trasformazione, la massa femminile più numerosa si registrava nel settore tessile (465 mila unità), seguito da quello dell'abbigliamento (189 mila), dell'alimentazione (115 mila) e meccanico (105 mila); tale massa prevaleva largamente su quella maschile nelle industrie tessili (74 %) e dell'abbigliamento (61 %), mentre la uguagliava approssimativamente nelle industrie del legno (48 %).

Dal punto di vista della posizione nella professione, le donne costituivano circa il 21 % degli imprenditori nell'industria e artigianato ed oltre il 39 % dei lavoratori indipendenti nel commercio. Nel lavoro dipendente del-

(31) I dati relativi agli orari di lavoro saranno utilizzati nei capp. V e VI, mentre la composizione secondo il grado di istruzione non verrà considerata, in quanto rientra nell'esame di particolari memorie affidate ad altri collaboratori.

Tav. X. — Donne addette alle attività industriali, commerciali e dei trasporti
(Censimento industriale e commerciale 1937-39)

ATTIVITÀ ECONOMICHE	NUMERO DI DONNE ADDETTE (in migliaia)	% SUGLI ADDETTI DI ENTRAMBI I SESSI
Pesca	1,5	1,6
Industrie estrattive	3,3	2,4
Industrie di trasformazione	1.121,0	31,9
Costruzioni	2,7	0,5
Prod. e distrib. elettricità, acqua e gas . . .	0,3	0,7
Servizi industriali	11,9	12,4
<i>Totale industria e artigianato . . .</i>	<i>1.140,7</i>	<i>25,7</i>
Farmacie	4,9	25,3
Commercio propriamente detto	579,7	38,1
Servizi commerciali e assimil.	71,5	31,4
<i>Totale commercio . . .</i>	<i>656,1</i>	<i>37,1</i>
Trasporti	7,9	1,7
Comunicazioni	25,6	28,2
<i>Totale trasporti e comunicazioni . . .</i>	<i>33,5</i>	<i>6,1</i>
TOTALE ATTIVITA' CENSITE . . .	1.830,3	27,0

l'industria e artigianato, la massa femminile rappresentava circa il 28 % degli operai, quasi il 12 % del personale subalterno, il 16,5 % degli impiegati e meno del 3 % dei dirigenti, mentre nel lavoro dipendente del commercio le proporzioni erano rispettivamente 21 % (operai), 16 % (personale subalterno), 35 % (impiegati), 19 % (dirigenti).

Dalla rilevazione periodica del Ministero del Lavoro, l'occupazione operaia femminile nell'industria risulterebbe sensibilmente superiore a quella dell'anteguerra: mentre, infatti, la proporzione era — in base al censimento industriale del 1937-39 — del 28% nella categoria operaia, i valori degli ultimi anni ricavati dalla rilevazione in parola supererebbero il 35%. Va però tenuto presente che, in tale rilevazione, sono esclusi buona parte dei piccoli stabili-

menti (32), nei quali è possibile (ed anche probabile) che la mano d'opera femminile abbia una minore importanza relativa (33).

Le oscillazioni subite dall'occupazione operaia femminile nell'industria in questi ultimi anni sembrerebbero, d'altra parte, di scarso rilievo, come appare dalla Tav. XI, ma non è improbabile che una rilevazione comprensiva di tutti gli stabilimenti avrebbe dato luogo ad osservare una dinamica diversa.

Tav. XI. — Percentuale di donne occupate nell'industria (*)
(Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale)

CATEGORIE E CLASSI DI INDUSTRIA	MEDIA 1948	MEDIA 1949	MEDIA 1950	MEDIA 1951	MARZO 1951	MARZO 1952
Industrie estrattive	2,5	3,6	2,0	1,9	2,1	1,9
Industrie manifatturiere	37,4	37,5	37,1	36,9	37,3	36,6
<i>alimentari</i>	32,2	35,2	37,5	38,2	37,2	37,8
<i>tessili</i>	74,2	73,9	73,6	73,4	73,5	73,2
<i>metalmecaniche</i>	12,5	12,5	12,4	12,5	12,4	12,3
<i>diverse</i>	27,3	27,4	27,3	26,8	27,1	26,5
Industrie elettriche	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1
IN COMPLESSO	35,4	35,6	35,2	35,0	35,4	34,6

(*) Le percentuali sono calcolate sul numero medio di operai in forza nel mese.

Tuttavia, si può notare che la tendenza è quella di una diminuzione in tutti i settori (se si eccettuano le industrie alimentari) ed è soprattutto avvertibile nel settore tessile.

Le risultanze dell'indagine ISTAT non sono comparabili nè con quelle del censimento industriale, nè con quelle della rilevazione del Ministero del Lavoro. Ma le basse percentuali femminili sul complesso degli occupati che

(32) È noto che, per molte industrie, il Ministero del Lavoro rileva i soli dati degli stabilimenti con almeno 10 operai, sì che si calcola che la rilevazione copra circa il 20% degli stabilimenti e circa il 55% degli operai addetti.

(33) Da una stima eseguita dalla Confindustria e basata in massima parte sui risultati di un'indagine effettuata presso le Associazioni industriali di categoria nel giugno 1949 si ricava una proporzione di donne del 30% tra gli operai di aziende industriali e di servizi industriali; la proporzione scende, invece, sensibilmente per le aziende artigiane dell'industria (24,8%). Cfr. *Annuario di statistiche del lavoro* 1949, tabelle a pagg. 28-30.

da esse si ricavano (v. Tavola XII) sembrano confermare quella evasione nelle dichiarazioni di attività esercitate da parte delle donne, che suggerivano i dati sulle forze di lavoro (v. paragrafo 11). È, infatti, abbastanza strano che si possa giustificare con la diversità di criteri adottati nelle due rilevazioni la minor percentuale di donne che oggi risulterebbero occupate rispetto all'anteguerra

Tav. XII. — Occupazione femminile secondo le attività economiche al 1952

(Indagine ISTAT)

CATEGORIE E RAMI DI ATTIVITÀ ECONOMICA	DONNE OCCUPATE	
	CIFRE ASSOLUTE (in migliaia)	% OCCUPATI
Agricoltura, caccia, pesca	1.823,5	24,3
Industrie	1.195,2	21,3
<i>estrattive</i>	11,9	5,3
<i>manifatturiere</i>	1.152,7	30,6
<i>edilizie</i>	18,6	1,3
<i>elettricità, acqua, gas</i>	12,0	6,1
Trasporti e comunicazioni	31,7	4,8
Commercio, credito e assicurazione	533,1	28,3
<i>commercio</i>	507,2	29,3
<i>credito e assicurazione</i>	25,9	17,3
Altre attività	513,2	51,4
Pubblica amministrazione	334,9	32,1
IN COMPLESSO	4.431,6	25,1

(censimento industriale 1937-39) ad es. nelle industrie manifatturiere (30,6 % contro 31,9 %), nel commercio (29,3 % contro 38,1 %), nei trasporti e comunicazioni (4,8 % contro 6,1 %), mentre la divergenza in meno che risulta rispetto alla rilevazione attuale del Ministero del Lavoro per le industrie manifatturiere (30,6 % contro 37 % circa) è troppo notevole per potersi giustificare con l'inclusione, qui, delle piccole aziende, la cui massa di addetti non può esercitare

un peso tanto notevole da abbassare così fortemente la percentuale (34). D'altra parte, è dubbio, che si possa dare molto credito alle più alte percentuali che risulterebbero per le industrie estrattive e per quelle elettriche, dato lo scarso numero di donne occupate in tali settori, che può alterare sensibilmente la rappresentatività del campione.

15. — L'analisi territoriale dell'occupazione femminile dà luogo a rilevare — com'è naturale — caratteristiche analoghe a quelle già desunte dall'esame delle forze di lavoro.

I risultati del censimento 1937-39 mostravano un notevole decremento relativo dell'occupazione femminile, nei tre settori censiti, dalle regioni settentrionali a quelle centro-meridionali e, in minor misura, da queste alle isole, come appare dalla sintesi per grandi ripartizioni riportata nella Tavola XIII.

Tav. XIII. — Occupazione femminile nell'industria, commercio e trasporti per grandi ripartizioni geografiche
(Censimento industriale e commerciale 1937-39)

ATTIVITÀ ECONOMICHE	I T A L I A				
	SETTEN- TRIONALE	CENTRALE	MERI- DIONALE	INSULARE	COMPLESSO
<i>Numero di donne addette (in migliaia)</i>					
Industria, artigianato	847,6	147,8	109,6	35,7	1.140,7
Commercio	401,6	108,6	92,0	53,9	656,1
Trasporti, comunicazioni	18,3	8,6	4,5	2,1	33,5
TOTALE ATTIVITÀ CENSITE	1.267,5	265,0	206,1	91,7	1.830,3
<i>Percentuale addetti di ambo i sessi</i>					
Industria, artigianato	29,7	20,2	19,0	12,7	25,7
Commercio	40,0	34,3	31,7	33,9	37,1
Trasporti, comunicazioni	8,1	4,4	5,5	4,4	6,1
TOTALE ATTIVITÀ CENSITE	31,0	31,0	21,7	18,8	27,0

(34) Vero è che la rilevazione del Ministero del Lavoro si riferisce alla sola categoria operaia; mentre qui sono comprese tutte le posizioni professionali, ma il censimento industriale 1937-39 dava proporzioni dei sessi poco differenziate per gli operai e per il complesso degli addetti sì che tale circostanza non può influire sensibilmente.

L'andamento è, infatti, tendenzialmente decrescente dall'Italia settentrionale a quella insulare, ma — nel complesso delle attività censite — le proporzioni sono press'a poco uguali per il centro e il sud (che è anzi in lieve vantaggio) e, d'altra parte, nel commercio la percentuale delle isole supera quella del sud mentre per i trasporti il valore dell'Italia centrale (inferiore a quello dell'Italia meridionale) uguaglia il valore delle isole. In sostanza, la sola situazione dell'Italia settentrionale risultava nettamente differenziata da quella delle altre ripartizioni concordemente per tutte e tre le attività censite.

Come si rileva dalla Tavola XIV, i cui dati sono ricavati dalla recente indagine ISTAT, anche attualmente ed anche per il complesso di tutte le attività economiche si può considerare la composizione per sesso degli occupati dell'Italia centrale analoga a quella dell'Italia meridionale; permane anche il distacco dell'Italia settentrionale, dove, nel complesso, la percentuale di donne sul totale degli occupati è sensibilmente più elevata. Diversa, invece, appare la situazione dell'Italia insulare per la quale si ripete la caratteristica già notata a proposito delle forze di lavoro; tenendo presenti le risultanze del censimento anteguerra, il sensibilissimo distacco delle due isole dalle regioni meridionali e centrali è da ritenersi prevalentemente imputabile alle caratteristiche dell'occupazione nel settore agricolo (35). È questo, infatti, uno dei settori nei quali la partecipazione femminile è generalmente notevole, soprattutto nella categoria dei coadiuvanti familiari; ora, entrambe le isole presentano la particolarità di proporzioni minime di coadiuvanti femminili, in parte forse per cause di natura sociale (diversa effettiva proporzione di coadiuvanti femminili e diverso grado di evasione nelle dichiarazioni) in parte anche per le caratteristiche del regime fondiario e, data l'importanza preminente dell'agricoltura nell'economia siciliana e sarda (36), è assai verosimile che la scarsa percentuale di coadiuvanti femminili in agricoltura sia la causa fondamentale dei così bassi valori relativi dell'occupazione femminile complessiva, che distanziano le due isole dalle altre regioni meridionali in misura tanto più notevole di quanto non si verificasse nell'anteguerra limitatamente all'occupazione nei settori dell'industria, commercio e trasporti.

Ma l'esame per grandi ripartizioni geografiche è insufficiente e, anzi, scarsamente significativo per l'individuazione delle diversità territoriali. Se,

(35) Sebbene, infatti, anche a parte la diversità del campo d'indagine, i dati dell'inchiesta ISTAT non siano comparabili con quelli del censimento 1937-39, è certo che il distacco tanto più notevole che, in confronto all'anteguerra, distanzia oggi le isole dalle altre regioni meridionali e centrali potrebbe difficilmente spiegarsi con le minori ragioni di incomparabilità tra le due rilevazioni e deve ritenersi più probabilmente effetto della diversità del campo di indagine, collegata anche con il diverso grado di evasione nella dichiarazione di attività femminili.

(36) In base all'indagine ISTAT, la proporzione degli occupati nel settore agricoltura, caccia e pesca è di oltre il 47% in Sicilia e del 50% in Sardegna.

Tav. XIV. — Occupazione femminile per regioni
(Indagine ISTAT 8 settembre 1952)

REGIONI	F. DI L. FEMMINILI OCCUPATE		COADIUVANTI FEMMINILI		
	CIFRE ASSOL. (in migliaia)	% OCCUP.	CIFRE ASSOL. (in migliaia)	% F. L. F. OCC.	% COAD.
Piemonte e Valle d'Aosta	491,2	29,3	127,9	26,0	44,6
Lombardia	814,7	28,7	97,0	11,9	37,3
Trentino-Alto Adige	67,9	24,0	17,7	26,1	38,6
Veneto	357,8	24,0	123,1	34,4	34,1
Friuli-Venezia Giulia	86,5	24,1	33,9	25,5	34,9
Liguria	156,8	24,8	45,5	29,0	51,8
Emilia-Romagna	441,5	28,0	183,3	41,5	42,1
<i>Italia sett.</i>	2.416,4	27,3	628,4	26,0	39,9
Toscana	320,4	24,6	140,4	43,8	37,6
Umbria	77,7	24,1	46,7	60,1	37,7
Marche	181,5	30,1	126,5	69,7	45,9
Lazio	257,8	22,2	68,2	26,5	41,2
<i>Italia centr.</i>	837,4	24,7	381,8	45,6	40,7
Abruzzi e Molise	167,8	26,9	91,8	54,7	48,2
Campania	396,1	26,5	165,8	41,9	50,6
Puglie	245,5	22,9	87,4	35,6	44,8
Basilicata	55,6	23,3	29,5	53,1	50,8
Calabria	152,6	22,2	67,6	44,3	48,9
<i>Italia merid.</i>	1.017,6	24,7	442,1	43,4	48,5
Sicilia	118,1	8,8	16,0	13,5	11,5
Sardegna	42,2	11,1	5,0	11,8	9,4
<i>Italia ins.</i>	160,3	9,3	21,0	13,1	10,9
ITALIA	4.431,7	24,5	1.473,3	33,2	40,8

infatti, già a proposito delle forze di lavoro avevamo richiamato l'attenzione sul fatto che notevoli differenze apparivano da regione a regione anche nell'ambito della stessa ripartizione, quando si osservino i dati dell'occupazione, la delimitazione in grandi zone geografiche appare ancor più artificiosa. In realtà, la maggiore importanza dell'occupazione femminile nell'Italia settentrionale è sostanzialmente limitata a tre regioni (Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna), superate peraltro (o seguite da presso) da altre sia del centro (Marche) che del sud (Abruzzi e Molise, Campania). Soltanto in queste sei regioni la proporzione di donne sugli occupati supera il 25 %, così come, per converso, soltanto nelle due isole è molto ridotta, non raggiungendo (Sicilia) o superando di poco (Sardegna) il 10 %; in tutte le altre, essa si differenzia poco ed oscilla tra il 22 e il 25 %.

Sulla base delle risultanze delle forze di lavoro e dell'occupazione, si può sinteticamente concludere che, da un punto di vista territoriale, l'andamento decrescente della proporzione di lavoro femminile dal nord al sud è solo tendenzialmente rilevabile ma che, in realtà, si possono piuttosto considerare tre gruppi regionali distinti: 1) ad alta proporzione di lavoro femminile; 2) a media proporzione di lavoro femminile; 3) a bassa proporzione di lavoro femminile. Nel primo gruppo, sono comprese: Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna, Marche, Abruzzi e Molise, Campania; nel secondo gruppo rientrano tutte le altre regioni continentali; nel terzo, le due isole. Il Lazio e la Calabria sono — tra le regioni continentali — quelle che danno luogo a proporzioni più basse.

Gli elementi riportati nella Tavola XIV consentono, però, un ulteriore e importante rilievo. In linea di massima, l'occupazione femminile si esplica in buona parte come contributo non retribuito al lavoro familiare. Le figure di coadiuvanti familiari presentano, infatti, proporzioni per lo più elevatissime delle donne occupate: se si eccettuano le due isole e la Lombardia, tali proporzioni oscillano da minimi del 25-26 % (Veneto e Lazio) a massimi del 60-70 % (Marche e Umbria); i valori più alti sono, però, quelli dell'Italia centrale (salvo il Lazio) e dell'Italia meridionale. Questo rilievo ha un particolare interesse perchè permette di dare un più preciso significato al diverso grado di occupazione femminile nelle varie zone d'Italia: se dal punto di vista economico della partecipazione alle attività produttive, le situazioni territoriali (nell'ambito dell'Italia continentale) sono solo modestamente differenziate, dal punto di vista più propriamente sociale di pressione femminile sul mercato del lavoro le differenziazioni sono, invece, più nette e le regioni settentrionali danno luogo ad un'indubbia, più accentuata pressione. È questa, certo, una conseguenza della diversa struttura economica del nord, giacchè

la percentuale di donne tra i coadiuvanti è — anche nell'Italia settentrionale — assai elevata (40 %, con oscillazioni dal 34 al 52 %), ma la minore importanza che queste forme di attività vi rappresentano dà luogo a più ridotte proporzioni di coadiuvanti tra le forze di lavoro femminili occupate.

Le deduzioni che possono trarsi dall'analisi fin qui condotta costituiscono una conferma, sul piano territoriale, dell'affermazione fatta nella premessa circa l'evoluzione temporale del grado di partecipazione della donna al lavoro produttivo. Questo non tanto si differenzia quantitativamente, ma si trasforma piuttosto qualitativamente nelle sue forme di concreta esplicazione. Nelle regioni centro-meridionali, meno industrializzate e a forme economiche meno evolute, la donna partecipa alla produzione ancora in gran parte attraverso il contributo alle attività familiari indipendenti, laddove nel nord il più avanzato processo d'industrializzazione l'ha portata a parteciparvi in misura già notevole nelle forme di lavoro salariato. S'intende che lo stesso processo economico evolutivo emancipa automaticamente la donna, favorendo anche il suo affacciarsi sempre più frequente nelle forme di attività indipendente, mentre tale emancipazione è frenata dove l'evoluzione economica è ancora in uno stadio arretrato. Si può spiegare, così, come nelle due isole, dove è preminente l'attività agricola, ma dove il regime fondiario conserva caratteristiche di latifondo, non vi sia posto per un largo impiego del lavoro femminile extra-domestico, considerazione che rimane valida anche qualora si tenga conto della possibile maggiore evasione nelle dichiarazioni di attività da parte delle donne siciliane e sarde.

16. — Le principali conclusioni di massima che si ricavano dai dati disponibili dell'occupazione femminile possono così sintetizzarsi: 1) le donne occupate costituiscono oggi oltre un quarto di tutti i lavoratori ed è presumibile che di fatto la proporzione sia ancora maggiore, tenendo presenti alcuni evidenti sintomi di evasione nelle dichiarazioni di attività femminili in occasione dell'indagine ISTAT sulle forze di lavoro; 2) nel settore agricolo — specie nelle regioni dell'Italia centrale (in relazione al tipo prevalente di conduzione) — le donne partecipano all'attività produttiva in misura larghissima come coadiuvanti familiari, mentre nelle regioni settentrionali esse hanno un peso notevole anche in altre categorie e, presumibilmente, in quella bracciantile; 3) nel settore industriale, l'occupazione femminile è concentrata soprattutto nelle industrie tessili e dell'abbigliamento e nelle industrie alimentari, ma le donne sono notevolmente rappresentate anche in quelle metalmeccaniche. Salvo che per le industrie alimentari, sembra essere tuttora in atto una flessione, specie nel settore tessile, nel quale il permanere della crisi si ripercuote, dunque,

maggiormente sulla mano d'opera femminile; 4) in quasi tutti gli altri settori economici, la proporzione di donne è notevolmente superiore a quella dell'agricoltura e dell'industria; 5) dal punto di vista territoriale, le caratteristiche dell'occupazione femminile sono analoghe a quelle rilevate nei riguardi del complesso delle forze di lavoro. Tenuto conto della diversa importanza della massa dei coadiuvanti familiari, appare però assai più netta la maggior pressione femminile sul mercato del lavoro nelle regioni settentrionali.

CAPITOLO IV

DISOCCUPAZIONE FEMMINILE

17. Considerazioni preliminari. — 18. Incidenza della disoccupazione femminile: disoccupate già occupate e donne in cerca di prima occupazione secondo l'indagine ISTAT e secondo la rilevazione del Ministero del Lavoro. — 19. Le donne in cerca di lavoro secondo lo stato civile e lo scarso significato di tale caratteristica strutturale. — 20. La diversa situazione territoriale e i fenomeni che la influenzano. — 21. La durata della disoccupazione femminile. — 22. Riassunto dei principali risultati.

17. — La recente indagine compiuta dall'ISTAT e la revisione delle liste di collocamento effettuata dal Ministero del Lavoro forniscono molteplici elementi sui quali dovrebbe potersi basare una valutazione della consistenza e delle caratteristiche strutturali della disoccupazione italiana.

I risultati delle due rilevazioni sono, però, assai divergenti, non solo nei riguardi del volume della disoccupazione, ma anche per quanto attiene a taluni suoi aspetti strutturali, vuoi sul piano qualitativo, vuoi su quello territoriale. Su talune di queste divergenze, che particolarmente si riferiscono alla disoccupazione femminile e che il diverso significato delle due rilevazioni può solo in parte spiegare, ci soffermeremo nei paragrafi successivi. Ma intendiamo intanto precisare che — a parte le divergenze in parola e l'interpretazione che ad esse si voglia dare — le conclusioni che possono trarsi dall'esame dei dati che le due fonti forniscono rimangono necessariamente limitate, in ragione della insufficienza intrinseca di tutte le rilevazioni che considerano i disoccupati come unità statistiche a sè stanti senza riferimento alle situazioni reddituali delle famiglie.

In realtà, la mancanza di lavoro, si manifesti essa come perdita di lavoro, mancato assorbimento di nuove forze di lavoro o sotto-occupazione, ha evidentemente preciso significato soltanto se riferita alla crisi economica che la provoca e di cui essa è sintomo e ai riflessi che determina sulle condizioni di vita della massa demografica che ne è colpita. Quest'ultimo aspetto è quello che, a nostro avviso, andrebbe considerato come base di partenza di una politica dell'occupazione. Ed è certo che, a tal fine, i risultati delle due rilevazioni del Ministero del Lavoro e dell'ISTAT non possono fornire elementi sufficienti di giudizio.

Ci limiteremo, pertanto, in questo capitolo ad illustrare le principali caratteristiche della disoccupazione femminile quali possono ricavarsi da tali risul-

tati, riservandoci, nei due successivi capitoli, di indicare taluni fondamentali problemi e aspetti particolari del lavoro femminile che, a nostro avviso, è necessario tener presenti per valutare ed interpretare il fenomeno da un punto di vista più comprensivo che tenga conto, per quanto possibile, dei fattori che concorrono a determinarlo e del significato che esso assume nel quadro del fenomeno generale della disoccupazione.

18. — In base all'inchiesta ISTAT, all'8 settembre 1952, le donne disoccupate ammontavano a 423,3 mila, di cui 155,6 mila avevano perduto il lavoro e 267,7 mila erano in cerca di prima occupazione. La massa femminile rappresentava un terzo della massa totale dei disoccupati (32,9%), mentre — come si è visto (Tav. IX) — sul complesso delle forze di lavoro le donne rappresentano circa un quarto (25,1%). Queste cifre sembrerebbero indicare che la disoccupazione incide più sensibilmente sulle forze di lavoro femminili che non su quelle maschili: più precisamente, tale incidenza è dell'8,7% per le donne contro il 5,9% per gli uomini (37). In realtà, però, va rilevato che l'incidenza è circa pari per i due sessi qualora si considerino soltanto coloro che hanno perduto l'occupazione (3,2% contro 3,1% per gli uomini), mentre la più elevata quota di disoccupazione femminile globale è dovuta quasi esclusivamente alla maggior proporzione di donne in cerca di prima occupazione (5,5% sulle forze di lavoro, contro 2,8% per gli uomini), caratteristica — questa — che ha, territorialmente, carattere di quasi generalità (38).

Di molto superiori sono le cifre delle iscritte agli uffici di collocamento: in base alla revisione delle liste effettuata dal Ministero del Lavoro al 30 settembre 1952, queste risultavano 599,8 mila, di cui 304,5 mila appartenenti alla prima classe (disoccupate già occupate).

La differenza tra le cifre assolute delle due rilevazioni è imponente e, sebbene si verifichi anche per gli uomini, assume per le donne una portata notevolmente maggiore (39). Tenendo presente il diverso significato dei dati delle

(37) Le due percentuali andrebbero calcolate, in realtà, sulle sole forze di lavoro di 14 anni e oltre, poichè i ragazzi di età inferiore ai 14 anni sono stati compresi nelle forze di lavoro soltanto se stabilmente occupati. Determinate in base a questo calcolo più corretto, le percentuali variano, però, soltanto di poco: 8,8% per le donne contro 6,0% per gli uomini.

(38) Mentre, regionalmente, l'incidenza della perdita di lavoro è talora maggiore per le donne (Piemonte, Lombardia, Emilia-Romagna, Basilicata, Sicilia), talora per gli uomini (Liguria, Toscana, Marche, Lazio, Abruzzi e Molise, Campania, Puglia, Calabria, Sardegna), talora — infine — pressochè pari per i due sessi (Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Umbria), le forze di lavoro in cerca di prima occupazione presentano proporzioni più elevate tra le donne in quasi tutte le regioni: fanno eccezione soltanto quattro regioni dell'Italia meridionale (Abruzzi e Molise, Campania, Basilicata e Calabria).

(39) Lo scarto in più della cifra degli iscritti agli uffici di collocamento rispetto a quella dei non occupati (ISTAT) è del 27% circa per i maschi e del 42% circa per le femmine.

due fonti e, in particolare, i criteri restrittivi adottati dall'ISTAT nell'accertamento dei non occupati, ci sembra che in linea di massima e in modo speciale per le donne (per le considerazioni fatte nei capitoli precedenti) le cifre del Ministero del Lavoro siano più indicative della reale consistenza della disoccupazione (40).

D'altra parte, queste ultime si prestano meglio a valutare il significato della particolare importanza che assume tra le donne la massa di quelle in cerca di prima occupazione, caratteristica che si ritrova anche qui in modo evidente: la percentuale di donne sugli iscritti è, infatti, del 30% nella I classe (disoccupati già occupati) e di circa il 45% nell'insieme delle altre classi. Dai dati degli iscritti nelle classi II-V, risulta evidente che il fenomeno è dovuto soltanto in limitata misura al maggior peso delle nuove leve di lavoro femminili non assorbite in confronto di quelle maschili e, invece, prevalentemente al peso della massa di casalinghe in cerca di prima occupazione. Infatti, mentre le donne costituiscono il 35% nella II classe (giovani in cerca di prima occupazione), esse costituiscono il 65% nelle classi III-V, la cui quasi totalità di donne iscritte è rappresentata da casalinghe in cerca di prima occupazione.

Questo rilievo è molto interessante ai fini interpretativi poichè la conclusione a cui porta l'esame dei dati sulla composizione della massa femminile disoccupata (41) indica chiaramente quale importanza assuma la necessità di integrare il reddito familiare nell'ingrossarne la consistenza. È questo, infatti, riteniamo il senso prevalente da attribuire alla così frequente ricerca di lavoro da parte di donne già dedite esclusivamente alle cure domestiche.

19. — La composizione per stato civile delle donne in cerca di lavoro mostra che queste sono costituite in maggioranza da nubili; le coniugate sono in proporzione minima tra le donne in cerca di prima occupazione e modesta anche tra le disoccupate già occupate.

Nè la classificazione dell'ISTAT nè quella del Ministero del Lavoro sono però molto significative agli effetti di giudicare la maggiore o minore gravità dei riflessi della mancanza di lavoro per le varie categorie. Più che lo stato civile, infatti, quello che interessa è la posizione nella famiglia del disoccupato. Quante delle nubili sono capo-famiglia, eventualmente con persone a carico? Quante delle coniugate sono, di fatto, capo-famiglia (perchè il marito è emigrato o

(40) Il fatto che, per le donne, la differenza maggiore si rilevi nella categoria dei disoccupati già occupati, si può spiegare in parte con la circostanza che molte donne che lavorano saltuariamente (ad es. in attività stagionali) e sono iscritte agli uffici di collocamento, si sono dichiarate — nell'indagine ISTAT — come casalinghe.

(41) Sostanzialmente non molto diversa è la conclusione cui si giunge esaminando le cifre percentuali contenute nella Tav. XII dell'indagine ISTAT.

per altri motivi), eventualmente con persone a carico e quante hanno il marito disoccupato o sotto-occupato?

A questi quesiti non si può rispondere in base ai dati comunicati dallo ISTAT (che forniscono la semplice ripartizione per stato civile) e solo parzialmente in base a quelli del Ministero del Lavoro (che danno, nell'ambito delle categorie di stato civile, la distinzione secondo la presenza o assenza di prole e comprendono, inoltre, una classificazione secondo il carico familiare).

Secondo questi ultimi, è dato conoscere il numero di donne iscritte agli uffici di collocamento con persone a carico (che risultano essere poco più di 50.000), ma non è possibile determinare la cifra di nubili o vedove senza carico familiare, ma che possono contare esclusivamente sul loro lavoro per vivere, nè il numero di coniugate il cui marito non contribuisca al mantenimento della famiglia perchè disoccupato o per altri motivi.

20. — Per l'esame delle differenze territoriali nella disoccupazione si prestano meglio i dati dell'indagine ISTAT, per la possibilità di calcolare l'incidenza della disoccupazione, facendo riferimento alle cifre delle forze di lavoro.

I valori riportati nella Tavola XV mostrano un'incidenza della disoccupazione femminile decisamente più notevole nell'Italia settentrionale e in quella insulare che non nell'Italia centrale e, soprattutto, in quella meridionale.

Le regioni che singolarmente presentano valori più elevati sono la Sicilia, il Veneto, la Lombardia, l'Emilia-Romagna, il Lazio, la Sardegna (con proporzioni superiori o circa pari al 10%), mentre il minimo spetta alla Calabria (meno del 2%) e quote relativamente basse (inferiori al 5%) si registrano in Basilicata, Marche, Trentino, Abruzzi e Molise.

Se si confrontano questi risultati con quelli esaminati a proposito delle forze di lavoro, appare chiaro che l'incidenza della disoccupazione femminile non è collegata alla misura con la quale le donne partecipano all'attività produttiva; infatti, le graduatorie dei due fenomeni risultano praticamente indipendenti (42) e particolarmente sintomatiche sono in proposito le situazioni della Sicilia e della Sardegna con forti valori di incidenza di disoccupazione nonostante la scarsissima partecipazione delle donne al mercato del lavoro e, per converso, quella delle Marche, dove la notevole proporzione di forze di lavoro femminili è, invece, in gran parte assorbita.

Le cause delle diversità regionali sono pertanto da ricercarsi sia nella situazione generale del mercato del lavoro, sia in particolari condizioni di struttura economica.

(42) La cograduazione tra incidenza di disoccupazione femminile e proporzione di forze di lavoro sulla popolazione femminile dà luogo ad un indice praticamente nullo ($G = 0,07$).

Tav. XV. — Disoccupazione femminile per regioni

(Indagine ISTAT all'8 settembre 1952)

REGIONI	F. DI L. FEMMINILI DISOCCUP. (in migliaia)			DONNE DISOCC. %	INCIDENZA DISOCCUPAZIONE (a)					
	GIÀ OCCUP.	IN CERCA PRIMA OCCUP.	IN COM- PLESSO		GIÀ OCCUP.		PRIMA OCCUP.		IN COMPLESSO	
				M	F	M	F	M	F	
Piemonte e Val d'Aosta	14,5	31,8	46,3	46,3	2,1	2,8	2,2	5,9	4,3	8,7
Lombardia . . .	42,8	58,1	100,9	49,6	2,2	4,7	2,6	6,3	4,8	11,0
Trentino-Alto- Adige.	1,2	2,2	3,4	31,5	1,7	1,7	1,6	3,1	3,3	4,8
Veneto	13,7	31,8	45,5	33,5	3,6	3,4	3,8	7,9	7,4	11,3
Friuli-Venezia Giulia	1,9	5,0	6,9	36,1	2,1	2,0	2,2	5,4	4,3	7,4
Liguria	5,1	8,1	13,2	27,4	3,9	3,0	2,9	4,8	6,8	7,8
Emilia-Rom.	23,1	30,4	53,5	48,0	2,9	4,7	1,9	6,1	4,9	10,8
Italia sett. . . .	102,3	167,4	269,7	42,9	2,7	3,8	2,6	6,2	5,3	10,0
Toscana.	7,9	24,1	32,0	32,3	3,5	2,3	2,9	6,8	6,4	9,1
Umbria	2,6	5,3	7,9	35,9	2,9	3,0	2,6	6,2	5,5	9,2
Marche	3,9	4,8	8,7	23,0	4,7	2,1	1,8	2,5	6,5	4,6
Lazio	9,1	19,8	28,9	27,2	4,4	3,2	3,5	6,9	7,9	10,1
Italia centr. . .	23,5	54,0	77,5	29,2	3,7	2,6	3,2	5,9	6,9	8,5
Abruzzi e Mol.	4,6	4,1	8,7	21,1	4,0	2,6	2,7	2,3	6,7	4,9
Campania	7,2	14,9	22,1	21,2	3,0	1,7	4,0	3,6	7,0	5,3
Puglie	9,9	8,8	18,7	21,8	4,7	3,8	2,8	3,3	7,5	7,1
Basilicata	1,7	0,7	2,4	27,6	1,7	2,9	1,6	1,2	3,3	4,1
Calabria	0,6	2,4	3,0	11,3	1,6	0,4	2,6	1,5	4,2	1,9
Italia mer. . . .	24,0	30,9	54,9	20,6	3,3	2,2	3,1	2,9	6,4	5,1
Sicilia	4,8	11,9	16,7	17,3	3,1	3,6	3,0	8,8	6,1	12,4
Sardegna	1,0	3,5	4,5	15,3	4,0	2,1	2,9	7,5	6,9	9,6
Italia ins. . . .	5,8	15,4	21,2	16,8	3,3	3,2	3,0	8,5	6,3	11,7
ITALIA	155,6	267,7	423,3	32,9	3,1	3,2	2,8	5,5	5,9	8,7

(a) Le percentuali sono calcolate sul complesso delle forze di lavoro.

L'influenza del primo fattore può essere sinteticamente valutata attraverso la relazione che intercede tra disoccupazione maschile e femminile. Sia che si consideri la disoccupazione nel suo complesso, sia che si consideri il solo aspetto della perdita del lavoro, si registra una certa concordanza tra le graduatorie regionali relative ai due sessi. Tale concordanza non è, però, molto accentuata (43), il che significa che la situazione generale del mercato del lavoro è corretta da altri fattori nel determinare le differenziazioni territoriali dell'incidenza della disoccupazione sull'uno e sull'altro sesso. Questi fattori sono certo molteplici ma, presumibilmente, connessi per la massima parte con la struttura economica e, in particolare, con la crisi di determinati settori produttivi, nei quali ha diversa importanza o si presenta con diverse caratteristiche il lavoro maschile e quello femminile.

Non è possibile tentare qui un esame analitico in tal senso, ma talune indicazioni di massima possono essere fornite da elementi indiretti a carattere sintetico.

A tale proposito, non è senza interesse rilevare la diversa misura della relazione che sembra intercedere tra disoccupazione maschile o femminile da un lato e grado di ricchezza regionale, commisurato in termini di reddito, dall'altro (44). Sia per l'uno che per l'altro sesso, l'incidenza della disoccupazione cresce regionalmente al crescere del reddito medio per abitante, ma la concordanza tra le graduatorie è appena avvertibile per la disoccupazione maschile e — invece — assai più accentuata per quella femminile (45). Il fatto che la disoccupazione tenda ad essere più elevata nelle regioni più ricche può sembrare a prima vista strano, ma esso dipende, presumibilmente, dalla circostanza che questa più grave forma di squilibrio del mercato del lavoro si manifesta più acutamente nel settore industriale e che, d'altra parte, il reddito medio è più elevato dove maggiore è la proporzione di reddito industriale (46). D'altra parte, la più accentuata dipendenza della disoccupazione femminile dalla strut-

(43) L'indice di cograduazione risulta, infatti, piuttosto basso: $G = 0,21$ per la disoccupazione complessiva e $G = 0,22$ per la sola perdita di lavoro.

(44) Per lo studio di questa relazione, ci siamo valse delle valutazioni della ripartizione territoriale del reddito recentemente eseguite dal Tagliacarne (TAGLIACARNE G., *Calcolo del reddito privato nelle provincie e regioni d'Italia per l'anno 1951 e comportamento di taluni consumi non alimentari*). I risultati di tali valutazioni, non ancora pubblicati, sono stati presentati alla XIII Riunione della Società Italiana di Statistica (Roma, 8-9 gennaio 1953) e cortesemente distribuiti ai partecipanti alla Riunione.

(45) L'indice di cograduazione tra reddito medio per abitante e incidenza della disoccupazione risulta $G = 0,10$ per la disoccupazione maschile e $G = 0,40$ per quella femminile.

(46) Nelle valutazioni del Tagliacarne (op. cit.) i redditi industriali non figurano separatamente ma sono conglobati nell'insieme dei redditi non agricoli. Tuttavia, la cograduazione tra reddito medio per ab. e percentuale di redditi non agricoli è — regionalmente — molto elevata ($G = 0,73$) e sembra logico presumere che essa risulterebbe anche maggiore ove fosse calcolata in riferimento al solo reddito industriale.

tura economica e precisamente la più evidente relazione positiva che la lega all'importanza economica delle attività industriali, è presumibilmente dovuta — almeno in parte — alle caratteristiche del lavoro femminile nell'altro fondamentale settore produttivo, quello agricolo, e più specialmente alla notevole proporzione che tra le donne addette all'agricoltura rappresentano le figure di coadiuvanti familiari, per le quali la disoccupazione è certo meno frequente.

Un esame della incidenza territoriale della disoccupazione secondo l'attività economica e il sesso varrà a chiarire le precedenti osservazioni.

Ragguagliando le cifre dei non occupati già occupati a quelle degli occupati, si trova — in base all'indagine ISTAT (v. Tav. XVI) — che, nell'agricoltura, le donne presentano incidenze più basse degli uomini nell'Italia meridionale e segnatamente in quella centrale (47), cioè appunto in quelle zone dove le proporzioni di coadiuvanti familiari sono più elevate (v. Tav. XIV) in ragione del tipo di conduzione agricola e delle caratteristiche dell'appoderamento, mentre nell'Italia settentrionale e insulare — dove più esteso è il bracciantato e assai più modesta la proporzione di coadiuvanti — la disoccupazione colpisce in misura maggiore le donne.

Nell'industria, la maggiore intensità di disoccupazione femminile rispetto a quella maschile appare soltanto nell'Italia settentrionale. Va però rilevato che — ove si faccia riferimento ai dati del Ministero del Lavoro (48) — il fenomeno è invece generalizzato a tutte le ripartizioni.

Si può pertanto concludere che, se la perdita di lavoro non può ritenersi nel suo insieme sistematicamente più frequente per le donne anzichè per gli uomini, ciò è in buona parte dovuto al peso della categoria dei coadiuvanti familiari tra le forze di lavoro femminili: infatti, nelle sole categorie agricole (e, anche qui, limitatamente alle zone dove ha scarsa importanza il lavoro salariato) si può affermare sussista una minore frequenza di disoccupazione per la massa lavoratrice femminile, mentre per le attività industriali (probabil-

(47) Il calcolo è stato fatto per grandi ripartizioni giacchè le cifre regionali sono, per lo più, troppo esigue per poter dare affidamento circa il loro significato.

(48) Per le due categorie di attività economica approssimativamente comparabili nelle due rilevazioni dell'ISTAT e del Ministero del Lavoro (Agricoltura e Industria) è stato eseguito il doppio calcolo. Sebbene sia molto discutibile riferire le cifre degli iscritti agli uffici di collocamento a quelle degli occupati risultanti dall'indagine campionaria ISTAT (e ciò per varie circostanze), riteniamo che, utilizzati esclusivamente a fini comparativi e nell'ambito delle grandi ripartizioni, i risultati così ottenuti possono ugualmente fornire indicazioni di massima.

A parte la diversità delle cifre assolute delle due rilevazioni, che portano a valori quasi sempre molto diversi, il comportamento in relazione al sesso è analogo nell'agricoltura e differenziato, invece, nell'industria per l'Italia centrale, meridionale e insulare. In particolare sorprende la situazione, tanto divergente, dell'Italia meridionale: essa è dovuta ad eccezionali differenze per le Puglie (e in particolare per la provincia di Lecce) dove sono iscritte agli uffici di collocamento 61 mila tabacchine che, presumibilmente, non sono rappresentate nell'indagine ISTAT.

Tav. XVI. — Percentuale dei disoccupati già occupati sugli occupati per sesso e categoria di attività economica nelle grandi ripartizioni geografiche

RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	AGRICOLTURA				INDUSTRIA, TRASPORTI E COMMERCIO				ALTRE ATTIVITÀ	
	ISTAT		MIN. LAVORO		ISTAT		MIN. LAVORO		ISTAT	
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
Italia settentrionale	1,0	2,8	1,9	4,7	4,9	6,1	6,2	10,7	1,9	3,4
Italia centrale . . .	1,6	0,8	1,6	0,6	8,8	7,6	8,4	11,5	2,9	2,8
Italia meridionale .	1,8	1,6	5,8	2,6	7,2	6,3	11,3	61,3	2,6	2,6
Italia insulare . . .	3,0	7,3	6,5	8,4	5,9	4,4	8,9	25,0	2,0	2,1
IN COMPLESSO .	1,6	2,0	3,6	3,1	6,1	6,3	7,8	16,2	2,3	3,0

mente ovunque e certamente ove queste sono più diffuse) le donne risultano esposte più frequentemente degli uomini alla perdita del lavoro, circostanza peraltro che si verifica anche per l'insieme delle altre attività economiche.

21. — La maggiore gravità che la disoccupazione assume per la massa lavoratrice femminile si rivela, del resto, anche nella diversa durata cui essa dà luogo per i due sessi.

In base ai dati dell'indagine ISTAT, è possibile un calcolo diretto della « durata media attuale » di disoccupazione, intendendo con tale termine il periodo medio trascorso dalla data di inizio della disoccupazione alla data della rilevazione (49).

Il calcolo mostra che la disoccupazione ha, in media, una più lunga durata attuale per le donne che non per gli uomini: tale durata oscilla, infatti, per i maschi da 161 a 203 giorni e sale per femmine a valori che vanno da 172 a 217 giorni (50), con uno scarto, pertanto di 11 a 14 giorni a sfavore di queste ultime.

(49) Ovviamente, la durata media attuale è inferiore alla durata media totale, ma — oltre che dare un'indicazione di massima sul fenomeno — si presta a scopi comparativi altrettanto bene di quella totale.

(50) I duplici valori risultano in quanto il calcolo è stato eseguito in base a due diverse ipotesi circa il valore da attribuire all'ultima classe indicata nella Tav. 10 dell'indagine ISTAT.

Mentre le altre classi sono classi chiuse (e ad esse abbiamo pertanto attribuito il valore centrale), l'ultima è una classe aperta e comprende i casi di disoccupati da un anno o più. Nella prima ipotesi abbiamo attribuito a tale classe il valore di un anno e nella seconda ipotesi il valore di un anno e mezzo: la prima dà luogo a risultati certamente per difetto, la seconda a risultati probabilmente per eccesso, ma presumibilmente più vicini alla realtà, tenendo anche conto del fatto che abbiamo escluso dal calcolo i casi di durata ignota che, con ogni probabilità, appartengono alle ultime classi in numero prevalente.

L'analisi della proporzione con cui i due sessi sono rappresentati nelle varie classi di durata mostra, inoltre, che i casi di durate più brevi (fino ad un mese) costituiscono per gli uomini il 18,3%, mentre scendono, per le donne, al 12,8%.

22. — A conclusione di questa analisi si possono riassumere i più importanti risultati come segue:

1) la massa femminile non occupata e in cerca di lavoro è numericamente pari ad un terzo circa della massa totale, ma è proporzionalmente più numerosa ove si tenga conto del diverso grado di partecipazione dei due sessi alla vita economica;

2) decisamente superiore, in termini relativi, è la massa femminile in cerca di prima occupazione, mentre, globalmente, la perdita di lavoro si presenta con incidenza analoga nei due sessi. Un esame più approfondito condotto sul piano territoriale e distintamente per attività economica mostra, però, che l'apparente uniformità è effetto soprattutto della forte proporzione, tra le donne, dei coadiuvanti familiari, meno esposti al rischio di disoccupazione; ne deriva che una minore incidenza della perdita di lavoro per il sesso femminile si riscontra quasi esclusivamente per le attività agricole e limitatamente alle zone nelle quali è più scarsa la categoria bracciantile, mentre si può ritenere che la incidenza sia superiore in tutti o quasi tutti gli altri settori;

3) la maggior gravità della disoccupazione femminile si manifesta, oltre che attraverso una quasi generale più elevata incidenza di disoccupazione, anche attraverso una più lunga durata media di questa.

CAPITOLO V

LA RETRIBUZIONE DEL LAVORO FEMMINILE E LA SOTTO-OCCUPAZIONE FEMMINILE

23. Considerazioni preliminari. — 24. Il problema della diversa retribuzione del lavoro dei due sessi. — 25. Le differenze salariali tra mano d'opera maschile e femminile nell'agricoltura e la loro portata concreta in relazione alla sotto-occupazione. — 26. Le differenze salariali, la sotto-occupazione femminile nell'industria e il problema del lavoro a domicilio.

23. — L'esame fatto nei precedenti capitoli ha consentito una valutazione di massima sulle caratteristiche di consistenza e di struttura dell'occupazione e della disoccupazione femminile e sulle sue diversità regionali. Queste avrebbero potuto, invero, venire approfondite ulteriormente, ma i limiti consentiti ad una memoria e talune insufficienze delle fonti statistiche disponibili ci hanno consigliato a non scendere in più minute e complesse analisi.

Per i compiti, però, che sono affidati alla Commissione parlamentare di inchiesta, riteniamo necessario uscire dall'ambito descrittivo delle singole risultanze statistiche e prospettare la portata e il significato della disoccupazione femminile su di un piano più comprensivo.

A nostro avviso, è infatti necessario illustrare taluni problemi di fondo che sono alla base del lavoro della donna per valutare con migliore approssimazione consistenza e caratteristiche della disoccupazione femminile intesa nel suo senso più completo e, nello stesso tempo, partire da realistici presupposti economici per interpretare correttamente il significato che assume oggi in Italia la pressione femminile sul mercato del lavoro. Tali problemi, come si è detto nella premessa, sono di natura essenzialmente sociale, se si tiene conto della loro genesi. Non bisogna però trascurare il fatto che essi si risolvono concretamente in problemi di carattere economico e che speciale rilievo economico essi vengono ad assumere nella odierna situazione italiana.

24. — Il problema di fondo del lavoro femminile, specie nei due fondamentali settori dell'agricoltura e dell'industria, è certo quello delle differenze di retribuzione del lavoro dei due sessi. Si tratta di un problema di carattere

internazionale che, com'è noto, è oggetto tuttora dell'attenzione degli organi del B. I. T. e che non ha ancora trovato la sua completa soluzione (51).

Il principio equo che afferma l'esigenza di un'uguale retribuzione per un uguale lavoro trova una delle più palesi e frequenti violazioni proprio nei riguardi del lavoro femminile, in quanto le differenze salariali sussistono anche a prescindere da ogni considerazione di produttività differenziale del lavoro dei due sessi (v. nota 66). La genesi di tale violazione è chiarita dalle caratteristiche evolutive del lavoro della donna che abbiamo brevemente delineate nella premessa, ma la concreta portata che essa assume in Italia merita di essere illustrata con qualche dato statistico. Infatti, nonostante la riduzione della disparità nelle retribuzioni, ottenuta nel dopoguerra attraverso le lotte sindacali, le differenze sono tuttora rilevanti.

25. — Nell'agricoltura, le differenze salariali della categoria bracciantile (paghe lorde minime contrattuali) oscillano per lo più dal 15 % al 30 % e raggiungono punte massime nell'Italia meridionale e insulare, dove — in alcune provincie — raggiungono valori intorno al 50 %. È, inoltre, da rilevare che le differenze più notevoli si registrano proprio in quelle provincie nelle quali il livello delle retribuzioni è così basso da far scendere la paga femminile ad una somma irrisoria, come risulta eloquentemente dai dati riportati nella Tavola XVII.

La situazione effettiva è, poi, anche più grave di quanto non appaia dai dati relativi alle paghe contrattuali, in quanto queste non sempre vengono rispettate, specie nelle zone in cui più forte è la disoccupazione e quindi maggiore l'offerta di lavoro.

Dalla considerazione della portata delle differenze salariali non si può evidentemente prescindere nel valutare il grado di sotto-occupazione femminile; questa assume una gravità eccezionale per la categoria bracciantile, la quale può contare su un numero assai limitato di giornate di lavoro, retribuite in misura del tutto insufficiente, il che porta il reddito annuo di tale categoria a cifre assolutamente irrisorie. A tale proposito, ci sembrano di notevole interesse alcuni dati e notizie cortesemente fornitici dalla dott.ssa Bianca Ghiron, che ha eseguito nel 1950 un'inchiesta diretta nelle provincie

(51) La questione dell'uguaglianza delle retribuzioni del lavoro dei due sessi continua ad essere posta all'ordine del giorno delle sessioni della Conferenza Internazionale del Lavoro: si veda in proposito il Rapporto VII (1) dell'ultima sessione: *Egalité de rémunération entre la main d'œuvre masculine et la main d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale* (XXXIV session, 1951, p. 51).

Tav. XVII. — Retribuzioni delle braccianti agricole in alcune provincie
 Paghe lorde giornaliere minime contrattuali dei braccianti avventizi (*)

PROVINCIE E REGIONI AGRARIE	RETRIBUZIONI AL MAGGIO 1952		PROVINCIE E REGIONI AGRARIE	RETRIBUZIONI AL MAGGIO 1952	
	PAGHE FEMMIN. (lire)	NUMERI INDICI (paghe masch. = 100)		PAGHE FEMMIN. (lire)	NUMERI INDICI (paghe masch. = 100)
Vercelli	778	82	Bari	516	71
Mantova	762	78	Brindisi : 1 ^a zona . .	561	70
Milano	826	82	» 2 ^a » . .	513	68
Pavia	830	82	» 3 ^a » . .	465	66
Rovigo	622	83	Foggia : 1 ^a » . .	580	81
Bologna : pian. . . .	877	95	» 2 ^a » . .	536	81
» coll.	834	95	Lecce : 1 ^a » . .	556	71
» mont.	793	95	» 2 ^a » . .	534	71
Ferrara	729	81	Taranto	486	71
Piacenza	768	76	Catanzaro	280	53
Frosinone	413	100	Agrigento	630	84
Roma	561	71	Messina : 1 ^a zona . . .	290	54
Campobasso	625	86	» 2 ^a »	230	47
Napoli : 1 ^a zona . . .	686	83	» 3 ^a »	255	53
» 2 ^a »	713	83	Sassari	366	67
» 3 ^a »	739	82			

(*) Rilevazione eseguita dall'ISTAT in collaborazione con le Associazioni provinciali degli agricoltori. Le paghe sono comprensive di tutte le indennità in denaro e in natura, al lordo delle ritenute.

di Bologna e Ferrara, mentre per altre provincie ha raccolto dati, rigorosamente controllati, presso le organizzazioni sindacali locali.

Nella val Padana molte braccianti lavorano promiscuamente a giornata e in compartecipazione : la sempre più larga estensione di terreno coltivato in compartecipazione rende più difficile ripartire equamente le giornate lavorative tra tutta la massa bracciantile, sì che la disoccupazione e la sotto-occupazione ne risulta aggravata salvo in alcune provincie (Ferrara e Ravenna) dove l'inconveniente è stato superato in parte con contratti collettivi ai quali partecipa tutta la popolazione. La media delle giornate lavorative annue è assai

inferiore per le donne che non per gli uomini: mentre questi possono contare su 150-200 giornate di lavoro all'anno, per le donne la media oscilla sulle 70-110 giornate. Il *reddito annuo* massimo per la bracciante emiliana (il cui salario giornaliero oscilla tra L. 522 e L. 815) raramente raggiunge — nelle zone più favorite — L. 110.000, mentre nelle zone più povere scende al disotto delle L. 50.000 (52).

Nelle provincie lombarde e venete, la situazione è ancora peggiore: i salari giornalieri femminili effettivi scendono a cifre molto basse (toccano minimi di L. 260 in alcune zone delle provincie di Bergamo e Brescia) e il numero delle giornate lavorative è per lo più inferiore a 100 e spesso limitato a 40-50; il reddito annuo, pertanto, si riduce a cifre insignificanti e solo nei casi più favorevoli raggiunge le 40-50.000 lire.

La situazione è ancora più grave nell'Italia meridionale dove le lavoratrici stagionali hanno paghe effettive che oscillano (a seconda delle zone e a seconda delle particolari lavorazioni o raccolte agricole) da minimi di Lire 70-80 giornaliera (per le schiacciatrici di mandorle) a massimi di L. 500 e si mantengono per lo più su una media di L. 200-250; il numero medio di giornate lavorative varia da 30 a 90 a seconda delle provincie, sì che il *reddito medio annuo* oscilla sulle 18-20.000 lire.

Questi dati sono di per se stessi così eloquenti da non richiedere commento. Essi sono del resto sostanzialmente confermati da quelli riportati nelle Tavole 7, 15 e 16 dell'inchiesta ISTAT sulle forze di lavoro.

Da questi ultimi risulta, infatti, molto evidente la più accentuata sotto-occupazione nell'agricoltura per la mano d'opera femminile rispetto a quella maschile. Dalla distribuzione dei lavoratori agricoli secondo le giornate eseguite nell'ultima annata agraria, si ricava che la percentuale di coloro che non hanno superato le 100 giornate lavorative è, per gli uomini, del 6%, mentre per le donne sale al 17%. Ben più elevato è lo scarto tra le due percentuali qualora, anziché considerare l'insieme dei lavoratori agricoli, ci si riferisca alla sola categoria dei giornalieri, per la quale, certo, il numero di giornate di lavoro ha un più diretto riflesso sul reddito: per i giornalieri, i valori salgono, infatti, rispettivamente al 15,7% tra gli uomini e al 48% tra le donne. Il diverso grado di sotto-occupazione, in termini di lavoro eseguito, è sinteticamente indicato dal numero medio di giornate di lavoro effettuate dalla mano d'opera maschile e femminile; come risulta dalla Tavola XVIII, gli

(52) L'indagine promossa dall'Istituto Nazionale di economia agraria sulla situazione dei braccianti della bassa pianura padana dà risultati analoghi: il salario complessivo ricavato dal lavoro di un'annata agraria (1948-49) computato sulle tariffe vigenti nella provincia di Bologna (che sono tra le più favorevoli) risulta per le donne di L. 80.852. Cfr. MEDICI G. e ORLANDO G., *Agricoltura e disoccupazione. I. I braccianti della bassa pianura padana*, Bologna, Zanichelli, 1952, pagg. 128-29.

Tav. XVIII. — Numero medio delle giornate di lavoro eseguite dalle lavoranti agricole nell'ultima annata agraria

(Indagine ISTAT all' 8 settembre 1952)

CATEGORIE PROFESSIONALI	NUMERO MEDIO DELLE GIORNATE DI LAVORO	
	CIFRE ASSOLUTE	NUMERI INDICI (media masch. = 100)
Giornalieri	117	67
Semifissi	175	76
Salariati fissi	252	88
Compartecipanti	131	63
Coloni parziari	201	78
Coltivatori diretti	210	84
Altri	209	83
IN COMPLESSO	194	80

scarti sono sensibili per tutte le categorie ma specialmente forti in quella dei giornalieri e in quella dei compartecipanti.

Ove si tenga conto che le donne classificate tra i giornalieri costituiscono — sempre in base all'indagine ISTAT — 361,7 mila unità e che, per le considerazioni ripetutamente fatte nei precedenti capitoli, è assai probabile che tale cifra sia molto al disotto della realtà (53), si deve concludere che una massa notevolissima di lavoranti agricole percepisce un reddito assolutamente irrisorio, in conseguenza del basso salario e del limitato numero di giornate di lavoro. A puro titolo orientativo e per tradurre in termini quantitativi tale conclusione, riportiamo le cifre che si ottengono in base ad un calcolo molto largamente approssimato.

Se si parte dal numero medio di giornate lavorative eseguite dai giornalieri risultante dell'indagine ISTAT e si assume una media salariale di Lire 800 giornaliera per gli uomini e di L. 600 giornaliera per le donne, desunta dalle paghe dei braccianti avventizi rilevate dall'ISTAT con la collaborazione delle Associazioni provinciali degli agricoltori, si arriva a determinare il

(53) Infatti è proprio questa, senza alcun dubbio, una delle categorie nelle quali sono da ritenersi più frequenti le evasioni nelle dichiarazioni di attività femminili, in ragione del carattere di stagionalità e di saltuarietà del lavoro.

salario medio annuo di tale categoria bracciantile in ragione di L. 140.000 per gli uomini e di L. 70.200 per le donne. Nonostante la relativa arbitrarietà dei valori assunti come *salario medio giornaliero* (54), le cifre ottenute sembrano abbastanza verosimili se si confrontano con quelle più sopra riportate (v. pagina 138). Esse stanno chiaramente a dimostrare che la massa bracciantile femminile ricava dal proprio lavoro un reddito annuo pari alla metà di quello (già così scarso) dei braccianti dell'altro sesso. Tale conclusione rimane valida anche qualora si tenga conto che il reddito complessivo risultante dal nostro calcolo va aumentato per tener conto dei guadagni conseguiti dai giornalieri in altre eventuali attività agricole e non agricole; infatti, è difficile ammettere che questa eventuale integrazione del reddito sia proporzionalmente di entità maggiore per le donne ed è anzi da presumere che, ove fosse possibile tener conto della circostanza indicata, la differenza a sfavore delle donne risulterebbe anche più accentuata.

È più difficile precisare in termini quantitativi la situazione differenziale dei due sessi per le altre categorie di lavoratori agricoli, sia perchè mancano elementi relativi ai redditi, sia perchè in esse (coloni parziari e coltivatori diretti) le donne assumono prevalentemente la figura di coadiuvante familiare; per tutte le categorie salariate, però, non v'è alcun dubbio che la situazione di sfavore della massa lavoratrice femminile sia particolarmente accentuata, anche se lo è relativamente meno tra i salariati fissi.

Il problema della sotto-occupazione delle categorie agricole e in particolare delle categorie bracciantili è certo problema di carattere generale e riguarda sia la mano d'opera maschile che quella femminile, ma ne va sottolineata l'importanza in relazione a quest'ultima e per la maggior gravità che esso assume per le donne (in ragione dei più bassi salari e del minor numero di giornate lavorative) e perchè le donne prevalgono numericamente sugli uomini tra i braccianti nelle zone dove più diffuso è il lavoro salariato (55) e nelle quali, pertanto, la disoccupazione e la sotto-occupazione agricola assumono forme più acute.

(54) È chiaro che il calcolo della paga media nazionale richiederebbe la conoscenza delle tariffe per tutte le provincie e, inoltre, quella del numero di braccianti retribuiti con le diverse tariffe. Poichè quest'ultimo non è noto, nè l'ISTAT rileva le tariffe in tutte le provincie, abbiamo assunto i valori mediani tra quelli delle tariffe praticate nelle provincie per le quali esse risultano, arrotondandoli per eccesso (i valori mediani corrispondono, infatti, a L. 756 per gli uomini e a L. 580 per le donne).

La determinazione così eseguita è certo arbitraria, ma i valori assunti possono tuttavia servire di base per una valutazione comparativa della situazione della mano d'opera dei due sessi che debba avere un carattere puramente orientativo.

(55) Nella bassa pianura padana, ad es., il rapporto dei sessi nella categoria bracciantile è di 135 donne su 100 uomini (Cfr. MEDICI G. e ORLANDO G., op. cit., p. 169).

26. — Ove si passi a considerare il settore industriale, il problema delle differenze salariali tra i lavoratori dei due sessi non è meno rilevante, anche se i suoi riflessi sono qui relativamente meno gravi, in vista del più elevato livello delle retribuzioni.

In base all'elaborazione della Confindustria (56), dal 1948 a tutt'oggi le differenze nelle retribuzioni contrattuali (media nazionale) si mantengono — con lievi oscillazioni — intorno al 19 %. Tale media è, però, la risultante di valori assai variabili da categoria a categoria d'industria e dall'una all'altra qualifica professionale. Le differenze sono, infatti, del 20-21 % nelle industrie alimentari, del 17-18 % in quelle chimiche, del 17-25 % in quelle tessili, del 24-28 % in quelle dell'abbigliamento, del 20-28 % in quelle meccaniche, del 7-8 % in quelle elettriche (57).

Scendere ad un'analisi di dettaglio è possibile solo in quei settori industriali nei quali le mansioni dei lavoratori dei due sessi sono comparabili. Per l'industria meccanica, dove i confronti sono i più significativi da questo punto di vista, la situazione risulta dalla Tavola XIX, nella quale sono riportate le retribuzioni contrattuali percepite dalle diverse categorie di lavoratrici e i rapporti con le corrispondenti retribuzioni maschili. I dati riguardano la provincia di Milano, ma — agli effetti del rapporto tra le retribuzioni dei due sessi — le differenze provinciali non sono molto rilevanti, se si eccettuano alcune zone dell'Italia meridionale, dove le lavoratrici si trovano in condizioni sensibilmente più sfavorevoli.

Si rileva immediatamente dalle cifre esposte che le differenze salariali sono più notevoli per la categoria operaia e, nell'ambito di questa, tendono ad essere più accentuate per le qualifiche elevate. Tali differenze si aggirano intorno al 20 % per la mano d'opera adulta, raggiungendo massimi del 25-28 % per quella in età 18-20 anni e scendendo a valori irrilevanti (2-3 %) soltanto per quella in età inferiore ai 16 anni. Tra le categorie non operaie, le differenze — seppure meno forti — sono tuttavia ancora rilevanti per le mansioni di minore importanza (14-15 %); esse si riducono (ma non si annullano) soltanto per gli impiegati di prima categoria (3-4 %).

(56) Cfr. *Nuova elaborazione di un salario medio nazionale degli operai dell'industria*, in « Rassegna di Statistiche del Lavoro », n. 4, 1952, tav. 2 a pag. 384.

(57) Le oscillazioni riguardano le varie categorie professionali salvo che per l'industria meccanica per la quale, invece, sono anche in relazione con l'ampiezza dell'azienda. È da precisare che per il settore metal-meccanico, sebbene le norme contrattuali prescrivano l'uguaglianza della retribuzione per i due sessi — a parità di qualifica — si verificano notevoli divergenze derivanti da differente retribuzione dei cottimi, diversità nella concessione dei premi, ecc.

Tav. XIX. — Retribuzioni delle lavoratrici dell'industria meccanica nella provincia di Milano al 1° ottobre 1952 (*)

CATEGORIE DI LAVORATRICI		RETRIBUZIONI (lire) (a)	NUMERI INDICI RETRIB. MASCH. = 100
Impiegate	1 ^a categoria	62.749	96,6
	2 ^a »	42.265	85,4
	3 ^a » A.	32.225	86,2
	3 ^a » B.	27.670	86,4
Intermedie	1 ^a categoria	41.635	85,6
	2 ^a »	31.899	86,2
Operaie	1 ^a cat. + di 20 a.	126,71	80,1
	» 18-20 a.	110,32	71,9
	» 16-18 a.	103,78	77,1
	» — di 16 a.	91,54	(b)
	2 ^a cat. + di 20 a.	121,09	80,5
	» 18-20 a.	104,81	74,7
	» 16-18 a.	93,01	83,7
	» — di 16 a.	75,50	98,5
	3 ^a cat. + di 20 a.	114,87	81,1
	» 18-20 a.	99,18	74,9
	» 16-18 a.	88,58	84,4
	» — di 16 a.	71,26	97,4

(*) Le retribuzioni sono comprensive della retribuzione base, quota di rivalutazione, contingenza e caropane.
(a) Retribuzioni mensili per le impiegate e le intermedie, orarie per le operaie; (b) manca la categoria maschile corrispondente.

Anche a prescindere, dunque, da situazioni di particolare sfavore (58), è evidente la sottovalutazione del lavoro femminile che, seppure in misura diversa, si ritrova in tutte le qualifiche (59).

Meno sicuro è il confronto che si può istituire nel settore tessile, nel quale la relativa scarsità di mano d'opera maschile e la specificità delle mansioni ad essa affidate lo rende più incerto. Riportiamo, comunque, a titolo indicativo nella Tav. XX i dati per l'industria cotoniera.

Essi confermano sostanzialmente le osservazioni suggerite da quelli dell'industria meccanica: anche qui le differenze salariali si accentuano nelle qualifiche più elevate, anche qui la situazione più sfavorevole si ha per le

(58) Come si è detto sopra, queste si hanno in talune zone meridionali: nella provincia di Napoli, ad es., la differenza per la mano d'opera adulta supera il 30% nella 1^a categoria (operai qualificati) e in quella di Palermo sale al 32% nella 3^a categoria e al 37% nella 1^a.

(59) Essa si manifesta inoltre anche attraverso l'esclusione delle donne dalla qualifica più elevata (operaio specializzato).

Tav. XX. — Retribuzioni delle operaie cotoniere nella provincia di Milano
al 1° ottobre 1952 (*)

CATEGORIE DI LAVORATRICI	RETRIBUZIONI ORARIE (lire)	NUMERI INDICI RETRIB. MASCH. = 100	
Operaie spec. A	+ di 20 a.	137,55	76,9
	18-20 a.	121,72	70,0
	16-18 a.	115,12	74,7
Operaie spec. B	+ di 20 a.	125,29	75,2
	18-20 a.	109,40	67,7
	16-18 a.	102,80	72,5
	— di 16 a.	86,19	(a)
Operaie qual. I	+ di 20 a.	123,26	82,1
	18-20 a.	107,37	73,8
	16-18 a.	100,77	79,6
	— di 16 a.	76,59	91,7
Operaie qual. II	+ di 20 a.	119,06	80,1
	18-20 a.	103,36	71,8
	16-18 a.	96,84	77,4
	— di 16 a.	75,44	91,6
Operaie com.	+ di 20 a.	114,04	80,1
	18-20 a.	98,54	72,0
	16-18 a.	89,00	84,0
	— di 16 a.	73,96	93,4
Manovali	+ di 20 a.	112,07	83,2
	18-20 a.	96,64	74,5
	16-18 a.	87,30	84,5
	— di 16 a.	72,41	95,1

(*) Le retribuzioni sono comprensive della retribuzione base, quota di rivalutazione, contingenza e caropane.
(a) Manca la categoria maschile corrispondente.

operaie in età 18-20 anni e la più favorevole per le giovanissime. Ma la misura delle differenze, è, in media, più notevole: queste oscillano dal 17 % al 25 % per la mano d'opera adulta per toccare massimi del 25-32 % nelle età 18-20 e minimi del 5-8 % in quelle inferiori ai 16 anni.

Anche nell'industria, inoltre, come nell'agricoltura, le differenze salariali sono aggravate dalla maggiore sotto-occupazione che colpisce la mano d'opera femminile. La Tavola XXI mostra chiaramente come gli orari di lavoro siano tra i più bassi proprio nei settori industriali che interessano in modo speciale il lavoro femminile e, particolarmente, nelle industrie alimentari e soprattutto in quelle tessili e dell'abbigliamento.

A proposito di quest'ultimo settore, dove la riduzione degli orari di lavoro e la saltuarietà dell'occupazione si presenta più acutamente, va inoltre tenuto

Tav. XXI. — Percentuale di donne occupate e orari di lavoro nelle varie classi di industria
(Rilevazione del Ministero del Lavoro)

CATEGORIE E CLASSI DI INDUSTRIE	% DI DONNE SUGLI OCCUPATI	% DI OPERAI CHE LAVOR. SETTIMANALMENTE			ORE DI LAVORO MENSILI PER OPERAIO	GIORN. LAVORAT. PER OPERAIO
		— 40 ORE	40 ORE	+ 40 ORE		
Industrie estrattive	1,9	4,7	9,2	86,1	171	257
Industrie manifatt.	36,9	13,7	16,6	69,7	167	249
<i>alimentari</i>	38,2	20,3	15,8	63,9	173	248
<i>tessili</i>	73,4	19,8	19,6	60,6	154	238
<i>abbigliamento</i>	51,3	41,5	25,5	33,0	132	206
<i>metalmecchaniche</i>	12,5	7,4	14,2	78,4	176	254
<i>diverse (compr. abb.)</i>	26,8	13,7	16,8	69,5	171	256
Industrie elettriche	1,1	1,7	1,5	96,8	195	284
IN COMPLESSO	35,0	13,0	16,1	70,9	168	250

presente un altro problema, che interessa in modo speciale la mano d'opera femminile; quello del lavoro a domicilio, di cui abbiamo fatto cenno già nei capitoli I e III.

Non è dato conoscere oggi con precisione l'importanza numerica delle lavoranti a domicilio, certo assai accresciuta rispetto all'anteguerra per effetto della crisi che ha colpito il settore tessile e quello dell'abbigliamento. Il complesso di questa categoria risultava, nella popolazione attiva del censimento del 1936, di circa 86 mila unità, di cui 73 mila donne; oggi, secondo valutazioni di fonte sindacale, tali cifre sarebbero salite rispettivamente a 200 mila e 170 mila unità (60).

Quando si pensi che il salario giornaliero delle lavoranti a domicilio dell'abbigliamento oscilla da massimi di L. 600 (ricamatrici) a minimi di L. 150 (lavoranti della paglia), con prestazione d'opera per 10-14 ore giornaliere e che tale forma di attività non può che avere carattere assai aleatorio ed è — nella maggior parte dei casi — fortemente soggetta al ritmo stagionale, ci si rende facilmente conto della situazione effettiva di grave sotto-occupazione di tale categoria. Alla precarietà della situazione delle lavoranti a

(60) Queste cifre e quelle che seguono sui salari delle lavoranti a domicilio ci sono state fornite dalla FILA (Federazione italiana lavoratori abbigliamento).

domicilio e alle loro sfavorevoli condizioni salariali si aggiunge anche un altro fondamentale svantaggio: esse non possono in pratica contare sulle garanzie previdenziali e mutualistiche poichè, nel caso di prestazioni a domicilio, i datori di lavoro riescono più facilmente a sottrarsi al versamento dei contributi assicurativi.

Il problema è della massima importanza perchè tocca una massa di lavoratrici tutt'altro che indifferente e che tende, anzi, ad aumentare rapidamente, anche (se non pure soprattutto) in ragione dell'interesse da parte dei datori di lavoro di utilizzare prestazioni che implicano per essi un minor costo. Se, pertanto, il lavoro a domicilio costituisce per la donna una forma di attività che meglio si concilia con i suoi compiti familiari e che potrebbe, quindi venire utilmente incoraggiata, esso si risolve oggi, nella sua concreta attuazione, in uno degli aspetti più gravi dello sfruttamento della mano d'opera femminile.

CAPITOLO VI

LA PORTATA EFFETTIVA DELLA DISOCCUPAZIONE FEMMINILE E IL SIGNIFICATO DELLA PRESSIONE FEMMINILE SUL MERCATO DEL LAVORO

27. Il concetto comprensivo di disoccupazione sotto il punto di vista economico e sotto il punto di vista sociale. — 28. Il grado di inutilizzazione del lavoro femminile nei confronti di quello maschile. — 29. Il concetto di disoccupazione da un punto di vista sociale e la disoccupazione femminile. — 30. Il significato della pressione femminile sul mercato del lavoro e i suoi riflessi sulla situazione generale. — 31. Qualche considerazione circa le possibili misure intese a migliorare le condizioni del lavoro femminile.

27. — I dati specifici su alcuni settori economici illustrati nel precedente capitolo sono, riteniamo, una necessaria base di partenza per valutare la effettiva portata della disoccupazione femminile.

Indipendentemente da ogni discussione sul loro valore e sulla loro rispondenza alla realtà, che significato possono avere le cifre delle 423 mila donne non occupate risultanti dall'indagine ISTAT e delle 600 mila iscritte agli uffici di collocamento secondo la revisione del Ministero del Lavoro, quando masse tanto notevoli di donne sono sotto-occupate? A nostro avviso, anche e soprattutto in vista di una politica dell'occupazione, non ci si può limitare ai rilievi statistici del numero di unità lavorative non assorbite e ancora minor rilievo ha la distinzione tra coloro che hanno perduto l'occupazione e coloro che sono in cerca di prima occupazione, se non ai fini di studiare misure diverse, nell'uno e nell'altro caso, in vista del loro assorbimento.

La disoccupazione non può essere valutata, da un punto di vista economico, che in termini di inutilizzazione del lavoro disponibile, mentre, da un punto di vista sociale, la valutazione è ancora più complessa e deve essere basata sulle situazioni reddituali delle famiglie (61). Se, pertanto, la distinzione tra le diverse forme con le quali si manifesta la mancanza totale di lavoro e quella tra mancanza totale e parziale di lavoro è sicuramente utile a fini conoscitivi come ogni altro elemento strutturale, perde di significato quando

(61) Il nostro pensiero in argomento è stato più ampiamente illustrato in altra sede (cfr. FEDERICI N., *Ancora sui risultati di una recente indagine sulle forze di lavoro*, in « Statistica », a. XII, n. 2, 1952.

si debba valutare il grado di squilibrio del mercato del lavoro, giacchè è ovvio che tutte queste varie forme non sono che manifestazioni diverse di tale squilibrio.

Torneremo più innanzi sul problema della valutazione quantitativa dello squilibrio del mercato del lavoro nei suoi riflessi sulla massa lavoratrice, soffermandoci, per il momento, sulla possibile misura del grado di disoccupazione inteso come grado di inutilizzazione del lavoro.

28. — Al fine di determinare sinteticamente come si differenzi la gravità della disoccupazione (intesa nel senso indicato al precedente paragrafo) dall'uno all'altro sesso, abbiamo tentato il calcolo del grado di inutilizzazione del lavoro maschile e femminile, sia rispetto al complesso delle forze di lavoro, sia rispetto agli occupati, in base ai dati dell'indagine ISTAT.

Un calcolo esatto in tal senso richiederebbe la possibilità di fissare un orario normale di lavoro per le singole attività lavorative e potrebbe, allora, essere condotto separatamente per le varie categorie di attività economica; si avrebbe così un indice della situazione nei diversi settori economici, mentre la situazione globale si potrebbe apprezzare operando una sintesi dei risultati ottenuti, nella quale le situazioni parziali avessero un peso proporzionale alla loro importanza. Purtroppo, però, l'estrema varietà degli orari di lavoro rende assai difficile stabilire quale sia l'orario normale per le singole attività, sì che conviene, a limitare l'arbitrio, considerare un orario unico per tutte le attività.

Nel nostro calcolo, abbiamo assunto la norma di 48 ore settimanali, che riteniamo sufficientemente accettabile, in ragione del compenso tra le attività per le quali tale norma è superata e quelle per le quali essa non è, invece, raggiunta. Sulla base di tale ipotesi, abbiamo determinato degli indici di inutilizzazione del complesso delle forze di lavoro e del complesso degli occupati, i cui valori riportiamo nella Tavola XXII (62).

(62) Gli indici I_l e I_o sono stati calcolati, rispettivamente, in base alle formule:

$$I_l = 1 - \frac{h}{H_l}; \quad I_o = 1 - \frac{h}{H_o},$$

dove h = numero complessivo di ore eseguite dagli occupati nella settimana di rilevazione, H_l = numero complessivo di ore di lavoro che sarebbero state eseguite da tutte le forze di lavoro nell'ipotesi che ciascuna unità avesse lavorato 48 ore nella settimana di rilevazione; H_o = numero complessivo delle ore di lavoro che sarebbero state eseguite da tutti gli occupati nella stessa ipotesi.

Gli indici I'_l e I'_o sono stati calcolati in base alle formule:

$$I'_l = 1 - \frac{h^*}{H_l}; \quad I'_o = 1 - \frac{h^*}{H_o}$$

dove: h^* = numero delle ore che sarebbero state eseguite da tutti gli occupati nell'ipotesi che quelli tra essi che sono stati inattivi durante la settimana di rilevazione a causa di ferie o

Tav. XXII. — Indici di inutilizzazione delle forze di lavoro e degli occupati secondo il sesso
(settimana 7-13 settembre 1952)

S E S S O	INDICI DI INUTILIZ- ZAZIONE DELLE FORZE DI LAVORO		INDICI DI INUTILIZ- ZAZIONE DEGLI OCCUPATI	
	I_l	I'_l	I_o	I'_o
Maschi	0,14	0,11	0,06	0,03
Femmine	0,22	0,17	0,14	0,09
IN COMPLESSO . . .	0,16	0,13	0,08	0,04

Mentre gli indici I_o e I'_o ci danno il grado di inutilizzazione degli occupati, ossia l'incidenza della sotto-occupazione quale si manifesta sotto forma di interruzioni di lavoro e di orari ridotti di lavoro, gli indici I_l e I'_l ci danno il grado globale di inutilizzazione delle forze di lavoro e sono pertanto comprensivi sia della disoccupazione (vuoi nella forma di perdita di lavoro per i già occupati che in quella di mancato assorbimento di coloro che sono in cerca di prima occupazione) che della sotto-occupazione. D'altra parte, mentre gli indici I_o e I_l hanno un significato più propriamente economico, con gli indici I'_o e I'_l si tiene conto della circostanza che la inattività degli occupati a causa di ferie e quella a causa di malattia non incide (o incide solo parzialmente) sul reddito dei lavoratori; questi ultimi indici, hanno — quindi — un significato che potremmo dire economico-sociale.

I risultati mostrano chiaramente come le donne siano più colpite degli uomini dalla mancanza totale o parziale di lavoro e come la misura delle differenze tra i due sessi sia molto notevole: il grado di inutilizzazione degli occupati è, infatti, del 9 % per le donne contro il 3 % per gli uomini e quello delle forze di lavoro del 17 % contro l'11 %, qualora ci si riferisca agli indici I' , che maggiormente interessano in questa sede. Non sarà, d'altra parte, superfluo ricordare che è da ritenersi indubbia una certa quota di evasione per le dichiarazioni di attività femminili e che questa incide soprattutto sui casi di attività parziale; di conseguenza, le differenze effettive sono probabilmente

di malattia avessero eseguito in media lo stesso numero di ore di lavoro degli occupati attivi; H_l e H_o hanno lo stesso significato già indicato nelle formule precedenti.

Evidentemente, tutti gli indici possono assumere valori compresi tra 0 e 1; il valore 0 sta ad indicare utilizzazione completa, il valore 1 sta ad indicare inutilizzazione completa.

Il calcolo è stato eseguito per il complesso d'Italia giacchè l'ISTAT non ha fornito a tutto oggi i dati regionali sulle ore di lavoro distintamente per i due sessi.

più accentuate di quanto non risultino in base alla rilevazione ISTAT. È da presumere che la inutilizzazione del lavoro femminile superi di fatto il 20 % e sia circa doppia di quella del lavoro maschile.

29. — Come già si è detto al paragrafo 24, la gravità sociale della disoccupazione deve essere, a nostro avviso, valutata in riferimento al reddito conseguito dal lavoratore, chè si può avere uno stato di sotto-occupazione anche se non si verificano interruzioni nel lavoro o si compia un lavoro ad orario normale. Tale, infatti, deve considerarsi lo stato del lavoratore che non ricava dalla sua opera una retribuzione sufficiente.

Per valutare la gravità sociale della disoccupazione intesa in tal senso mancano a tutt'oggi elementi statistici ed è pertanto impossibile stabilire fino a che punto la massa lavoratrice femminile si trovi in situazione di svantaggio rispetto a quella maschile, sebbene da tutto l'esame condotto (e in particolare dall'analisi delle differenze salariali tra i due sessi) appaia più che certa la conclusione che lo svantaggio è certo assai maggiore di quello che risulta dagli indici di inutilizzazione più sopra calcolati.

In realtà, però, va precisato che il riferimento alle situazioni reddituali non tanto è significativo in relazione ai singoli lavoratori quanto in relazione ai nuclei familiari, di modo che il problema della disoccupazione femminile non ha un'importanza a sè stante che per il complesso di donne che vivono sole o con persone a carico, mentre in tutti gli altri casi esso deve venire inquadrato nel problema generale della disoccupazione.

Da un punto di vista sociale, pertanto, la disoccupazione è fenomeno essenzialmente unitario ed ogni conclusione che si tragga da una sua analisi strutturale è di scarso ausilio per stabilirne l'effettiva portata e per interpretarne il significato.

Nessuno, crediamo, disconosce l'importanza preminente da attribuirsi ai redditi familiari per valutare l'effettiva situazione di disagio economico provocata in larghissime masse demografiche dallo squilibrio del mercato del lavoro ed anzi questo modo di impostare il problema è implicito proprio nella sottovalutazione che molti fanno della portata reale della disoccupazione femminile, alla quale sarebbe da attribuire minore importanza appunto in ragione del fatto che, nella maggior parte dei casi, le donne, come mogli o come figlie, possono contare sui redditi del marito o del padre.

Molti, però, a questa impostazione del problema obiettano una circostanza di carattere pratico e certo tutt'altro che irrilevante: la impossibilità di un accertamento statistico attendibile dei redditi familiari e la estrema difficoltà di determinazione dei redditi minimi vitali cui riferire quelli effettivi.

L'obiezione è indubbiamente giustificata, ma è forse eccessivo escludere la possibilità di indagini in tal senso. Anche se tali indagini non potrebbero che portare a risultati approssimativi, sarebbero pur sempre assai più significative delle rilevazioni attuali — anche se più precise — sulle unità demografiche occupate e disoccupate. Tentativi, del resto, di inchieste limitate a qualche particolare categoria o zona territoriale sono stati già fatti (63), mentre indagini di più vasto respiro a carattere ufficiale sono in via di attuazione, e, anche se non permetteranno una completa valutazione della gravità sociale della disoccupazione, forniranno però elementi concreti di giudizio al riguardo (64).

30. — Intesa la disoccupazione nel senso prospettato nel precedente paragrafo e riconosciuta la necessità di valutarne la portata da un punto di vista unitario, gli aspetti che il problema assume per le donne andrebbero studiati alla luce di elementi statistici che a tutt'oggi difettano. Ma l'impostazione data al problema consente, tuttavia, alcune considerazioni di massima circa il significato da attribuirsi alla pressione femminile sul mercato del lavoro.

Se è vero che il processo evolutivo da noi schematizzato all'inizio tende a generalizzare sempre più, sia da un punto di vista qualitativo che quantitativo, la partecipazione della donna alle attività lavorative, tale processo viene indubbiamente stimolato in larga misura da fattori economici, e, in ogni caso, assume significato diverso a seconda delle diverse caratteristiche di struttura economica e a seconda delle diverse situazioni economico-sociali della popolazione.

In Italia, dove — rispetto ad altri Paesi — il processo in parola è tuttora molto meno avanzato, dove ancora sono rilevanti le resistenze psicologiche contro il lavoro extra-domestico della donna e dove, di conseguenza, l'organizzazione sociale e familiare non è ancora adeguata alla norma dell'assenza della donna dalla casa, la causa non ultima e fors'anche prevalente

(63) Si veda — ad es. — tra le inchieste recenti, lo studio di BALASSO A. e DE POLZER A. *Un'inchiesta tra i braccianti polesani in alcune borgate del delta padano*, in « Statistica », a. XI, n. 3-4, 1951, condotto con criteri veramente comprensivi di valutazione della situazione economico-sociale della categoria sottoposta ad indagine.

In questo orientamento di ricerche si può anche considerare, almeno per alcuni aspetti, la più ampia inchiesta sulla disoccupazione pure dei braccianti della bassa pianura padana, i cui risultati sono stati esposti da G. Orlando (cfr. MEDICI G. e ORLANDO G., op. cit.).

(64) Intendiamo riferirci all'inchiesta nazionale sui bilanci familiari, già effettuata dall'ISTAT di cui saranno presto resi noti i risultati.

Tale inchiesta costituisce un primo passo nel senso di ricerca prospettato; indagini periodiche sui bilanci familiari, opportunamente abbinata e collegata con le indagini periodiche sulle forze di lavoro potrebbero fornire, riteniamo, una buona base di conoscenza obiettiva delle situazioni familiari.

della pressione femminile sul mercato del lavoro è data dalla necessità di integrare gli insufficienti redditi familiari. Di questo può rendersi facilmente conto chiunque, anche in base alla semplice osservazione comune, ponga mente a quelle che sono le entrate familiari di una larghissima parte della nostra popolazione; questo viene riconosciuto, sulla base di dati obiettivi, quando si compiano indagini che non trascurino le effettive, minime esigenze di vita delle famiglie (65).

I problemi della occupazione e della disoccupazione femminile, tanto più se considerati nell'ambito familiare, non vanno, quindi, sottovalutati, poichè essi rappresentano — in gran parte — un riflesso della situazione generale. Non c'è dubbio, però, che questa è a sua volta influenzata in una certa misura dalla pressione femminile sul mercato del lavoro.

Il particolare grado di sfruttamento cui è sottoposta la donna lavoratrice in numerose attività, attraverso il più basso salario che le viene corrisposto indipendentemente da considerazioni di minor produttività (66), e attraverso la maggior frequenza del lavoro a domicilio, crea condizioni di forte squilibrio del mercato del lavoro: è causa di riduzioni nei salari di fatto anche dei lavoratori maschili, in quanto determina una sempre più forte concorrenza dalla quale i datori di lavoro cercano di trarre i maggiori vantaggi (67); provoca un minor assorbimento di mano d'opera maschile, per l'interesse dei datori di lavoro ad assumere dipendenti con più basse retribuzioni; accentua la situazione di grave disagio economico di notevoli masse lavoratrici di entrambi i sessi e quindi di milioni di famiglie.

31. — Nello stato attuale (che potrebbe definirsi di semi-occupazione) di una larga parte della popolazione lavoratrice italiana, nessun miglioramento sostanziale della situazione sarebbe da attendersi da misure intese a limitare il lavoro femminile e che molti, in Italia, caldeggiano.

A parte il fatto che tali misure sarebbero in assoluto contrasto con la Costituzione italiana, nella sua lettera e nel suo spirito, non si può dimenticare che il lavoro costituisce una necessità di vita sia per le donne che — sole o con persone a carico — sono capo-famiglia, sia per quelle che con le loro attività extra-domestiche contribuiscono ad integrare gli insufficienti redditi

(65) In questo senso, ad es., si pronuncia esplicitamente G. Orlando nell'illustrare i risultati della indagine sui braccianti della Val Padana (MEDICI G. e ORLANDO G., op. cit., pag. 170).

(66) Un esplicito riconoscimento a proposito del pari grado di produttività del lavoro maschile e femminile nell'industria è stato fatto, ad es., in una dichiarazione dell'Associazione nazionale industriali e della Camera di commercio degli Stati Uniti (cfr. Rapporto VII (1) della Conferenza Internaz. del Lavoro, cit., pag. 47).

(67) Tale circostanza è stata posta in rilievo alla XXXIV Sessione della Conferenza Internaz. del Lavoro dal delegato governativo degli Stati Uniti (cfr. Rapporto VII (1), cit., pag. 42).

familiari. Non c'è dubbio che vi siano anche casi nei quali il lavoro della donna non costituisce una necessità di vita per la famiglia, ma certo tali casi non sono così numerosi da pesare apprezzabilmente sulla situazione generale.

Riteniamo, invece, che l'eliminazione del super-sfruttamento della donna oltre che rappresentare una misura di giustizia sociale, potrebbe valere ad attenuare lo squilibrio del mercato del lavoro; l'equiparazione dei salari femminili a quelli corrispondenti maschili eliminerebbe una delle ragioni di preferenza nell'assunzione di mano d'opera femminile da parte dei datori di lavoro e determinerebbe, pertanto, automaticamente, una redistribuzione del lavoro dei due sessi in zone particolari e in settori particolari di attività economica, mentre — nello stesso tempo — eviterebbe una riduzione di fatto dei salari maschili.

A facilitare la redistribuzione del lavoro dell'uno e dell'altro sesso sarebbe particolarmente utile l'organizzazione di corsi di qualificazione professionale delle donne: è interessante rilevare, a tale proposito, che dalla statistica degli iscritti agli uffici di collocamento risulta che, nella maggior parte delle regioni, la mano d'opera generica è proporzionalmente meno rappresentata tra gli uomini che non tra le donne (68), mentre è certo che queste ultime sono assai meno adatte allo svolgimento di lavori non specifici sia perchè questi richiedono, nella maggior parte dei casi, un più notevole sforzo fisico, sia perchè le attitudini caratteristiche della donna (diligenza, accuratezza, pazienza) possono essere più proficuamente utilizzate in particolari attività per le quali, però, occorre una preparazione professionale. Una efficiente organizzazione di corsi, opportunamente differenziati nelle diverse regioni, consentirebbe di avviare le forze di lavoro femminili nei settori ove l'opera della donna è più adatta e maggiormente richiesta facilitando, così, indirettamente anche un più elevato assorbimento di lavoro maschile in altri settori.

Queste due possibili direttrici, nel quadro della politica dell'occupazione riferita al lavoro femminile, a noi sembrano fondamentali in quanto atte a migliorare le condizioni della donna lavoratrice senza determinare svantaggi per l'equilibrio generale del mercato del lavoro e dell'economia italiana, cui ne deriverebbero, anzi, indiscutibili benefici.

(68) Nel complesso d'Italia, le proporzioni sono pressochè pari (M: 30,3%; F: 30,8%), ma le percentuali femminili superano quelle maschili in 12 regioni su 18.

RUGGERO SPESSE

L'UTILIZZAZIONE DELLE FORZE MINORILI IN ITALIA

PAGINA BIANCA

INDICE

	Pag.
CAP. I — L'andamento della utilizzazione delle forze minorili in Italia . .	157
» II — Il potere di assorbimento delle leve di lavoro da parte del sistema economico italiano	172
» III — Le caratteristiche della utilizzazione delle forze di lavoro minorili .	185
» IV — Considerazioni conclusive	198

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

L'ANDAMENTO DELLA UTILIZZAZIONE DELLE FORZE DI LAVORO MINORILI IN ITALIA

1. Piano generale della trattazione. — 2. La scarsità delle fonti e la frammentarietà del materiale sulla occupazione e la disoccupazione minorile. — 3. L'utilizzazione dei fanciulli dallo ultimo ventennio del XIX secolo ai nostri giorni. — 4. L'utilizzazione delle altre classi minorili nello stesso periodo. — 5. L'utilizzazione dei minori in relazione all'incremento demografico. — 6. Conclusioni.

1. — In questa trattazione, verranno esaminati in un primo tempo tutti i fattori generali che hanno presieduto all'inserimento del lavoro minorile nello sviluppo capitalistico italiano.

L'analisi si soffermerà poi sulla capacità che ha avuto, e che ha, il nostro sistema economico, ad assorbire le nuove leve di lavoro. Si vedrà così quale sia stata l'evoluzione delle condizioni per il ricambio sociale e dei quadri produttivi, e quali siano state le particolari funzioni assunte dalla utilizzazione della mano d'opera minorile, nel processo produttivo del Paese.

Infine, verranno trattati tutti i temi propri all'incidenza degli effetti suscitati dalle particolarità di utilizzazione sullo sviluppo stesso del sistema economico italiano.

2. — Giova far presente che nella scarsità generale delle fonti per l'individuazione della dinamica delle principali variabili del nostro mercato di lavoro, la scarsità di informazione per l'ulteriore specificazione di queste variabili secondo l'età dei lavoratori è ancora più accentuata.

Le statistiche per l'esame storico dell'occupazione e della disoccupazione minorile, solo in questi ultimi anni hanno cominciato ad assumere una certa consistenza, anche se labilissima. Ma per interi decenni, informazioni e dati sui fenomeni descritti si trovano in maniera del tutto occasionale. La quasi totale assenza di fonti e la frammentarietà del poco materiale reperibile, sono tali che nulla si potrebbe affermare in proposito, se non ci fossero i censimenti demografici a fornire qualche ragguaglio circa l'utilizzazione, nel tempo, delle forze di lavoro minorili.

Non v'è bisogno qui di ricordare come i dati sulla popolazione in condizione professionale, tratti dai censimenti demografici, non siano i più consoni a

significare l'andamento dell'occupazione. Ma, in mancanza di meglio, è giocoforza utilizzarli per tentare di promuovere qualche osservazione sul movimento profondo dei fenomeni da studiare.

Per di più, come è noto, i criteri metodologici per la rilevazione variano da censimento a censimento. Da qui la necessità di un'opera paziente di ricomposizione per la comparabilità dei dati tratti da diverse rilevazioni, ed il continuo avvertimento dell'estrema precarietà di tali comparazioni. Solo quando l'andamento del fenomeno è così evidente, che nemmeno la limitatezza del materiale da cui esso è tratto può riuscire ad offuscarlo, si può dare corso all'analisi e quindi alle conclusioni. È questo il metodo che si è accettato nella presente trattazione.

3. — Nella Tav. I sono messe a confronto le percentuali di incidenza per alcune categorie di lavoratori, dei fanciulli (individui dai 9 ai 15 anni) sul totale delle unità che cadono in tali categorie, rispettivamente per gli anni 1881 e 1901.

Tav. I — Operai dai 9 ai 15 anni su 100 operai dai 9 anni in poi, secondo le diverse categorie economiche nel 1881 e nel 1909

CATEGORIE	1881			1901		
	M	F	MF	M	F	MF
Agricoltura (Braccianti)	7.2	8.2	8.0	13.3	15.0	13.9
Industria (Operai)	8.4	8.8	8.6	14.0	27.0	18.0
Commercio (impiegati, operai garzoni, ecc.)	—	—	3.3	—	—	6.3

Si può osservare innanzi tutto che, in genere, l'utilizzazione dei fanciulli nei vari processi lavorativi, aumenta rapidamente nel ventennio in parola. Per i braccianti agricoli, l'incidenza dei fanciulli passa dall'8 % al 14 % circa, per gli operai dell'industria dall'8,6 % al 18 %, per i lavoratori del commercio (impiegati, operai, garzoni, etc.) dal 3,3 % al 6,3 %. Inoltre, è utile sottolineare che a tale incremento concorre notevolmente la mano d'opera femminile; specialmente per quanto concerne l'industria è dato osservare che l'utilizzazione delle fanciulle passa dall'8,8 % al 27 %.

Bisogna però avvertire che tali aumenti sono frutto in gran parte dei diversi criteri metodologici con cui sono state fatte le rilevazioni per i censimenti. Infatti, nel 1881 contrariamente a quanto eseguito nel 1901, si tenne conto

nell'indicazione della professione, di quella dichiarata come principale. Così per esempio, una casalinga che nelle ore libere si dedicava ad opera di tessitura, venne classificata, nel 1881, come operaia tessitrice e non come casalinga. In questo modo è facile arguire come una buona parte dell'occupazione operaia segnalata da quel censimento, fosse composta di operatori di una circoscritta economia naturale e non di operai che producevano per una determinata branca industriale e quindi per il mercato. Nel 1901 si abbandonò questo criterio ed il numero degli operai, nell'intervallo tra i due censimenti, cadde sensibilmente, specialmente per la forte diminuzione della mano d'opera femminile (1) mentre dal 1876 al 1881 tale numero aveva registrato un incremento iperbolico (2). Si deve aggiungere poi che è sintomatico il fatto che alla diminuzione degli occupati dal 1881 al 1901 concorsero solamente le industrie tipiche dell'economia naturale, economia caratterizzata dall'incompleto raggiungimento della divisione del lavoro su scala nazionale (3), mentre, in genere, le industrie produttrici di beni strumentali registrarono notevoli aumenti nello stesso periodo. Ciò vuol dire che in effetti il numero degli operai dell'industria vera e propria aumentò e non diminuì, dal 1881 al 1901, e che quindi le percentuali di incidenza dei lavoratori dovrebbero essere state relativamente più basse. Comunque, dato che gli operai dell'industria dai 9 ai 15 anni passarono, nel frattempo, da 316 a 466 mila, con un incremento del 47 %, incremento che in nessun caso avrebbe mai raggiunto l'occupazione totale, e che, in più, anche gli altri settori economici accennarono a dei fortissimi aumenti nello stesso campo, si deve ritenere che l'impiego di fanciulli nel ventennio citato, sia realmente aumentato in maniera notevole.

Tale situazione sembra che sia rimasta stazionaria fino alla prima conflagrazione mondiale. Infatti, dal censimento demografico del 1901 a quello del 1911, la percentuale di incidenza degli operai dell'industria, aventi dai

(1) Nel 1882 furono censiti 3.676.790 operai dell'industria (di cui 1.853.656 maschi e 1.823.134 femmine).

(2) Da una inchiesta sullo stato delle industrie eseguita nel 1876, era risultato che gli operai d'ambo i sessi occupati in opifici di filatura ammontavano nel Regno a 219.884 e quelli occupati in opifici di tessitura a 77.779, mentre nel censimento del 1882, compresa l'industria casalinga, i filatori risultarono in numero di 889.112 ed i tessitori di 272.974 dal censimento della popolazione del Regno d'Italia — relazione — Roma, 1902, pag. LXXXV.

(3) Dal 1881 al 1901 l'occupazione operaia così variò nei settori segnati qui appresso :

	1881		1901		indici 1881 = 100	
	m.	f.	m.	f.	m.	f.
Tessili . . .	111.800	1.134.000	92.000	355.000	78	31
Vestiario . .	324.000	446.000	293.000	266.000	90	60
Alimentazione	187.000	39.000	144.000	15.000	77	38
Edilizia . . .	735.000	549.000	69.000	7.000	75	9

10 ai 15 anni di età sul totale degli operai in questo settore, non subisce variazioni degne di nota. Per i maschi tale incidenza passa dall'8,9 % nel 1901 all'8,4 % nel 1911, e dal 13,2 % al 12,5 % per le femmine (4).

Ma dalla prima conflagrazione mondiale in poi la situazione assume un nuovo aspetto. L'utilizzazione dei fanciulli nei vari processi lavorativi, scema bruscamente (vedi Tav. II). Così dal censimento demografico del 1911 a quello del 1931 la percentuale dei braccianti giornalieri aventi dai 10 ai 14 anni di età sul totale della categoria, passa dal 13,6 al 4,9 %; nell'industria, trasporti e comunicazioni tali incidenze vanno dall'8,2 % al 14,8 % rispettivamente per gli impiegati e per gli operai nel 1911, al 0,5 % e al 4,2 % nel 1931; nel commercio le percentuali passano dall'11,5 % al 3,4 % per gli impiegati e dall'11,4 % al 6,1 % per gli operai. È interessante altresì notare come a tali diminuzioni contribuiscano quasi in eguale misura sia i lavoratori che le lavoratrici, ma in generale (meno per il commercio) il livello di utilizzazione delle fanciulle permane più alto di quello proprio ai fanciulli.

Tav. II. — Lavoratori dai 10 ai 14 anni e dai 15 ai 20 anni di età su 100 lavoratori in età dai 10 anni in poi delle stesse categorie e condizioni nel 1911 e nel 1931

CATEGORIE E CONDIZIONI PROFESSIONALI	1911						1931					
	10-14 ANNI			15-20 ANNI			10-14 ANNI			15-20 ANNI		
	m	f	m f	m	f	m f	m	f	m f	m	f	m f
<i>Agricoltura . . .</i>			13,6			17,2						
Braccianti giornalieri	—	—	—	—	—	—	4,6	6,3	4,9	18,9	32,6	20,7
<i>Industria, trasporti e comunicazioni</i>												
Impiegati	7,0	14,3	8,2	22,8	33,4	24,6	0,5	0,6	0,5	7,7	19,2	9,8
Operai	12,2	19,1	14,8	22,3	34,0	26,7	3,4	6,8	4,2	14,0	19,6	15,3
<i>Vendita generi al- l'ingrosso e al minuto</i>												
Impiegati	11,2	12,5	11,5	23,8	23,4	3,9	1,7	3,4	26,3	26,4	26,4	26,4
Operai	12,0	8,3	11,4	20,4	16,6	19,8	6,3	3,9	6,1	26,4	26,4	26,5

(4) Cfr. S. GOLZIO, *Appunti per un capitolo di statistica del lavoro, la ripartizione per età dei lavoratori dell'industria*. ACAME Torino, 1939, pag. 14.

Riassumendo quanto si è detto, si può osservare che l'utilizzazione dei fanciulli in genere cresce nell'ultimo ventennio del secolo scorso, rimane stazionaria fino alla prima conflagrazione mondiale, comincia poi a decrescere notevolmente da questo periodo in poi.

Alla ulteriore specificazione ed interpretazione di questo fenomeno possono concorrere anche i dati regionali, componenti le percentuali medie sopraindicate. Tale analisi dimostra come in tutti i periodi sono le regioni meridionali (le quali sono state in genere sempre quelle più arretrate) a denunciare una utilizzazione dei fanciulli più elevata delle altre parti (Tav. III). Infatti, non deve trarre in inganno il fatto che nel 1881 tale utilizzo si presentava più alto nel Nord che nel Sud (5), perchè è proprio quivi che l'economia naturale si presentava in maniera più accentuata (6) e quindi nel conseguente gonfiamento del numero totale degli operai che da ciò proveniva, e di cui si è discusso più sopra, risiede la ragione per cui nelle contrade del Mezzogiorno appariva una più bassa utilizzazione di fanciulli. Certamente se i criteri metodologici del censimento demografico effettuato nel 1881 fossero stati eguali a quelli del censimento demografico del 1901, le incidenze segnalate sarebbero state più elevate nel Sud nei confronti del Nord.

Così, sia nella fase crescente di utilizzazione dei fanciulli, come in quella decrescente, sono le regioni più arretrate nello sviluppo capitalistico a segnalare un più largo impiego di mano d'opera in giovanissima età, e a dimostrare come in esse sia stato sempre quantitativamente più ampio lo sfruttamento operaio. Bisogna precisare che si è preso come esempio più rap-

(5) Nel 1881 l'incidenza massima nelle regioni settentrionali era denunciata dalla Lombardia circa 68 mila fanciulli su un totale di 573 mila operai, mentre l'incidenza massima nelle regioni meridionali veniva registrata dalla Calabria — 89 su 1000, cioè 27 mila fanciulli su un totale di 302 mila operai.

(6) Nel 1881 le incidenze regionali degli operai tessili sul totale degli operai addetti nella industria erano le seguenti :

Piemonte	20,5	Marche	30,1	Basilicata	54,0
Liguria	17,3	Toscana	14,6	Calabria	11,6
Lombardia	14,7	Roma	5,4	Sicilia	9,7
Veneto	15,3	Abruzzi	54,4	Sardegna	9,1
Emilia	20,6	Campania	36,7		
Umbria	10,5	Puglie	51,5	TOTALE	33,0

Come si vede, ad eccezione della Calabria e della Sicilia, le quali nel tempo hanno dovuto subire un forte processo di disindustrializzazione (e sono le eccezioni che confermano la regola), le regioni meridionali denunciano una percentuale di incidenza degli addetti nell'industria tessile sul totale degli addetti nell'industria molto più alta di quella delle altre regioni. Dunque, per quanto è stato precedentemente affermato, e cioè che nel 1881 i dati degli addetti all'industria erano enormemente gonfiati per la compressione in essi delle operaie tessili che poi non erano da considerare tali, si deve ritenere che proprio nelle regioni del Mezzogiorno il numero degli operai addetti all'industria deve essere molto più basso di quello che appariva dal censimento in parola.

Tav. III. — Operai dell'industria dai 9 ai 15 anni su 1000 unità di operai
con età dai 9 anni in poi, divisi per regioni

REGIONI	OPERAI DELL'INDUSTRIA DAI 9 AI 15 ANNI SU 1000 OPERAI DELL'INDUSTRIA DA 9 ANNI IN POI			OPERAI DELL'INDUSTRIA DA 9 ANNI IN POI SU 1000 ABITANTI DA 9 ANNI IN POI		
	1881	1901	1931	1881	1901	1931
Piemonte	98	162	23	129	193	176
Liguria	92	121	26	154	133	162
Lombardia	113	193	28	199	182	364
Venezia Tridentina. .	—	—	10	—	—	92
Veneto	172	150	46	107	64	119
Venezia Giulia. . . .	—	—	9	—	—	137
Emilia	78	301	16	136	91	93
Toscana	80	158	31	155	106	123
Marche	84	200	43	135	72	124
Umbria	63	121	44	83	63	84
Lazio.	59	110	36	125	86	106
Abruzzi.	78	244	61	154	40	44
Campania	78	184	45	191	96	144
Puglie	82	216	79	194	68	94
Basilicata	76	235	105	154	45	51
Calabria	89	325	90	305	69	64
Sicilia	73	201	71	191	60	85
Sardegna	63	111	54	102	100	74
ITALIA	86	180	46	163	87	125

presentativo il confronto tra il Nord ed il Sud. Ma tale confronto è solamente per puntualizzare una situazione ancor più generale; infatti, delle regioni del Nord, come il Veneto, a basso sviluppo capitalistico, denunciano una utilizzazione più elevata di fanciulli, di alcune regioni meridionali, come la Campania, a più alto sviluppo capitalistico.

Dal 1931 fino alle soglie della seconda guerra mondiale, la situazione non sembra variare notevolmente (vedi Tav. IV). Infatti, nei settori fondamentali (ad eccezione del commercio) le percentuali di incidenza degli operai dai 10 ai

Tav. IV. — Lavoratori dai 10 ai 14 e dai 15 a 20 anni di età su 100 lavoratori dai 10 anni; in poi delle stesse categorie e condizioni nel 1936

CATEGORIE E CONDIZIONI PROFESSIONALI	10-14 ANNI			15-20 ANNI		
	m	f	m f	m	f	m f
<i>Agricoltura</i>						
Impiegati	5,7	6,4	5,9	15,8	18,0	18,7
Coadiuvanti	16,3	13,0	14,8	26,5	20,0	23,6
<i>Industria</i>						
Impiegati	0,4	1,2	0,6	6,1	15,5	8,5
Operai	4,3	10,3	5,9	18,0	28,1	20,6
Coadiuvanti	12,6	9,9	11,8	28,5	18,0	25,4
Lavoratori a domic.	2,1	7,3	6,5	8,8	18,8	17,2
<i>Trasporti</i>						
Impiegati	0,1	0,3	0,1	2,7	6,8	3,5
Operai	0,4	0,1	0,4	5,4	5,1	5,4
Coadiuvanti	16,5	16,7	16,1	33,7	20,1	25,6
<i>Commercio</i>						
Impiegati	3,2	1,9	2,9	14,0	17,9	15,0
Operai	2,4	1,6	2,2	12,6	14,7	13,1
Coadiuvanti	9,8	4,4	6,6	25,2	10,8	17,1
Lavoratori a domic.	—	11,6	11,6	—	18,6	18,6

14 anni di età, sul totale degli operai addetti, non variano gran che. Nell'industria la percentuale, dal 1931 al 1936, va dal 4,2 % al 5,9 %; nell'agricoltura dal 4,9 al 5,9 %; nel commercio dal 4,2 % al 2,2 %. I lievi incrementi di utilizzazione nei primi due settori, possono essere spiegati innanzi tutto dai differenti criteri metodologici di rilevazione propri ai due censimenti, e secondo poi dal fatto che al 1931 le leve di lavoro dai 10 ai 14 anni si presentavano globalmente inferiori a quelle del 1936, ed infine perchè nel 1931 si scontavano ancora i vuoti apportati nelle nascite (specialmente per quelli che avevano 13-14 anni di età) dalla guerra mondiale del 1915-18.

Comunque, le differenze sono minime e non lasciano margine per una interpretazione di variazione qualitativa della situazione, e fanno pensare invece alla stazionarietà del fenomeno stesso.

La dinamica dell'utilizzazione dei fanciulli varia invece bruscamente dalla seconda guerra mondiale ai nostri giorni. Sfortunatamente non si possono tentare delle comparazioni in tal senso sfruttando i dati di censimenti demografici del 1936 e del 1951, perchè si hanno solo dei ragguagli generalissimi per lo più incompleti circa quest'ultimo censimento. Così una tale comparazione si può compiere solo mettendo a confronto i dati del censimento demografico del 1936 con quelli propri alle indagini sulle forze di lavoro effettuata dall'ISTAT nel settembre 1952, per l'Inchiesta parlamentare sulla disoccupazione.

Si deve avvertire immediatamente che un tale confronto è di dubbia validità, perchè la natura delle due rilevazioni è completamente diversa. Per di più le critiche da apportare all'indagine dell'ISTAT sono numerose e profonde, e anche se non sembra il caso di riportarle (7), esse debbono rimanere presenti continuamente nella comparazione dei dati. Comunque, la diminuzione delle forze di lavoro, dai 10 ai 14 anni, di tutti i settori (vedi tav. V) è così ampia da far pensare che, nonostante tutti gli errori e le difficoltà insiste nella comparazione stessa, dal 1936 al 1951 l'utilizzazione dei fanciulli sia scemata sensibilmente. Infatti, per la popolazione in condizioni professionali (8) l'incidenza dei minori aventi meno di 14 anni sul totale della categoria, è passato, per i lavoratori in proprio e alle dipendenze altrui, dal 2,6 % al 0,3 %, e per i coadiuvanti dall'11,3 % al 4,2 %. A tale diminuzione hanno contribuito le donne passando rispettivamente dal 4,3 % al 0,5 %, e dal 9,7 % al 3,0 %.

Come si vede gli sbalzi sono tali da far arguire che il fenomeno della utilizzazione dei fanciulli, da stazionario, nel periodo che va dalla grande crisi alla seconda guerra mondiale, ha registrato invece un forte decremento in questo ultimo dopo guerra (9).

(7) NORA FEDERICI, *Su alcuni risultati di una recente indagine sulle forze di lavoro*. Statistica n. 1, 1952, pagg. 102-119.

(8) Per rendere omogenei i dati per la comparazione, si è considerato come popolazione professionale nel 1952, tutti coloro che secondo l'indagine dell'ISTAT risultavano occupati e disoccupati (essendo lavoratori in proprio o dipendenti o coadiuvanti). Sono stati esclusi invece coloro che erano in cerca di prima occupazione.

(9) Bisogna notare che il limite minimo di età di 9 o 10 anni per classificare la popolazione in condizione professionale di tenera età, è puramente convenzionale. Infatti, non sono pochi i fanciulli utilizzati nel processo lavorativo, al disotto di tali limiti. Il censimento demografico del 1881 in una indagine supplementare in 29 circondari, specificò che ben 2 mila fanciulli dai 7 ai 9 anni erano occupati nell'industria e che particolarmente il numero degli occupati dai

Tav. V. — Popolazione in condizioni professionale con età minore ai 14 anni e dai 14 ai 19 anni su 100 unità di popolazione professionale con età dai 10 anni in poi

(Censimento 1936 e indagine sulle «forze di lavoro» 1952)

CONDIZIONI PROFESSIONALI	ANNI	CLASSI DI ETÀ					
		MENO DI 14 ANNI			14-19 ANNI		
		m	f	m f	m	f	m f
Lavoratori occupati e non occupati in proprio o alle dipendenze altrui	1936	2,0	4,3	2,6	7,6	15,0	9,4
	1952	0,3	0,5	0,3	7,9	15,0	9,3
Coadiuvanti	1936	12,6	9,7	11,3	24,6	17,8	21,4
	1952	5,0	3,0	4,2	30,3	23,2	27,5
Insieme della popolazione in condizioni professionali . .	1936	4,4	6,1	4,4	10,4	15,9	11,9
	1952	1,0	1,3	1,1	11,3	17,7	12,8

4. — Visto quale è stata la dinamica della utilizzazione dei fanciulli, per avere un quadro sufficientemente valido del grado di immissione delle giovani leve di lavoro, bisogna ulteriormente analizzare l'andamento della popolazione in condizioni professionali per le altre classi di età minorili. Sfortunatamente non si ha una ulteriore distinzione per età, oltre quella già segnalata, della popolazione attiva per i censimenti demografici del 1881 e del 1901. La nostra osservazione deve partire per forza di cose solamente dal periodo antecedente la prima guerra mondiale.

Così, esaminando le percentuali di incidenza dei lavoratori dipendenti addetti ai settori economici principali, con età dai 15 ai 20 anni, sul totale dei lavoratori addetti in questi settori rispettivamente per gli anni 1911, 1931 e 1936, si può notare una certa diminuzione nell'impiego di queste forze di lavoro minorili (vedi tav. II e III). Però occorre soffermarsi ancora su tale punto.

La percentuale di incidenza per i braccianti agricoli passa dal 1911 al 1931 e successivamente al 1936 rispettivamente, da 17,2% a 20,7% e poi a 18,7%. Gli impiegati dell'industria, trasporti e comunicazioni da 24,6% a 9,8% e poi a 8,5%, mentre per gli operai dello stesso settore passa da 26,7% a 15,3%

7 agli 8 anni incideva del 7,38 % sul numero totale degli abitanti di quel gruppo di età, e del 12,59 % per quelli dagli 8 ai 9 anni di età.

Tale incidenze debbono essere diminuite nel tempo, anche se il fenomeno non è del tutto scomparso. Il censimento demografico del 1931 indicava che su 100 addetti agricoli 0,4 e 0,7 % erano rispettivamente fanciulli e fanciulle in età dai 6 ai 9 anni; che su 100 addetti industriali le incidenze erano del 0,2 e del 0,2 mentre per i servizi domestici esse si elevano rispettivamente al 0,8 e al 0,9 %.

e poi a 20,6% (10). Gli impiegati del commercio da 23,8 a 26,4 e poi a 15,0 %, gli operai dello stesso settore passano da 19,8 a 26,5% e poi a 13,1%.

Ad eccezione del settore agricolo ove permane una spiccata stazionarietà, dal 1911 al 1936, sia per l'industria che per il commercio, si notano dei sensibili regressi nel campo della utilizzazione delle forze minorili. Non molto probante è l'intermezzo del 1931, ove invece si notano dei discreti aumenti del settore dell'agricoltura e del commercio, ed una sensibilissima caduta in quello dell'industria. Si ripete, non molto probante, perchè data l'esiguità delle leve di lavoro che vanno dai 15 ai 20 anni, propria a questo periodo (infatti alcune classi di esse cadono nel periodo bellico del 1915-18, a scarsa natalità), si sono verificati spostamenti notevoli nella divisione per età della popolazione in condizione professionale. Perciò le differenze riscontrate in questo periodo, sembra che siano, in gran parte connesse a fattori puramente demografici. Non si deve dimenticare altresì che il censimento cadde in uno degli anni della grande crisi che creò una forte accelerazione alla inutilizzazione delle forze di lavoro minorili nell'industria.

Dal 1936 ad oggi non si hanno molti elementi per giudicare come la situazione sia variata in merito. Bisogna anche qui ricorrere all'indagine ISTAT sullo stato delle forze di lavoro al settembre 1952. Dalla comparazione dei dati del censimento demografico del 1936 con quelli propri alla citata indagine, si può osservare come l'eccedenza della popolazione, in condizione professionale in età dai 14 ai 19 anni, sul totale della popolazione in tali condizioni sia passata dal 9,4% al 9,3%, accusando una irrilevante diminuzione mentre le percentuali proprie ai coadiuvanti sono incrementati dal 21,5% al 27,4% (vedi Tav. V). Ma se si pone mente che tutti i critici dell'indagine ISTAT hanno puntato i loro strali proprio sul troppo alto livello di popolazione attiva (specialmente per quella femminile) scaturente da tale indagine, e che inoltre proprio il più alto livello di utilizzazione di giovani coadiuvanti sta a significare un più attivo processo di inibizione all'accesso delle nuove leve di lavoro nel circuito lavorativo, si può arguire che la diminuzione sia più sensibile da quanto appare dalle percentuali indicate.

Vi è da ricordare inoltre che nella popolazione in condizione professionale viene compresa anche la popolazione che ha questa qualifica, ma che si trova

(10) Per gli anni 1911 e 1931 il settore dell'industria comprende i trasporti e le comunicazioni, mentre per il 1936 queste ultime categorie sono considerate a parte. Le percentuali messe a comparazione non variano di molto per questa differenza. Senza i trasporti e le comunicazioni, nel 1931 le percentuali erano del 13,7% per gli impiegati e del 16,0% per gli operai, invece del 9,8% e del 15,3% segnalate più sopra. Anche per il 1901 si dovrebbero fare una simile indagine. Attuando ciò la percentuale di incidenza degli impiegati si ridurrebbe circa al 18%, mentre quella degli operai si aggirerebbe sul 25%.

in stato di disoccupazione. Ora qualche censimento demografico mette in rilievo anche le aliquote dei lavoratori disoccupati, ma i criteri della loro rilevazione sono così dissimili da censimento a censimento da sconsigliare un confronto di tali livelli, nel tempo considerato. Si può affermare solo che tutte le fonti statistiche e tutti i quadri empirici che ci sono rimasti per quegli anni, concorrono a mettere luce che nel 1931 la disoccupazione (e non solo per questo anno, uno dei più depressi del periodo della grande crisi, ma per tutti gli anni che in genere sono intercorsi tra le due guerre mondiali) è più ampia che nel 1911, e soprattutto che negli ultimi anni la disoccupazione ha toccato dei livelli senza precedenti.

Così, se *grosso modo* si divide questo ultimo cinquantennio, in un periodo ante-prima conflagrazione mondiale, un altro periodo a cavallo fra le due guerre e un altro post-ultima conflagrazione, si può vedere come la popolazione minorile in condizioni professionali e occupata, sia andata mano a mano scemando. Infatti, alla già notata diminuzione della popolazione minorile in condizione professionale, si deve aggiungere l'aumento (fenomeno ancor più accentuato del primo) della disoccupazione.

Per mettere in maggiore evidenza il fatto dell'aumento della disoccupazione dall'anteguerra ad oggi, cioè proprio nel periodo ove si hanno i dati più malsicuri per individuare la dinamica della popolazione minorile in condizione professionale, si possono mettere a confronto dati sulla popolazione in cerca di prima occupazione propri rispettivamente al censimento demografico del 1936 e all'indagine ISTAT delle forze di lavoro del 1952 (vedi Tav. VI).

La popolazione in cerca di prima occupazione passa dal 1936 al 1952 da 412.773 unità a 677.800 unità, con aumento del 64% circa. Ma, tale incremento sarebbe stato certamente molto più alto, se l'indagine ISTAT avesse considerato i giovani in cerca di prima occupazione sotto i 14 anni (11). Infatti, tale aliquota non dovrebbe essere stata troppo indifferente se nel 1936 ben 272.241 persone in queste condizioni erano in età dai 10 ai 14 anni, rappresentando il 66% di essa.

Il fortissimo aumento della popolazione in cerca di prima occupazione è così un altro elemento che concorre a mettere in evidenza il declino della utilizzazione dei minori, dall'anteguerra ad oggi, in seno al processo lavorativo.

(11) A dire il vero, teoricamente non vi dovrebbero essere giovani in cerca di prima occupazione sotto i 14 anni, perchè l'istruzione è obbligatoria fino a questo limite di età. Ma dato che la stessa indagine ISTAT ha messo in luce l'esistenza di aliquote di forze di lavoro occupate con età sotto i 14 anni, appare logico, particolarmente per quanto concerne la situazione in agricoltura, che vicino ad esse debbono senz'altro collocarsi anche delle aliquote di giovani della stessa classe di età, in cerca di prima occupazione.

Tav. VI. — Popolazione in cerca di prima occupazione

ETÀ	MASCHI		FEMMINE		IN COMPLESSO	
1936 (*)						
10-14	169.252	62,1	102.996	73,4	272.248	66,0
15-17	57.975	21,3	22.557	16,1	180.552	19,5
18-20	14.357	5,3	5.651	4,0	20.008	4,8
21-24	17.641	6,5	5.253	3,8	22.894	5,6
25-30	13.258	4,8	3.705	2,6	16.693	4,1
35-44	48	—	68	—	116	—
ignota	7	—	5	—	12	—
TOTALE	272.538	100,0	140.235	100,0	412.775	100,0
1952						
meno di 14 anni . . .	—	—	—	—	—	—
14-17	216.500	52,8	125.000	46,7	341.500	50,4
18-19	55.100	13,5	40.000	14,9	95.100	14,0
20-29	120.200	29,3	89.300	33,4	209.500	30,9
30-49	17.800	4,3	12.600	4,7	30.400	4,5
50-59	400	0,1	900	0,3	1.300	0,2
60-64	—	—	—	—	—	—
65 e +, ignota	—	—	—	—	—	—
TOTALE	410.000	100,0	267.800	100,0	677.800	100,0

(*) Per il 1936 si tratta della popolazione speciale, cioè sono da essa esclusi i residenti e i soldati stanziati nelle terre d'oltremare.

5. — Se la divisione della popolazione in condizione professionale per classe di età ha assunto quella dinamica e quelle caratteristiche spiegate in precedenza, bisogna ancora analizzare come tali aliquote di popolazione abbiano inciso sul gettito demografico proprio a queste classi di età. Solamente dopo questa osservazione si potrà dire qualche parola in merito al potere di assorbimento delle leve di lavoro da parte del nostro sistema economico.

Riprendendo i censimenti demografici del 1881 e del 1901, si può così osservare come in questo periodo non solo sia aumentata la utilizzazione dei fanciulli nel processo produttivo, ma sia aumentata anche l'incidenza degli operai dai nove ai quindici anni, nelle principali categorie economiche, sulla popolazione presente nella stessa classe di età (vedi Tav. VII).

Tav. VII. — Operai dai 9 ai 15 anni su 100 unità di popolazione presente nelle stesse classi di età

CATEGORIA	1881			1901		
	M	F	MF	M	F	MF
Agricoltura	25.2	15.9	20.9	22.9	41.6	23.9
Industria	9.2	10.0	9.6	13.2	9.2	11.5
Commercio	—	—	0.3	1.8	0.2	1.0

Infatti nel settore dell'agricoltura i braccianti dai nove ai quindici anni, incidevano, nel 1881, sul totale della popolazione presente della stessa classe di età, nella misura del 20,9%, mentre nel 1901 la percentuale si elevava fino al 23,9%. Le incidenze in parola passavano poi per gli operai dell'industria dal 9,6% all'11,5%, e per i lavoratori del commercio dal 0,3% all'1%.

Tali incrementi stanno a significare che nell'ultimo ventennio del XIX secolo il numero dei fanciulli utilizzati nel processo lavorativo non solo è aumentato in maniera assoluta, ma anche in maniera relativa. Questa situazione non sembra che sia mutata fino alla prima guerra mondiale.

Da questo periodo in poi però l'andamento descritto si rovescia radicalmente. Così dal 1911 ai nostri giorni risulta che sia la utilizzazione dei fanciulli che quella delle altre classi minorili, scemano sensibilmente in maniera relativa all'incremento demografico realizzatosi nello stesso periodo (nel precedente paragrafo già avevamo osservato la diminuzione assoluta di questa utilizzazione, ma essa è sempre minore alla diminuzione relativa).

A sorreggere queste affermazioni sovengono i dati, ricavati dai censimenti demografici rispettivamente del 1911, 1931 e 1936, sulla popolazione in età dai dieci ai quattordici e dai quindici ai venti anni e in condizione professionale, messi a confronto con quelli che indicano la popolazione presente nelle stesse classi di età e negli stessi periodi (Vedi Tav. VIII).

Tali incidenze, per la classe di età che va dai dieci ai quattordici anni, passavano così dal 42,5% del 1911 al 25,9% del 1931 e al 22,7% del 1936. Quelle proprie alle classi di età che va dai quindici ai venti anni, passavano, invece, dal 70,7% del 1911 al 66,8% del 1931 e al 66,6% del 1936.

Per la situazione verificatasi dall'anteguerra ai nostri giorni, occorre prendere in considerazione i dati del censimento demografico del 1936 e quelli propri alla rilevazione ISTAT sulle forze di lavoro effettuata nel 1952 (Vedi Tav. IX). Si osserva che dal 1936 al 1952, l'incidenza della popolazione in condizione professionale sulla popolazione presente è passata dal 15,5% al 6,1% per i fanciulli dai dieci ai tredici anni, e dal 50,2% al 49% per i giovani dai

Tav. VIII. — Popolazione dai 10 ai 14 e dai 15 ai 20 anni di età in condizioni professionali su 100 unità di popolazione presente nelle stesse classi di età

ANNI	CLASSI DI ETÀ					
	10-14			15-20		
	M	F	MF	M	F	MF
1911	53.1	31.5	42.5	90.0	52.6	70.7
1931	33.8	17.8	25.9	39.9	43.8	66.8
1936	26.9	181.4	22.7	31.4	49.9	66.6

Tav. IX. — Popolazione dai 10 ai 13 e dai 14 ai 19 anni di età in condizioni professionali su 100 unità della popolazione presente delle stesse classi di età

ANNI	CLASSI DI ETÀ					
	10-13			14-19		
	M	F	MF	M	F	MF
1936	22.4	12.3	15.5	69.9	42.3	56.2
1952	8.5	3.6	6.1	61.1	33.5	49.0

quattordici ai diciannove anni. Se si tiene ancora conto del troppo ottimismo della rilevazione ISTAT circa l'effettivo livello della popolazione in condizione professionale, e del fatto che tale indagine mostra una diminuzione relativa del numero di coloro che lavorano in proprio o alle dipendenze altrui e un sensibile aumento, invece, dei coadiuvanti, ben si comprende come la diminuzione in parola sia in realtà molto più ampia.

5. — Da quanto si è affermato nei precedenti paragrafi si può concludere che nel corso dello sviluppo economico del nostro Paese, la utilizzazione dei fanciulli nei luoghi di lavoro è continuamente cresciuta fino ad un certo punto di tale sviluppo. Negli ultimi decenni, invece, tale utilizzazione è venuta a scemare, permanendo tenacemente in proporzioni notevoli solo nelle aree arretrate. Ed infatti è logico che la mano d'opera più atta ad uno sfruttamento intenso venga adoperata nei primi stadi dell'accumulazione capitalista e che dopo, sotto la spinta del movimento operaio, e il conseguente intervento dello Stato e del cambiamento qualitativo nei metodi stessi di utilizzazione della forza lavoro, l'impiego dei fanciulli tenda a scomparire.

La sopravvivenza ai nostri giorni di questa forma di utilizzazione è solo indice di uno stentato sviluppo capitalistico. Non a caso essa permane in maniera più marcata, proprio nelle aree più arretrate del nostro Paese.

Questa endemica debolezza del nostro sistema è confermata dalla già notata diminuzione, nell'ultimo quarantennio, di tutte le classi minorili in condizioni professionali ed in stato di occupazione. Infatti, nonostante tutti gli errori e le deficienze insite nelle comparazioni presentate è innegabile che la utilizzazione relativa delle classi minorili sia molto scemata dal periodo antecedente alla prima guerra mondiale fino ai nostri giorni. Ciò dimostra che il nostro sistema economico ha trovato man mano crescenti difficoltà ad assorbire le nuove leve di lavoro.

CAPITOLO II

IL POTERE DI ASSORBIMENTO DELLE LEVE DI LAVORO DA PARTE DEL SISTEMA ECONOMICO ITALIANO

7. Considerazioni sui livelli delle domande e sulla offerta di forza di lavoro nello stesso periodo. —
8. Osservazione sull'emigrazione di massa della forza di lavoro minorile. — 9. Gli ultimi sviluppi della disoccupazione minorile. — 10. Conclusioni.

7. — Se la diminuzione della utilizzazione relativa delle forze di lavoro minorili fosse frutto di un determinato progresso sociale e cioè proveniente sia dall'applicazione delle leggi sul lavoro di fanciulli e sulla istruzione obbligatoria, ed, in genere, da un intensivo allargamento della popolazione scolastica e da un conseguente miglioramento qualitativo nella qualificazione delle forze di lavoro stesse, di fronte ad un declino della domanda di forza di lavoro minorile dovrebbe accompagnarsi una flessione sensibile nell'offerta di questa forza lavoro.

Ma la realtà della situazione italiana non sembra convalidare tale ipotesi. Infatti, come abbiamo già notato, la diminuzione nella utilizzazione relativa del lavoro minorile è stata molto intensa nel periodo a cavallo delle due guerre mondiali. Ora proprio in questo lasso di tempo ad una sì forte flessione della domanda di lavoro minorile ha fatto riscontro, una pari flessione nell'offerta di tale forza lavoro ?

L'andamento del numero dei libretti di lavoro rilasciati ai minori sembra negarlo.

Bisogna subito avvertire che per varie ragioni le statistiche elaborate in tal senso dai vari uffici del lavoro (e riportate sinteticamente, in gran parte dagli Annuari dell'ISTAT) sono molto grossolane e viziate da errori profondi. Comunque, la dinamica che esse accennarono è così evidente che gli errori, anche se rilevanti, non possono essere stati mai di una forza tale da imprimergli un senso diverso da quello reale (vedi Tav. X).

Com'è dato da rilevare dalla predetta dinamica, che partendo dal 1925 (uno degli anni più prosperi del *boom* antecedente la grande crisi) e arrivando al 1935 (uno degli anni in cui la ripresa economica, dopo la grande crisi e prima di quella sviluppatasi prima della seconda guerra mondiale, fu più marcata), il rilascio di libretti di lavoro ai minori (maschi e femmine) dai dodici ai quindici anni di età, aumentò del 30,8%. Bisogna rilevare altresì che, in parti-

Tav. X. — Numero dei libretti di lavoro rilasciati a minori

ANNI	DAI 12 AI 15 ANNI			DAI 15 AI 21 ANNI	
	M	F	MF	F	TOTALE
<i>Dati assoluti</i>					
1923	—	—	—	—	140.490
1924	—	—	—	—	159.516
1925	51.822	70.603	121.885	54.802	176.867
1926	49.509	71.858	131.367	60.635	182.002
1927	43.934	57.015	100.949	42.445	142.864
1928	48.917	62.407	111.324	50.392	172.616
1929	50.802	52.519	103.371	74.402	177.773
1930	37.182	34.316	71.498	56.324	127.822
1931	26.880	28.378	55.258	40.010	95.274
1932	34.005	34.156	68.161	32.416	100.577
1933	51.451	56.058	107.599	27.964	135.563
1934	66.610	63.549	130.159	29.374	159.333
1935	82.862	76.603	159.465	35.995	195.460
<i>Numeri indici (1925 = 100)</i>					
1923	—	—	—	—	79,4
1924	—	—	—	—	90,4
1925	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1926	95.5	101.7	107.7	110.6	102.9
1927	84.8	80.8	82.8	77.4	80.8
1828	94.4	88.4	91.3	110.2	97.6
1929	98.0	74.5	84.8	135.7	100.5
1930	71.7	48.6	58.7	102.7	72.3
1931	51.9	40.2	45.3	73.0	53.9
1932	65.6	48.4	55.9	59.2	56.9
1933	99.4	79.4	88.3	51=	76.6
1934	128.5	90.0	106.7	53.6	90.1
1935	159.0	108.4	130.8	65.7	110.6

colare l'incremento fu per i maschi del 59% e per le femmine dell'8,4%. Questo spiega perchè il rilascio di libretti di lavoro alle donne dai quindici ai ventuno anni di età, scemi, nello stesso periodo del 34,3% (sfortunatamente non si ha per questa classe di età il numero dei libretti rilasciati ai maschi). I fatti dimostrano che per le donne non solo vi è stato un processo di espansione della domanda, ma anche dell'offerta di lavoro, mentre per gli uomini è valida la prima asserzione soltanto. Comunque il totale dei libretti di lavoro rilasciato al complesso di lavoratori (maschi dai dodici ai quindici anni e donne dai dodici ai ventuno anni) aumenta in quel periodo del 10,6%.

Si potrebbe osservare che in quasi tutti gli anni che vanno dal 1925 al 1935, gli indici che significano la dinamica del numero dei libretti di lavoro ai minori sono per lo più al disotto del livello registrato nel 1925. Ma tale fatto va spiegato prima di tutto dalla vicissitudine del ciclo economico. Infatti, per tutto il periodo della grande crisi, nella generale restrizione delle possibilità di lavoro, debbono essere stati proprio i giovani a subirne maggiormente le conseguenze e, quindi, tale fatto avrà influenzato negativamente queste forze di lavoro a chiedere libretti che non avrebbero servito a nulla. Secondariamente, per tutto il periodo che va dal 1927 al 1933, la gran parte delle classi giovanili era molto esigua per il già ricordato fenomeno della loro decimazione a causa delle minori nascite avvenute nel periodo della prima conflagrazione mondiale. Se si prende così, a suffragio di quanto si è affermato, la sola dinamica dei libretti di lavoro rilasciati ai maschi, che è proprio l'esempio più probante, si osserva che tale rilascio comincia a decadere quando cominciano a farsi sentire gli accennati fattori demografici (1927) e scende sempre di più nel tempo dello *slump*, ma detta dinamica risale bruscamente appena si inizia la ripresa economica e quando i fattori veramente demografici non si fanno più sentire.

Da tutto ciò appare chiaramente come in tutto questo periodo non si sia riscontrata nessuna diminuzione della offerta assoluta di forza lavoro minorile, anzi, i suddetti aumenti stanno a significare che non è diminuita nemmeno quella relativa. Ciò vuol dire che anche tenendo conto dell'avvenuto incremento della popolazione nei punti elevati dei cicli economici descritti, l'offerta di lavoro minorile non ha mai accennato ad abbassarsi al disotto dei primitivi livelli.

3. — Se non vi è stata una diminuzione nell'offerta relativa di forza lavoro minorile, mentre nel contempo la domanda di queste forze lavoro è alquanto scemata, significa che sono aumentate le difficoltà nel sistema economico ad assorbire le nuove leve di lavoro e che quindi è di molto aumentata man mano la disoccupazione minorile. Purtroppo non si hanno dei dati a disposizione circa l'aumento della disoccupazione minorile, per tutto il periodo

antecedente a questo secondo dopoguerra; si possono tuttavia tentare alcune considerazioni a conferma indiretta di questo stato di fatto.

Si sa che un elemento che maschera, in certo qual modo, il livello reale della disoccupazione è il fenomeno della emigrazione.

Non sembra infatti che si possa affermare che l'emigrazione sia stata, almeno per l'esperienza italiana, un fattore valido per la lotta contro la disoccupazione. Troppi elementi negativi questo fenomeno ha apportato all'economia nazionale, perchè a lungo andare si sia potuto qualificare come un fattore positivo per l'economia stessa. Così per esempio, tutti i capitali umani esportati mediante l'emigrazione e che con un altro indirizzo produttivo si sarebbero potuti investire all'interno del Paese, vennero solo in minima parte reintegrati con le rimesse degli emigranti, ed in un modo non sempre funzionale per la produttività del loro conseguente reinvestimento. Per di più una emigrazione di massa come è stata quella italiana, ha creato dei seri inconvenienti per il mercato nazionale sia per l'aumentato carico del consumo passivo ad essa conseguente (in una simile emigrazione trovarono posto quasi esclusivamente degli elementi attivi, mentre in gran parte le donne, i vecchi e i fanciulli di tenerissima età rimasero a casa), sia per la sterilizzazione di intere aree di consumo proveniente da flussi emigratori intensissimi e continui (come si è verificato in alcune zone della Basilicata e della Calabria).

Ma se questa è la tendenza di fondo, è difficile ad un determinato momento individuare immediatamente, e a prescindere dagli altri elementi che hanno concorso al processo economico, quali siano stati gli effetti dell'emigrazione. Può darsi invece che del tutto in maniera contingente, e dopo aver creato le premesse per l'evoluzione dei citati fattori negativi, l'emigrazione possa far riscontrare una diminuita pressione sul mercato di lavoro. Ecco perchè prima si è parlato dell'emigrazione come di un elemento che può mascherare il livello reale e potenziale della disoccupazione. Infatti, prendendo sempre l'esempio italiano, l'osservazione di una particolare dinamica della disoccupazione può mettere in luce una diminuzione di questa dopo il verificarsi di un forte flusso emigratorio, ma se dal particolare si passa al generale, considerando altri elementi noti e qualificandone altri che potevano sfuggire ad un primo sommario esame, con molte probabilità la suddetta correlazione non è più valida (questo per il livello reale della disoccupazione), mentre, dall'altra parte, anche se difficilmente quantitativizzabile, occorre considerare la comparsa degli elementi negativi, scaturiti dal fenomeno dell'emigrazione, per lo sviluppo economico del Paese (questo per il livello potenziale dell'emigrazione).

Venendo alla concretizzazione dell'esempio citato, se si prendono le incidenze degli emigrati e rimpatriati, dal 1920 al 1925, in età dai dieci ai quindici

anni e dai sedici ai venti anni, sui totali rispettivi di queste persone (vedi Tav. XI), si scorge come una aliquota fortissima di giovani abbia in questi anni emigrato verso l'estero (12). Il confronto è tanto più evidente se si considera che l'incidenza più alta è propria agli emigranti dai sedici ai venti anni, per paesi transoceanici, mentre quella più bassa è propria ai rimpatriati della stessa classe di età e dagli stessi paesi.

Tav. XI. — Percentuali di emigrati e di rimpatriati dai 10 ai 15 anni e dai 16 anni ai 20 anni, sul totale di queste categorie, dal periodo 1920-25

DIREZIONE o PROVENIENZA	10-15 ANNI			16-20 ANNI		
	m	f	m f	m	f	m f
Emigrati per paesi europei o mediterranei	4.1	6.3	4.7	11.3	11.6	11.4
Emigrati per paesi oceanici.	4.6	8.5	5.7	12.0	13.6	12.4
Rimpatriati da paesi transoceanici . . .	1.8	6.0	2.7	2.5	4.0	2.9

Infatti, mentre le succitate incidenze erano per i minori dai dieci ai quindici anni, del 4,7% per gli emigrati in paesi europei e mediterranei, del 5,7% per gli emigrati nei paesi transoceanici, del 2,7% per i rimpatriati dai paesi transoceanici, la incidenza invece per i minori dai sedici ai venti anni, erano, nell'ordine: dell'11,4%, del 12,4%, del 2,9%. Ciò vuol dire che l'emigrazione definitiva era molto forte (alte percentuali di espatri in paesi lontani e basse percentuali di rimpatrio) per quelle classi di minori che si trovava già nell'età più produttiva.

Ora, un tale fatto, che può essere senza tema estensibile ai periodi precedenti della grande emigrazione di massa italiana (13), sta a dimostrare come in conseguenza di tale emigrazione di minori la pressione di lavoro dell'intera forza di lavoro minorile sia risultata meno assillante, ma difficilmente si potreb-

(12) Dal 1920 al 1925 emigrarono ben 117.352 giovani dai 16 ai 20 anni, per paesi transoceanici e 43.435 per paesi oceanici e mediterranei, mentre i rimpatriati da paesi transoceanici furono solamente 11.099.

(13) Non si hanno per i periodi precedenti a quello citato i dati sugli emigrati divisi per classi di età (quelli segnalati dal 1920 al 1928, sono stati tratti da uno studio del LIVI, *Computo della distribuzione degli emigranti secondo l'età — sessennio 1920-1935 — Annuale di statistica-serie 9ª vol. 8º*. Solamente da una monografia del BENEDEUCE, *Capitali sottratti dalla emigra-*

be affermare che nel contempo non sia aumentata la pressione di altre categorie di lavoratori e che non siano aumentate le condizioni per un più alto livello di disoccupazione in un tempo posteriore.

Comunque, l'elevato grado di emigrazione definitiva minorile sta a significare proprio l'esuberanza endemica di tale forza lavoro nei limiti imposti da uno sviluppo capitalistico stentato allo stesso mercato di lavoro e quindi alla continuità dell'elevatezza del livello della disoccupazione minorile. E tutto ciò dimostra in definitiva la scarsa efficienza del nostro sistema economico ad assorbire le nuove leve di lavoro.

9. — Per conoscere la dinamica della disoccupazione minorile, dal 1947 in poi, si hanno a disposizione le statistiche fornite dal Ministero del Lavoro, sul numero degli iscritti alle liste di collocamento. Bisogna subito avvertire però che tali dati non sono molto adatti per significare in genere lo stato e lo andamento della disoccupazione (14).

Per di più tali liste sono state oggetto di frequenti revisioni, le quali hanno ingarbugliato maggiormente le facoltà di interpretazione della dinamica in parola. Tuttavia non essendo reperibile alcun altro materiale a proposito, ci gioveremo di tali statistiche, restringendo in un primo tempo il nostro campo di osservazione alla dinamica della disoccupazione minorile dal 1950 al 1951, essendo questi due anni abbastanza omogenei, per la stessa natura del materiale offerto dal Ministero del Lavoro.

Si rileva così immediatamente che la disoccupazione minorile risultava in questo periodo in forte aumento (vedi Tav. XII). Infatti, secondo tali liste, gli iscritti in cerca di prima occupazione o mobilitati sono passati, dal 1950 al 1951, da 427.700 a 508.600 unità, con un incremento del 20 % circa. Per di più tale particolare disoccupazione non è aumentata in maniera assoluta, ma anche in maniera relativa, perchè l'incidenza dei giovani sul totale degli iscritti

zione all'estero - Giornale degli economisti, vol. 29^o, serie II, Dicembre 1904 si rileva che nel 1903 su 230.841 emigranti, 48.136 erano in età da 14 a 21 anno, (e cioè circa il 21 % del totale); tali dati hanno scarso valore indicativo perchè sono stati tratti per calcolo (riportando sul totale dell'emigrazione italiana la distribuzione per età degli emigranti) ma dimostrano tuttavia come anche in quei tempi l'emigrazione minorile deve essere stata molto ampia.

(14) Per di più è lo stesso criterio adottato per la rilevazione della disoccupazione, e cioè l'iscrizione agli elenchi degli uffici di collocamento, che rende inadeguate le cifre ufficiali. Infatti, non risultano nè possono risultare, da dette statistiche, tutte quelle forme di apparente abilità lavorativa, sporadica, occasionale, e che non contribuisce alla produzione del reddito nazionale. Sfugge inoltre alla rilevazione ministeriale il fenomeno della cosiddetta disoccupazione latente, ossia della inadeguata utilizzazione della forza di lavoro soprattutto nell'agricoltura (il problema della sovrappopolazione relativa). Sfugge altresì la considerazione della occupazione potenziale, costituita da quegli strati di popolazione classificati come « non attivi » ma che in una diversa struttura produttiva potrebbero diventare senz'altro attivi.

Tav. XII. — Percentuale dei giovani in cerca di prima occupazione iscritti agli uffici di collocamento, sul totale degli iscritti, divise per categorie economiche e per circoscrizioni territoriali (medie mensili)

RIPARTIZIONE TERRITORIALE	AGRI-COL-TURA	INDU-STRIA	TRA-SPORTI E COM.	COM-MERCIO	ASSICU-RAZIONE	MANO D'OP. GEN.	IMPIE-GATI	TOTALE
1950								
Italia settentrionale .	12,2	19,1	11,2	16,1	13,5	42,4	29,9	24,1
» centrale. . . .	12,4	15,3	15,4	12,5	15,0	28,9	24,2	18,9
» meridionale . .	13,8	22,0	39,4	35,2	16,0	40,5	49,9	24,5
» insulare	13,0	20,1	14,2	16,2	8,3	19,0	23,1	17,5
ITALIA	13,0	19,3	18,3	18,1	13,4	38,6	32,0	22,8
1951								
Italia settentrionale .	12,3	25,2	11,5	16,1	37,4	31,6	26,3	
» centrale. . . .	15,0	21,5	17,5	15,6	31,0	27,5	23,6	
» meridionale . .	15,7	25,4	37,1	32,9	44,6	53,3	28,3	
» insulare	15,3	24,4	17,8	16,2	29,3	27,5	21,8	
ITALIA	14,6	24,6	18,8	18,7	37,8	34,5	26,2	

è passata dal 22,8% del 1950 al 26,2% del 1951. A tale incremento ha contribuito maggiormente l'industria che è passata dal 19,3% al 24,6% e il commercio, credito e assicurazione, categorie che hanno visto elevare l'incidenza dal 13,4% al 18,7%. In generale, poi, sembra che sia stata l'Italia Meridionale a registrare una incidenza più alta (dal 24,5% al 28,3%), seguita dall'Italia settentrionale (dal 24,1% al 26,3%), dall'Italia Centrale (dal 18,9% al 23,6%) e dall'Italia Insulare (dal 17,5% al 21,8%).

I risultati della revisione al 30 settembre 1952 degli iscritti alle liste di collocamento, effettuata dal Ministero del Lavoro, ha denunciato un fenomeno inverso a quello descritto. Infatti, secondo tali risultati la percentuale dei giovani in cerca di prima occupazione è più forte per l'Italia settentrionale (30,29%) e minore per l'Italia meridionale (29,87%). Ma tale ultimo divario è dovuto principalmente a cause stagionali che influenzano differentemente l'occupazione della forza lavoro nelle due parti della penisola. Infatti se è vero che dal 1951

al 1952, v'è stata una recrudescenza della disoccupazione minorile, è peraltro accertato che essa non è stata tale da capovolgere le posizioni denunciate dalla dinamica delle medie mensili per gli anni 1951-1952. A riprova di ciò si possono prendere in considerazione l'andamento dal 1949 - 1952 (considerando i soli mesi di gennaio di ogni anno) le incidenze dei giovani iscritti in cerca di prima occupazione o smobilitati sul totale degli iscritti alle liste di collocamento.

Tale esame (vedi Tav. XIII) mostra come nel quadriennio è stata sempre l'Italia Meridionale a detenere il primato della più alta incidenza della disoccupazione minorile. Tale affermazione non è ancora molto valida, anche perchè essa è tratta da una dinamica che poggia sul confronto di incidenze proprie ad un solo mese dell'anno e non su medie mensili che sintetizzano la situazione dell'anno stesso. Ma il confronto dimostra come non sia esatto prendere la situazione di un solo mese e generalizzarla in un intero anno. Infatti, mentre le medie mensili per gli anni 1950 e 1951, denunciano una incidenza per tutta l'Italia, rispettivamente del 22,8% e del 26,2%, le incidenze, invece, proprie ai mesi del gennaio 1951 e del gennaio 1952 sono del 19,9% e del 23,1%. Come si vede il divario è ampio e porta a concludere che i dati forniti in merito dalla revisione del 1952 non sono nemmeno loro generalizzabili.

Comunque, una parte di verità è nascosta nei risultati della revisione in parola. Essa dimostra infatti come specialmente nel Mezzogiorno, le statistiche degli iscritti alle liste di collocamento non sintetizzino la realtà del livello della disoccupazione. Infatti, se si prendono le incidenze degli iscritti alle liste di collocamento con 14 anni di età e dai 15 ai 20, sul totale degli iscritti come li presenta la revisione del settembre 1952 (vedi Tav. XIV), si scorge come per tutte e due le classi di età le incidenze registrate nel Nord sono più elevate di quelle indicate nel Sud. Così per le incidenze dei giovani fino ai 14 anni sul totale, si passa dal 3,4% nell'Italia Settentrionale al 0,7% dell'Italia Centrale, al 0,7% dell'Italia Insulare. Per le incidenze dei giovani dai 15 ai 20 anni sul totale, si passa dal 25,5% dell'Italia Settentrionale al 20,7% dell'Italia Centrale, al 20,5% dell'Italia Meridionale, al 14,9% dell'Italia Insulare. Tale fatto è molto importante perchè è proprio a giovani non solamente in cerca di prima occupazione, ma anche a quelli che già hanno avuto una prima occupazione, e quindi che riflettono meglio una determinata situazione di struttura; inoltre il divario tra le diverse incidenze circoscrizionali è così forte da far pensare che non sia solo il frutto di varie influenze stagionali.

Sembra così che nel Mezzogiorno permangano con più insistenza quelle cause che non permettono una chiara visione del livello reale della disoccupazione minorile. Tali cause appariranno più chiare se si osserva l'incidenza delle classi minorili disoccupate sul totale degli iscritti alle liste di collocamento

Tav. XIII. — Percentuale dei giovani iscritti agli uffici di collocamento, sul totale degli iscritti in ogni mese di gennaio degli anni dal 1949 al 1952, divisi per settore di attività economica e per circoscrizione territoriale

	1949	1950	1951	1952
<i>Agricoltura</i>	7,7	11,9	13,2	15,8
Italia settentrionale.	5,2	13,6	13,7	16,2
» centrale	8,3	11,5	13,8	17,8
» meridionale	8,9	11,0	14,0	17,3
» insulare	10,7	10,7	13,2	15,8
<i>Industria</i>	13,2	16,3	20,3	25,7
Italia settentrionale.	12,8	15,6	18,7	25,6
» centrale	10,9	12,3	16,7	23,3
» meridionale	19,9	21,2	25,2	26,4
» insulare	15,7	16,3	13,3	26,0
<i>Trasporti e Comunicazioni</i>	15,4	18,2	20,0	21,4
Italia settentrionale.	8,3	10,0	10,0	14,3
» centrale	16,7	10,7	25,0	16,7
» meridionale	50,0	40,0	50,0	33,3
» insulare	11,7	11,2	22,6	33,3
<i>Commercio e Assicurazione</i>	13,5	15,3	18,0	21,2
Italia settentrionale.	10,3	13,3	16,1	17,1
» centrale	12,5	16,7	14,3	16,8
» meridionale	28,6	8,6	33,3	40,0
» insulare	11,1	10,0	16,7	22,2
<i>Impiegati</i>	29,0	29,3	4,7	37,5
Italia settentrionale.	27,8	28,3	32,5	35,6
» centrale	22,2	21,4	25,0	29,4
» meridionale	44,4	43,8	50,0	42,9
» insulare	22,2	22,2	33,3	33,3
<i>Mano d'opera generica</i>	32,4	35,6	37,6	38,7
Italia settentrionale.	36,5	38,9	40,2	35,4
» centrale	23,6	25,4	31,6	32,6
» meridionale	33,0	38,0	40,9	49,3
» insulare	18,2	18,8	19,2	36,4
TOTALE	17,1	19,9	23,1	20,7
Italia settentrionale.	16,9	20,8	23,1	26,2
» centrale	14,0	15,9	21,0	25,3
» meridionale	20,7	22,5	25,7	30,5
» insulare	17,1	13,7	19,3	23,9

Tav. XIV. — Percentuale degli iscritti agli uffici di collocamento fino ai 14 anni di età e da 15 ai 20 anni sul totale degli iscritti, divisi per regioni al settembre 1952

P R O V I N C I E	C L A S S I D I E T À	
	FINO A 14 ANNI	DA 15 A 20
Piemonte	3.0	25.4
Valle d'Aosta	1.1	37.3
Lombardia	5.5	31.6
Trentino-Alto Adige	1.2	26.4
Veneto	2.9	30.2
Friuli	13.0	21.6
Liguria	1.0	23.3
Emilia e Romagna	0.9	16.2
<i>Italia settentrionale</i>	3.4	25.5
Toscana	0.9	21.3
Umbria	0.5	21.2
Marche	0.7	18.9
Lazio	0.4	20.4
<i>Italia centrale</i>	0.7	20.7
Abruzzi e Molise	0.3	19.7
Campania	0.3	21.2
Puglia	0.3	19.5
Basilicata	0.3	20.3
Calabria	0.3	21.4
<i>Italia meridionale</i>	0.3	20.5
Sicilia	0.6	12.5
Sardegna	0.8	24.2
<i>Italia insulare</i>	0.7	14.9
<i>Repubblica m. + f.</i>	1.5	22.7
m.	1.1	20.3
f.	2.3	27.2

divisi per categorie professionali, secondo sempre la rilevazione del 1952 (vedi Tav. XV), dalle quali si osserva come una delle più basse di tali incidenze si riscontri per i lavoratori della terra (il 0,3% per i fanciulli fino ai 14 anni ed il 13% per i giovani dai 15 ai 20 anni). Ora è noto come l'iscrizione alle liste di collocamento è meno accessibile ai lavoratori della terra, non tanto per i braccianti veri e propri, ma per quella massa di piccoli proprietari insufficienti, dei familiari del bracciante, di elementi in genere cioè che non hanno mai delle prospettive di lavoro ben definite. Tali persone hanno minor possibilità ad iscriversi alle liste di collocamento, proprio per la labilità e il contenuto spurio del loro rapporto di lavoro. Questi elementi numerosissimi del Mezzogiorno, e ingrossati, più che nel Nord, di una pleora di giovanissimi che entrano immediatamente in tali situazioni, trovano poi maggiori difficoltà nel Sud ad iscriversi, nei confronti del Nord, per la maggiore difficoltà delle vie di comunicazione, per la minore funzionalità degli uffici di collocamento, per la stessa minore conoscenza dei lavoratori dell'esistenza di questi uffici.

In definitiva il livello della disoccupazione minorile nel Sud dovrebbe essere molto più alto di quello denunciato dalle medie mensili per gli anni 1950 e 1951, già segnalate, e che pur nella loro ristrettezza erano già maggiori di quelle registrate nel Nord.

Tutto ciò non fa che rafforzare la tendenza che abbiamo già rilevata: la continua avanzata in modo assoluto, e in modo relativo, della disoccupazione minorile in Italia. Le stesse incidenze riportate nella Tav. XIII (le quali pur presentando la situazione di un solo mese, possono essere valide non per un confronto di composizione e di livello reale della disoccupazione, ma di mera tendenza), dimostrano come dal 1949 al 1952 la disoccupazione minorile abbia fatto dei passi giganteschi, elevandosi dal 17,1% sull'intero totale di disoccupati del 1949, al 27,0% del 1952.

10. — Dall'esame protrattosi nei precedenti paragrafi si possono trarre le seguenti conclusioni:

a) l'utilizzazione delle forze di lavoro minorili è diminuita in modo sensibile sia in senso relativo che in senso assoluto, dal primo decennio di questo secolo ai nostri giorni.

b) Siccome a tale diminuzione della domanda di lavoro non ha fatto seguito contemporaneamente una caduta dell'offerta di lavoro minorile, si può affermare che il fenomeno della più bassa utilizzazione dei minori è dovuto maggiormente all'esplicarsi di determinati fattori economici che all'intervento di fattori sociali come le leggi per la disciplina del lavoro dei fanciulli e le leggi per l'istruzione obbligatoria.

Tav. XV. — Percentuale degli iscritti agli uffici di collocamento fino ai 14 anni di età e dai 15 ai 20 sul totale degli iscritti, divisi per attività professionale al settembre 1952

CATEGORIE PROFESSIONALI	CLASSI DI ETÀ					
	FINO A 14 ANNI			DAI 15 AI 20		
	m	f	mf	m	f	mf
Lavoratori della terra e allev. bestiame.	0,2	0,5	0,3	12,8	15,7	13,3
Boscaioli	0,05	—	0,05	9,7	21,1	10,0
Lav. della caccia e pesca . .	0,02	—	0,02	13,2	—	13,2
Lavoratori miniere	0,5	0,8	0,5	8,6	11,7	8,6
Lav. industrie alimentari . .	0,3	0,5	0,4	15,3	18,1	16,9
Manifatture tabacchi	—	0,2	0,2	12,4	22,1	22,0
Lav. industrie concie e pelli.	0,4	0,4	0,4	14,2	17,4	15,6
» » tessili	1,6	1,6	1,6	15,7	18,5	18,2
» abbigliamento e vestiario.	0,4	1,2	1,0	13,3	30,9	26,5
Lav. industrie legno	0,5	0,7	0,6	16,3	17,8	16,5
» » carta e cartoni	1,1	1,3	1,2	24,1	22,4	22,8
» » poligrafiche. .	0,4	0,6	0,6	21,8	15,4	18,9
» ind. metallurgiche e meccaniche	1,2	0,5	1,1	2,6	9,9	18,7
Lav. ing. lavoraz. materie non metallifere	0,4	0,7	0,6	17,3	18,3	17,7
Lav. industrie chimiche . .	0,3	0,4	0,3	6,5	10,7	8,9
» » edili	0,3	0,5	0,3	15,6	16,3	15,6
» ind. produz. e distribuz. energia elettrica	0,5	—	0,5	17,9	8,1	17,2
Lav. trasporti e servizi ausiliari.	0,04	1,7	0,06	3,4	12,5	3,5
Lav. comunicazioni	—	—	—	12,7	10,3	12,0
» servizi di vendita . . .	0,5	0,7	0,6	16,3	19,7	18,6
» albergo e mensa.	0,2	0,2	0,2	12,0	10,0	11,1
» spettacolo	—	—	—	5,2	5,6	5,2
» servizi igienici e sanitari	0,2	0,3	0,3	8,2	9,9	9,9
Servizi domestici, di vigilanza e di protezione.	0,04	1,3	0,6	2,5	23,4	11,6
Dirigenti, impiegati, subalterni	0,3	0,7	0,4	13,1	24,2	17,0
Mano d'opera generica . . .	2,6	5,9	3,8	36,8	44,3	39,9

c) I fattori economici che hanno influito sulla bassa utilizzazione della forza di lavoro minorile, provengono da determinate condizioni strutturali del sistema economico italiano, le quali hanno agito in maniera tale da far aggravare continuamente la disoccupazione minorile.

d) In un primo periodo la piena decantazione del fenomeno della situazione minorile era turbata da una emigrazione di massa che coinvolgeva anche numerosi strati di lavoratori minorenni.

e) Venuti a termine i fattori propri all'equilibrio economico mondiale che permettevano una emigrazione italiana di massa, la gravità dei deleteri effetti provocati dall'emigrazione al sistema economico italiano sono venuti pienamente alla luce, come chiari sono divenuti i termini della disoccupazione minorile.

f) Già fortemente delineatasi dopo la grande crisi, la disoccupazione minorile ha preso sempre più consistenza in questo secondo dopo-guerra (ma anche nell'anteguerra il suo livello era già molto alto, come lo dimostrano i dati sulla popolazione in cerca di prima occupazione, presentati nel I cap.), come segno della nostra arretrata struttura economica e investendo proprio (a riprova di tale fatto) in maniera più accentuata le zone più depresse del Paese.

CAPITOLO III

LE CARATTERISTICHE DELLA UTILIZZAZIONE DELLE FORZE DI LAVORO MINORILI

11. Caratteristiche generali dell'utilizzazione della mano d'opera minorile. — 12. Utilizzazione e condizioni di lavoro dei minori nell'industria. — 13. Utilizzazione e condizioni di lavoro dei minori nell'agricoltura. — 14. Conclusioni.

11. — Dopo avere esaminato come l'utilizzazione dei minori nei vari processi lavorativi sia variata nel tempo, bisogna ancora fissare la nostra attenzione sulle particolarità di questa utilizzazione e sulle forze e sui modi che essa ha assunto e che assume ancora.

Per avere un primo panorama della situazione si possono osservare le varie incidenze della popolazione attiva di alcune classi minorili sul totale della popolazione attiva propria alle varie forme professionali, secondo i dati forniti dal censimento demografico del 1936 (vedi Tav. XVI).

Si rileva così che le incidenze più alte sono proprie ai coadiuvanti, al personale di servizio e di fatica, agli operai e ai lavoranti a domicilio. Concorrono a rendere alte queste percentuali specialmente l'apporto di forza lavoro femminile. Infatti, i coadiuvanti (che sono compresi anche nelle incidenze proprie ai padroni, agli artigiani con dipendenti, agli artigiani senza dipendenti, e ciò spiega l'incidenza relativamente alta di quest'ultima categoria nel cui seno si trovano numerosi coadiuvanti), dai 10 ai 14 anni, incidevano sulla popolazione attiva di tutta la categoria, nella misura del 14,2%, e nella classe da 15 a 17 anni, nella misura del 13,3%. Le incidenze sono rispettivamente per le altre posizioni professionali, del 6,4% (2,0% per i maschi e del 7,3% delle femmine) e dell'8,5% (3,6% per i maschi e 9,4% per le femmine); del 5,3% (4,1% per i maschi e 8,6% per le femmine) e dell'8,3% (5,6% per i maschi e del 13,6% per le femmine); del 5,1% (di cui il 5,9% sia per l'industria che per l'agricoltura) e dell'8,8% (di cui 7,5% per l'industria e 10,8% per l'agricoltura).

Come si vede le incidenze sono più alte in quelle categorie come i coadiuvanti, i lavoratori a domicilio, e il personale di fatica, dove lo sfruttamento è più ampio e i rapporti di produzione non sono in genere, capitalistici. Sia come lavoranti nella bottega o sul campo dei propri parenti (ove per la crisi continua che travaglia la piccola proprietà le condizioni di lavoro diventano sempre più difficili e precarie) sia come personale disseminato in tante piccole unità a

Tav. XVI. — Percentuale di alcune classi di età sul totale della popolazione attiva secondo il censimento del 24-4-1936

CONDIZIONI PROFESSIONALI	C L A S S I D I E T À								
	10-14			15-17			18-20		
	M	F	M F	M	F	M F	M	F	M F
Padroni	1,9	2,1	2,0	2,8	2,8	2,8	3,3	2,9	3,2
Artigiani con dipendenti	2,1	1,8	2,1	3,0	3,4	3,1	3,5	4,9	3,7
Artigiani senza dipendenti	6,3	10,4	7,4	6,2	9,3	7,2	5,1	7,8	5,9
di cui : coadiuvanti	—	—	14,2	—	—	13,3	—	—	10,0
Liberi professionisti	0,1	0,4	0,1	0,2	0,9	0,3	0,7	2,8	1,0
Dirigenti e assimilati	—	—	—	—	0,1	—	0,2	0,3	0,2
Personale di servizio e fatica	3,7	6,3	5,3	5,6	9,7	8,3	4,1	10,6	8,3
Operai	4,1	8,6	5,1	7,5	13,6	8,8	7,5	11,1	8,3
di cui : agricoltura	—	—	5,9	—	—	8,7	—	—	7,7
industria	—	—	5,9	—	—	10,8	—	—	9,8
Lavoranti a domicilio	2,0	7,3	6,4	3,6	9,4	8,5	5,2	9,4	8,7

svolgere i lavori più umili e più pesanti propri al personale di fatica, sia come lavoratori nella propria casa, i fanciulli e i giovani impiegati in tali occupazioni sono i più esposti e non hanno innanzi un ampio orizzonte per la propria ulteriore qualificazione. Come poi in genere tutte le citate condizioni prendono degli aspetti più aspri nelle regioni meridionali, è dimostrato dalla più alta utilizzazione di fanciulli nei settori fondamentali di impiego propri a tali classi di età, secondo il censimento demografico del 1931 che ha riportato dati molto dettagliati in merito (vedi Tav. XVII). Infatti, sui cento addetti totali al settore agricolo, mentre la media totale per tutto il territorio dava 0,3 maschi e 0,5 femmine in età dai 6 ai 9 anni e 4,8 maschi e 7,8 femmine, in età dai 10 ai 14 anni, l'Italia Meridionale dava invece, per la prima classe di età, 0,6 maschi e 0,8 femmine e per la seconda classe 5,8 maschi e 7,4 femmine. Tali percentuali erano rispettivamente, per il settore dell'industria: 0,1 e 0,1, e

Tav. XVII. — Percentuale degli addetti all'agricoltura e all'industria di età inferiore ai 15 anni sul totale addetti nelle varie categorie

(secondo il censimento demografico del 1931)

	SU 100 ADDETTI IN AGRICOLTURA ERANO IN ETÀ :				SU 100 ADDETTI NELL'INDUSTRIA ERANO IN ETÀ :				SU 100 ADDETTI AI SERVIZI DOMESTICI ERANO IN ETÀ :			
	6 - 9		10 - 14		6 - 9		10 - 14		6 - 9		10 - 14	
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F
Italia sett. . . .	0,1	0,1	3,8	6,8	—	—	2,5	5,5	0,2	0,1	3,9	3,6
» centr. . . .	0,3	8,0	4,9	11,0	—	0,1	2,7	5,9	0,2	0,2	2,0	4,6
» merid. . . .	0,6	0,8	5,8	7,4	0,2	0,2	5,0	8,6	1,0	1,7	6,1	11,4
» insul. . . .	0,4	0,7	5,9	7,4	0,2	0,2	5,3	7,4	0,8	0,9	8,9	10,7
TOT. ITALIA . . .	0,3	0,5	4,8	7,8	0,1	0,1	3,3	5,9	9,4	0,4	4,4	5,6

3,3 e 5,9 per tutto il territorio; e poi 0,2 e 0,2, 5,0 e 8,6 per l'Italia meridionale. Per i servizi domestici: 9,4 e 0,4, 4,4 e 5,6 per tutto il territorio, e poi 1,0 e 1,7, 6,1 e 11,4 per l'Italia Meridionale.

Anche l'Italia insulare accennava a percentuali molto superiori a quelle medie proprie a tutto il territorio.

12. — Non si hanno fonti molto estese per studiare la dinamica dell'occupazione nei vari settori industriali divisa per classi di età. Comunque, per osservare come si distribuisce l'utilizzazione di fanciulli nelle varie industrie, nel periodo ove in generale tale utilizzazione era al suo apice, si hanno a disposizione i dati tratti da una inchiesta dell'ufficio del lavoro «sugli operai e orari in opifici soggetti alla legge sulle donne e sui fanciulli» del 1907 (15).

Da tale indagine appare come sul totale degli operai denunciati, i massimi di utilizzazione dei fanciulli si trovano nell'industria tessile, nell'industria della lavorazione del legno e della paglia, nelle lavorazioni delle pelli, del pelo e del vestiario, nelle lavorazioni di minerali non metallici e nell'edilizia (vedi Tav. XVIII).

Infatti, per esempio, nelle industrie tessili gli operai dai 12 ai 15 anni incedevano sul totale degli operai addetti in questo settore nella misura del 18,7⁰/₁₀₀

(15) Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio - Ufficio del Lavoro - operai ed orari negli opifici soggetti alla legge sul lavoro delle donne e dei fanciulli (anno 1907), Roma 1908.

Tav. XVIII. — Percentuale degli operai dai 12 ai 15 anni sul totale operai denunciati per gruppi di industrie nel 1907

INDUSTRIA	OPERAI DAI 12 AI 15 ANNI		
	m	f	m f
1) Estrattivi, mineralurgiche, meccaniche, chimiche	8.0	11.8	8.5
2) Lavor. pietra, argille, laterizi, edilizia . .	12.9	14.0	13.0
3) Lav. legno e paglia	13.1	16.4	14.0
4) Industria tessile	13.5	19.5	18.7
5) Lavor. pelli, pelo, vestiario	9.8	15.7	13.6
6) Industria alimentare	8.1	5.0	6.8
7) Industrie diverse	11.5	9.8	10.5
TOTALE . . .	10.5	17.7	14,3

(di cui il 13,5 maschi e 19,5 femmine), mentre nel settore delle industrie estrattive, mineralurgiche, meccaniche e chimiche, tali incidenze erano rispettivamente dell'8,5% (di cui per l'8% maschi e per l'11,8% femmine). Una considerazione a parte si deve fare per le industrie alimentari la cui incidenza era bassissima (circa il 6,8% di cui per l'8% maschi e per il 5% femmine); perchè dalla stessa relazione si apprende che le sue percentuali non si debbono prendere in parola per la forte evasione delle denunce da parte delle piccole unità aziendali, che in tale settore, erano e sono in grande pleora (16). Se non fosse avvenuto ciò, le incidenze nell'industria alimentare sarebbero state pari sicuramente ai livelli più alti già citati.

In quello scorcio del nostro secolo molto alte apparivano le aliquote di lavoratori a domicilio. Il censimento demografico del 1901 denunciava, in alcuni settori di produzione, una incidenza di lavoratori a domicilio sul totale degli operai addetti ai settori stessi, che specialmente per le femmine si elevava talvolta a più del 50% (vedi Tav. XIX).

(16) Sempre dall'indagine dell'Ufficio del Lavoro si apprende che dal confronto tra gli operai denunciati ai fini dell'indagine 1907 e quelli rilevati dalla statistica industriale del 1903, mentre per l'industria tessile si aveva un supero di 1006 unità, per l'industria alimentare, invece, si aveva una differenza negativa di 17.565 unità.

Tav. XIX. — Operai occupati secondo il censimento demografico del 1901

CATEGORIE	N. OPERAI CHE LAVORANO			
	A PADRONE		A DOMICILIO	
	M	F	M	F
1) Fabbricazione ceste, sedie, utensili bagno, cestini paglia	8.670	4.264	1.282	2.422
2) Fabbricazione trecce di paglia	3.920	19.880	560	5.501
3) Tornitori in legno . . .	18.476	1.210	1.509	367
4) Fabbricazione tessuti di maglia e lana	9.476	14.516	623	847
5) Fabbricazione tessuti di cotone	16.472	65.505	598	6.484
6) Filatura e cardatura lino e canapa.	11.508	36.954	162	5.637
7) Tessitori di lino	4.397	10.272	800	2.524
8) Tessitrici di merletti e galoni	1.653	8.230	—	1.315
9) Lavori di ricamo	667	9.080	—	6.327
10) Fabbricazione oggetti di corno	1.707	2.109	417	1.800
11) Sarte e modiste, bustaie e cucitrici	53.312	178.833	10.277	34.584
12) Cappellai e berrettai . .	7.465	4.378	340	261
13) Calzolai e pantofolai . .	155.663	7.047	29.748	957
14) Fabbricazione guanti . .	1.851	1.533	356	677
15) Lavorazione oggetti di legno	4.266	169	300	—
16) Orafi, filigranatori . . .	10.555	11.001	591	27

La situazione generale più sopra esposta circa le caratteristiche della utilizzazione delle forze di lavoro minorili, non appare mutata di molto ai nostri tempi.

Per avere qualche ragguaglio in merito, abbiamo a disposizione le statistiche fornite dalla rilevazione mensile effettuata dal Ministero del Lavoro. Ma è d'uopo subito informare che, non dando tale rilevazione, per la stragrande

maggioranza dei casi, il numero degli operai occupati per le unità con meno di 10 addetti, la situazione reale del livello della occupazione minorile ne viene falsata dato che proprio nelle piccole unità aziendali si trova il massimo di utilizzazione delle forze di lavoro minorili.

Comunque, da tali statistiche si può scorgere come dal 1947 al 1952 sia diminuita in modo impressionante la occupazione minorile nell'industria, e come, nonostante ciò, il settore tessile e dell'alimentazione mostrino ancora i livelli più alti di utilizzazione (vedi Tav. XX). In detto periodo, l'incidenza dei giovani sotto i 18 anni sul totale degli operai occupati è passata, per le industrie metalmeccaniche dal 5,6% al 4% e per le industrie tessili dal 12,3% al 6,6%.

Tav. XX. — Operai occupati (maschi e femmine) sotto i 18 anni dal 1947 al 1952

GRUPPI DI INDUSTRIE	1947	1948	1949	1950	1951	1952 (a)
<i>Dati assoluti</i>						
Miniere	—	1.294	955	721	687	813
Alimentari	4.555	4.510	5.388	6.748	6.692	6.355
Tessili	68.244	61.782	52.686	41.330	37.440	33.180
Metalmeccanici e mezzi di trasporto . .	32.261	30.591	26.418	24.418	24.130	25.430
Diverse	22.569	17.874	16.123	15.960	15.920	16.600
Elettricità	290	167	105	128	136	103
TOTALE . . .	131,919	116,218	101,673	89,600	85,050	82.590
<i>Percentuale sul totale degli occupati</i>						
Miniere	—	1,9	1,6	1,3	1,2	1,3
Alimentari	5,7	5,5	6,2	7,4	7,3	6,8
Tessili	12,3	11,2	9,7	8,0	7,1	6,6
Metalmeccanici e mezzi di trasporto . .	5,6	4,8	4,2	4,0	3,9	4,0
Diverse	5,5	4,6	4,2	4,1	4,1	4,1
Elettricità	0,9	0,5	0,3	0,4	0,4	0,3
TOTALE . . .	7,7	6,6	5,9	5,3	4,9	4,8

(a) I dati si riferiscono alla media di 11 mesi.

Per l'esame della utilizzazione regionale delle forze di lavoro minorili, le conseguenze del ristretto campo delle statistiche del Ministero del Lavoro si fanno ancora più gravi perchè è proprio nelle regioni meridionali che sono situate in gran parte quelle piccole unità aziendali che non sono comprese nella rilevazione ministeriale. Perciò, tali statistiche non possono dare una chiara idea sul livello di utilizzazione regionale.

Per poi lumeggiare in modo più ampio la situazione recente, gli ultimi dati del Ministero del Lavoro, al maggio 1952 (mese in cui l'occupazione industriale — in genere — è più vicina a quella media registrata nell'anno) danno degli importanti ragguagli (vedi Tav. XXI).

Da esse si può apprendere così come in particolare l'utilizzazione dei giovani sotto i 18 anni trovi il suo massimo nell'industria della trattura della seta (21,2%) nelle fabbriche dei dolci (11,9%), nei maglifici (11,8%), nei calzifici (10,8%), nei calzaturifici (9,2%), nell'industria del legno (8,8%), nelle officine di costruzione di velocipedi (7,7%), nelle fornaci da laterizi (6,2%), nelle fabbriche di conserve alimentari e vegetali (5,6%), ecc. ed in generale nei settori ove più alta è l'occupazione della forza lavoro femminile.

Come si vede la situazione non è molto variata da quella sopra descritta per il periodo proprio al principio di questo secolo.

Oggi come allora la mano d'opera minorile, come in genere la totalità di quella femminile è principalmente accentrata nei settori di produzione a carattere artigiano e semi-artigiano (17), e dove prevale un tipo di produzione prettamente stagionale e che in genere non richiede una particolare qualificazione.

È superfluo aggiungere che sono proprio questi i settori ove prevalgono gli orari di lavoro più prolungati (nei periodi di prima lavorazione) e nello stesso tempo più ridotti (nei periodi di stasi) e ove i salari sono più bassi e più incontrollate risultano le evasioni ai contratti collettivi ed alle leggi sociali.

13. — Per quanto concerne la situazione agricola già si è visto come sia alta l'utilizzazione dei minori come coadiuvanti; ora bisogna analizzare quale sia la situazione per i salariati.

Le sole statistiche che possono darci qualche ragguaglio in proposito, per gli ultimi tempi, sono quelle che sintetizzano il numero degli iscritti agli elenchi

(17) Il prof. S. Golzio, trattando i dati propri ai censimenti del 1931 e del 1936, rilevava già che nel periodo avanti alla seconda guerra mondiale: a) sono meno frequenti gli operai giovani in quelle industrie che implicano lavori di particolare gravosità (ad es. miniere) o difficoltà (meccanica specializzata) ed alle quali appartengono i grandi complessi industriali; b) nelle attività a carattere spiccatamente artigiano prevalgono gli elementi giovanissimi come operai. Da S. GOLZIO, *Alcune osservazioni sulla ripartizione per età dei lavoratori nell'industria*, in «Atti della 5ª riunione dedicata alla statistica del lavoro (Soc. It. Dem. e Statistica), Firenze 1940, pag. 51-52.

Tav. XXI. — Percentuale donne e dei giovani sotto i 18 anni, rispettivamente sul numero medio mensile degli operai in forza e sugli operai in forza nell'ultima settimana del mese, per il maggio 1952

INDUSTRIE	% DONNE	% GIOVANI SOTTO I 18 ANNI
<i>Miniere e cave</i>	1,9	1,4
<i>Miniere</i>	1,9	1,4
<i>Permessi minerari</i>	1,6	1,8
<i>Industrie manifatturiere</i>	36,1	4,9
<i>Alimentari</i>	38,5	6,4
<i>Fabbriche conserve alimentari animali e vegetali</i>	48,9	5,6
<i>Molini da cereali a cilindri</i>	5,1	1,9
<i>Fabbriche di dolci</i>	68,4	11,9
<i>Zuccherifici</i>	5,7	0,9
<i>Pastifici</i>	31,2	7,8
<i>Tessili</i>	73,2	6,4
<i>Seta: Trattura</i>	97,6	21,2
<i>Torcitura</i>	87,7	6,3
<i>Tessitura</i>	85,8	7,2
<i>Cotone</i>	76,5	6,2
<i>Lana</i>	59,2	4,5
<i>Fibre tessili artificiali</i>	43,1	2,6
<i>Maglifici</i>	93,8	11,8
<i>Calzifici</i>	81,7	10,8
<i>Lino e canapa</i>	79,0	7,0
<i>Juta</i>	78,8	6,0
<i>Fabbriche calzature e articoli abbigliamento</i> . .	51,4	8,5
<i>Calzaturifici</i>	49,3	9,2
<i>Cappellifici</i>	61,0	5,3
<i>Industria del legno</i>	23,9	8,1
<i>Segherie meccaniche, fabbriche legno compensato</i>	23,9	8,1
<i>Industria della carta</i>	25,8	2,9
<i>Fabbriche paste mecc. legno carta e cartone</i>	25,8	2,9
<i>Stabilimenti arti grafiche</i>	30,9	5,7
<i>Industria del legno</i>	26,6	3,6
<i>Concerie</i>	26,6	3,6
<i>Industria della gomma</i>	38,1	1,9

Segue Tav. XXI. — Percentuali delle donne e dei giovani sotto i 18 anni, rispettivamente sul numero medio mensile degli operai in forza e sugli operai in forza nell'ultima settimana del mese, per il maggio 1952

INDUSTRIE	% DONNE	% GIOVANI SOTTO I 18 ANNI
<i>Industrie chimiche e farmaceutiche</i>	23,0	1,8
<i>Industrie lavorazione minerali non metallici</i>	18,4	4,8
Stabilimenti lavorazione oggetti grès e materiali refrattari.	10,9	2,2
Fornaci da laterizi.	18,0	6,2
Vetriere	15,0	5,4
Ceramica	38,2	5,9
Cementifici	4,2	0,4
Fornaci e molini da gesso e calce.	1,5	1,3
<i>Industrie metallurgiche</i>	3,2	1,1
Stabilimenti siderurgici.	2,3	1,0
Stabilimenti lavorazione metalli non ferrosi	7,2	1,3
<i>Prodotti metalmeccanici</i>	14,4	5,7
Fonderie di 2 ^a fusione	6,5	4,2
Officine meccaniche varie.	15,4	5,9
<i>Costruzione di macchine e apparecchi elettrici</i>	33,2	4,4
<i>Mezzi di trasporto</i>	5,3	2,2
Cantieri navali	1,6	2,4
Off. costruz. e riparaz. materiale ferrov.	2,6	1,8
Off. costruz. automotoveicoli e aeromobili	6,5	1,9
Officine costruzione velocipedi	31,1	7,7
<i>Industrie varie</i>	21,5	1,8
Stabilimenti fabbricaz. e stampa dischi fonografici	24,5	3,6
Stabilimenti produz., sviluppo e stampa films	21,0	1,5
<i>Elettricità, gas, acqua e servizi sanitari. . .</i>	1,0	0,3
Gener. trasporto e distribuz. energia elettr.	1,0	0,3
<i>Tutte le industrie censite (esclusi miniere e permessi)</i>	35,4	4,8
<i>Tutte le industrie censite</i>	34,2	4,7

anagrafici per la riscossione dei contributi unificati. È chiaro che tali statistiche solo con molta approssimazione possono darci la dinamica e la composizione della occupazione bracciantile, perchè redatte in base alle denunce dei proprietari ed essendo perciò sospette di omissioni e falsificazioni. Ma dato che i fenomeni che mettono in luce sono così netti, si può arguire che difficilmente la realtà possa essere da loro falsata. Inoltre per la divisione in età delle unità rilevate da dette statistiche, sorge una altra difficoltà; infatti, i braccianti vengono distinti solamente in uomini e nella categoria unica di donne e ragazzi. Così i minori vengono compresi con le forze di lavoro femminili. Ma dato che come già si è ampiamente dimostrato più innanzi, vi sono dei punti di stretto contatto tra particolarità di utilizzazione di mano d'opera minorile e di mano d'opera femminile in genere, tali dati globali si possono utilizzare con tranquillità per spiegare le caratteristiche dell'occupazione delle classi lavoratrici agricole minorili.

Prendendo così i dati sull'occupazione generale dei braccianti in Italia, per gli anni 1948 e 1950, si nota immediatamente come in detto periodo vi sia stata una diminuzione della mano d'opera bracciantile, e come ad essa abbia contribuito, in maggior parte, l'Italia meridionale e insulare (vedi Tav. XXII).

Inoltre, si può rilevare che nella diminuzione generale della mano d'opera bracciantile solamente le categorie che hanno eseguito un più alto numero di giornate lavorative durante l'anno concorrono proprio a tale diminuzione, (come i salariati fissi, i braccianti permanenti, abituali e occasionali) mentre le

Tav. XXII. — Variazioni percentuali dal 1948 al 1950 del numero dei braccianti divisi per categoria e per circoscrizione territoriale

CAT. DI BRACCIANTI	CIRCOSCRIZIONI			
	ITAL. SETT.	ITAL. CENTR.	ITAL. MER. INS.	REPUBBLICA
1) Salariati fissi	— 15.7	— 10.4	— 8.3	— 12.8
2) Bracc. permanenti	— 8.9	— 15.4	— 22.0	— 13.5
3) » salariati	— 14.3	— 5.7	— 29.2	— 24.5
4) » occasionali	— 14.1	— 20.7	— 14.0	— 10.5
5) » eccezionali	+ 4.1	+ 1.3	+ 20.9	+ 11.5
6) Elenchi speciali	+ 51.5	+ 132.3	+ 88.7	+ 58.7
TOTALE BRACCIANTI	+ 4.9	— 2.7	— 11.9	— 5.1

categorie con i più bassi livelli in parola (come i braccianti occasionali e quelli iscritti negli elenchi speciali) sono aumentati notevolmente nello stesso periodo (18). Ciò vuol dire che oltre ad una diminuzione generale della mano d'opera agricola, si è verificato contemporaneamente un suo declassamento.

Notevole importanza al fine della nostra trattazione è di osservare come nei fenomeni generali più sopra descritti, si sia comportata la mano d'opera femminile e minorile.

Così si può rilevare come in genere questa mano d'opera sia molto debole nelle prime classi bracciantili rilevate e molto forti invece (essendo molto più della metà del totale degli occupati) nelle ultime classi (vedi Tav. XXIII).

Tav. XXIII. — Dati percentuali dal 1948 al 1950 delle donne e dei ragazzi sui braccianti divisi per categoria e per circoscrizioni territoriali

C A T E G O R I E	C I R C O S C R I Z I O N I							
	I T A L. S E T T.		I T A L. C E N T.		I T A L. M E R. I N S.		R E P U B B L I C A	
	1948	1950	1948	1950	1948	1950	1948	1950
1) Salar. fissi	9.9	6.9	3.8	3.3	9.2	7.1	9.2	6.6
2) Braccianti permanenti	16.0	10.2	17.7	9.5	11.8	5.0	13.8	7.9
3) Bacc. abituali	33.4	21.1	17.4	14.1	24.0	16.9	25.3	16.6
4) Bracc. occasionali . .	64.1	58.7	35.8	29.8	42.4	35.2	47.7	41.2
5) Bracc. eccezionali . .	75.0	73.6	39.4	34.7	48.2	46.7	58.3	55.8
6) Elenchi speciali . . .	64.6	61.2	14.1	16.4	28.1	26.7	59.2	54.6
TOT. BRACCIANTI. . .	55.4	52.6	28.8	24.1	33.5	30.2	40.8	38.5

Infatti, l'incidenza delle donne e dei ragazzi sul totale dei braccianti, nel 1948, passava, per tutto il territorio, dal 9,2% dei salariati fissi, al 13,8% dei braccianti permanenti, al 25,3% dei braccianti abituali, al 47,7% dei braccianti occasionali, al 58,3% dei braccianti eccezionali, al 59,2% dei braccianti iscritti negli elenchi speciali. Per di più si può notare come le donne e i ragazzi siano

(18) Vengono classificati come :

- a) *salariati fissi* i braccianti che hanno questo determinato contratto di lavoro ;
- b) *permanent* i braccianti che hanno lavorato oltre le 200 giornate l'anno ;
- c) *abituali* i braccianti che hanno lavorato da 151 a 200 giornate l'anno ;
- d) *occasional* i braccianti che hanno lavorato da 101 a 150 giornate l'anno ;
- e) *eccezionali* i braccianti che hanno lavorato da 51 a 100 giornate l'anno ;
- f) *iscritti negli elenchi speciali* i braccianti che hanno lavorato meno di 51 giornate l'anno.

diminuiti dal 1948 al 1952 in maniera proporzionale più che gli uomini, ma a tale decremento hanno concorso maggiormente le donne e i ragazzi occupati nelle classi più alte che quelle delle classi più basse.

Per la specificazione di tali caratteristiche in senso territoriale, non si possono trarre delle conclusioni molto interessanti perchè essendo nel Sud l'occupazione bracciantile molto più forte ed in genere a più buon mercato che nel Nord (19) e sfuggendo a tale rilevazione tutta l'occupazione di interi nuclei familiari che lavorano saltuariamente per alcune lavorazioni agricole (raccolta di olive, sbucciatura di mandorle, incassettamento di fichi d'india, raccolta di gelsomini, ecc.) molto accentuate nel Sud, e in cui la mano d'opera femminile e minorile rappresenta la quasi totalità dei componenti, le percentuali di composizione nelle varie classi risentono enormemente di questi stati di cose e ofuscano completamente le interpretazioni che si potrebbero trarre da una superficiale osservazione dei dati generici a disposizione.

In sintesi si può dire solo che la mano d'opera minorile in agricoltura è utilizzata con maggiore frequenza nelle occupazioni più aleatorie e riveste un carattere di mera ausiliarità nei confronti dell'impiego dell'intera mano d'opera bracciantile, e proprio per questo si trova in condizioni di lavoro molto più pesanti e svantaggiose (20).

14. — Quanto si è affermato nei precedenti paragrafi porta a considerare che la mano d'opera minorile è in genere più abbondante nei settori :

- a) ove prevale anche la mano d'opera femminile ;
- b) ove risulta basso il grado di abilità richiesta dal processo lavorativo ;
- c) nell'artigianato e nella piccola industria più che nella grande industria;
- d) ove la produzione stagionale è molto accentuata;
- e) ove l'occupazione è più aleatoria (settimane e giornate lavorative ridotte) ;
- f) nei coadiuvanti e nei lavoratori a domicilio.

(19) Al 1948 la composizione percentuale dell'occupazione per circoscrizione era la seguente :

Italia settentrionale	28 %
Italia centrale	11 %
Italia meridionale e insulare	61 %
REPUBBLICA	100 %

(20) In genere le retribuzioni della mano d'opera minorile nell'agricoltura variano nella seguente maniera secondo le classi di età :

- fino ai 14 anni meno di $\frac{1}{2}$ della retribuzione normale ;
- dai 14 ai 15 anni $\frac{1}{2}$ della retribuzione normale ;
- dai 15 ai 16 anni $\frac{2}{3}$ della retribuzione normale ;
- dai 16 ai 17 anni $\frac{3}{4}$ della retribuzione normale.

Tali considerazioni sottolineate dal fatto che proprio nei settori citati le condizioni di lavoro sono le più pesanti e le meno retribuite, tenderebbero a far concludere che la mano d'opera minorile riveste nel nostro sistema economico una funzione marginale nell'insieme e una funzione di fonte di forza lavoro a buon mercato per i settori produttivi più arretrati, più che una funzione di potenziale organizzato per il ricambio dei quadri produttivi del Paese.

CAPITOLO IV

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

15. L'incompleto assorbimento delle nuove leve di lavoro come indice e come fattore della crisi strutturale dell'economia italiana. — 16. La disfunzionalità dell'intero sistema e la paralisi del ricambio nei quadri direttivi e operativi del processo lavorativo. — 17. La disoccupazione minorile, l'aumento del carico sul bilancio familiare dei lavoratori e il loro peso sulla differenziazione del mercato di consumo italiano.

15. — L'incompleto assorbimento delle leve di lavoro da parte del sistema economico italiano, come è venuto a qualificarsi nel corso della nostra esposizione, si è presentato non come un fatto contingente o accidentale o, comunque, limitato ad un determinato periodo, bensì come un indice e a sua volta un fattore permanente della crisi strutturale della economia italiana.

Infatti, nella nostra esposizione abbiamo tentato di dare una spiegazione al fatto apparentemente contraddittorio della tenace sopravvivenza, nel nostro Paese, di una determinata utilizzazione dei fanciulli in vari processi lavorativi, unita alla continua decrescenza, in modo relativo, della occupazione minorile, in questo ultimo quarantennio, nel particolare evolversi di taluni fattori propri allo sviluppo del capitalismo italiano.

Ciò induce a ritenere che profonde contraddizioni, rimaste insuperate dalla unità italiana ad oggi, non abbiano permesso un rapido e coerente sviluppo della nostra economia. Ecco perchè nei settori produttivi più arretrati del Paese (e che in parte coincidono con la delimitazione di alcune aree geografiche particolarmente depresse), determinati proprio dalle caratteristiche di questo contraddittorio sviluppo economico, sopravvivono ancora delle forme di sfruttamento della mano d'opera minorile non più adeguate ai tempi; mentre, d'altro canto, il forte ritardo dello sviluppo stesso ha determinato un alto livello di risorse produttive nazionali inutilizzate tra le quali son collocate quell'insieme di forze di lavoro minorili che hanno trovato delle difficoltà, sempre più accentuate nel tempo, per un loro inserimento nell'ambito della produzione del reddito.

16. — Per di più, tale incompleto assorbimento delle leve di lavoro da indice diviene fattore di crisi, perchè tale fenomeno, aggravando sempre più la disorganicità del ricambio dei quadri direttivi (l'ingolfamento della cosiddetta disoccupazione intellettuale) e dei quadri operativi specializzati (l'accrescersi

della disoccupazione ostacola il processo di qualificazione della mano d'opera), provoca seri inconvenienti sia alla funzionalità dei vari processi lavorativi, sia alla tendenza, benefica per un sano sviluppo del capitalismo, all'antidifferenziazione del mercato di consumo.

La disorganicità del ricambio, sia direttivo che operativo, non può che provocare dei profondi squilibri nella struttura e nella sovrastruttura creando vaste aree di insabbiamento di energie vitali e facendosi fomite di gravi perturbazioni sociali.

Anche in questo campo la situazione italiana mostra un'altra apparente contraddizione. Così, se è vero che molteplici fatti concorrono a dimostrare la scarsità del livello culturale delle masse popolari italiane, è pur vero anche che la stessa indagine ISTAT sulle forze di lavoro ha denunciato un aumento impressionante di disoccupati e inoccupati aventi a disposizione titoli di studio della più alta qualificazione. Ma, si ripete, la contraddizione rilevata è solo apparente. Non a caso è proprio in Calabria ove esiste, in maniera relativa alla ampiezza della popolazione, il più gran numero di analfabeti e il livello più elevato di disoccupati intellettuali. Gli è che in tutti e due i fenomeni, unica è la matrice: le condizioni arretrate della struttura del paese. Infatti, se da un lato l'immobilismo economico di talune aree produttive determina scarse condizioni per l'elevazione culturale delle masse, d'altro lato tende a provocare l'inflazione dei laureati e diplomati, intendendo tale processo inflazionistico non assoluto, ma meramente relativo alle troppo scarse occasioni di impiego offerte ai giovani che escono dalle scuole. Così, sia il basso livello di istruzione, sia il fenomeno inverso della pleora di intellettuali sono dei termini equivalenti delle difficoltà nel ricambio direttivo del Paese e possono egualmente ricollegarsi alla stentata evoluzione del reddito nazionale ed alla parallela mortificazione di quelle energie che potrebbero concorrere ad elevarlo sempre di più.

I due fenomeni accertati sono dunque le diverse facce di uno stesso problema. Ed è interessante soffermarsi ancora su questa unità. Le scarse occasioni di lavoro per i quadri direttivi maggiormente qualificati intellettualmente se da una parte concorrono a restringere sempre più il campo di elevazione a coloro che già hanno superato il periodo degli studi, d'altra parte vengono a comprimere le stesse possibilità di alcuni ceti meno abbienti ad adire a tale periodo. In particolare si può dire che mentre dalla prima situazione sono toccati da vicino i ceti medi, della seconda sentono i riflessi maggiormente le classi popolari. È logico quindi dedurre che veramente preoccupanti appaiono le condizioni e le prospettive dei giovani elementi dei ceti medi, per i quali sorge contemporaneamente l'esigenza di attrezzarsi per una lotta di selezione all'interno del proprio ambito sociale (selezione resa sempre più difficile dall'ingrandirsi di talune condizioni di privilegio per gli elementi economicamente più

forti) e per superare quei fattori che li premono dall'esterno e li spingono verso la proletarizzazione (21). Considerato tutto ciò, non dovrebbero stupire le manifestazioni di dissoluzione che si manifestano in taluni strati della gioventù italiana, e che si compendiano nel rincrudirsi e nel cambiamento di forma di alcuni aspetti della delinquenza minorile.

D'altra parte le condizioni citate pesano fortemente sull'avvenire dei giovani elementi delle masse popolari. La forte disoccupazione operaia, oltre a inaridire molte fonti di energia, tende a diminuire le possibilità di elevazione dei quadri operativi a quadri direttivi, oltre a ostacolare il ricambio all'interno stesso dei primi.

Infatti v'è da rilevare che l'imperfezione nel ricambio operativo, accolla sempre più il costo di « qualificazione » alla stessa forza di lavoro, perchè indebolendo di fatto l'aliquota che per esso deve corrispondere la società (istruzione) e l'impresa (periodo di iniziazione nell'apprendistato), lascia alle sole forze del lavoratore l'onere di farsi faticosamente una qualsiasi qualificazione. D'altronde è risultato chiaro che a tale costo, quello che contribuisce meno è proprio la grande industria, poichè sembra, dai fatti esaminati, che la palestra ove si forgiavano i quadri specializzati produttivi (che poi passano in massa, una volta qualificati, nella grande industria), sono proprio le piccole industrie e le botteghe artigiane.

17. — L'accrescersi della disoccupazione minorile ed il costo maggiore imposto alla forza lavoro per la sua qualificazione, aggrava in modo sempre più pesante i bilanci familiari dei lavoratori. Tale aggravamento da quantitativo può divenire qualitativo (cioè una riduzione di consumi può sboccare addirittura ad una degenerazione dei consumi stessi) quando esso ha raggiunto un determinato punto di rottura e quando viene a identificarsi nelle aree più depresse del Paese.

Un tale fatto non può che inasprire la già accentuata differenziazione del mercato italiano e contribuire quindi potentemente ad approfondire quelle determinate contraddizioni nello sviluppo del sistema economico italiano, contraddizioni che si presentano proprio come la causa della bassa utilizzazione, della forza di lavoro minorile e della sua precarietà e cioè di quei termini che pesano gravemente sull'avvenire della gioventù italiana e che si è cercato di analizzare nel corso di questa trattazione.

(21) Se tali fatti fossero provocati dal rapido evolversi del sistema capitalistico, la selezione all'interno del gruppo e la proletarizzazione avverrebbero in modo dinamico e senza forti scosse per la sovrastruttura del Paese. Invece, l'evoluzione capitalistica diventa sempre più contraddittoria in Italia, e quindi tutti i termini sopra rilevati prendono un determinato sfondo di asprezza e di confusione per le poche vie di uscita, che la situazione prospetta.

FERNANDO PEDRONI

LA DISOCCUPAZIONE DEGLI ANZIANI

PAGINA BIANCA

I N D I C E

	PAG.
CAP. I — La disoccupazione degli anziani e gli studi effettuati all'estero sul problema	205
» II — Le indagini effettuate in Italia	210
» III — Le cause normali della disoccupazione degli anziani: rilevazioni effettuate e rimedi proposti nei vari paesi	216
» IV — Le cause speciali della disoccupazione degli anziani in Italia: rimedi effettuati e proposte	227
» V — Considerazioni sulla disoccupazione dei pensionabili	232

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

LA DISOCCUPAZIONE DEGLI ANZIANI E GLI STUDI EFFETTUATI ALL'ESTERO SUL PROBLEMA

1. — Il concetto di anziano — 2. Le indagini compiute in Belgio, Olanda, Francia, Gran Bretagna, U. S. A., Canada.

1. — Già da molto tempo studiosi di problemi del lavoro di vari paesi hanno constatato che il fenomeno della disoccupazione presenta particolari aspetti in relazione con l'età dei rispettivi soggetti, e che, in generale, con l'aumentare dell'età, i disoccupati incontrano maggiori difficoltà per trovare una nuova occupazione.

Rilevazioni e studi molto interessanti su questo argomento si sono già avuti in Belgio, Olanda, Francia, Inghilterra, Stati Uniti d'America e Canada(1). In detti paesi queste indagini sono state promosse per fronteggiare la scarsità di mano d'opera derivante dal generale fenomeno di invecchiamento delle rispettive popolazioni, dovuto al progressivo elevarsi della vita media individuale per effetto delle conquiste scientifiche in difesa della vita umana, che ha come conseguenza la diminuzione percentuale degli appartenenti alle età tradizionalmente ritenute lavorative, e l'aumento degli appartenenti alle classi anziane, in gran parte passivamente a carico di quelle più giovani.

Siccome il fenomeno tende ad accentuarsi per la riduzione della natalità e i continui progressi scientifici del campo medico-igienico, in detti paesi si cerca di valorizzare nella maniera migliore agli effetti produttivi anche gli appartenenti alle classi sinora ritenute anziane, superando i numerosi pregiudizi

(1) OFFICE NATIONAL DU PLACEMENT ET DU CHÔMAGE — *Le problème de la remise au travail des chômeurs d'âge avancé* — Bruxelles, février 1952, pag. 49.

Dr. BOURLIÈRE — *Physiologie des vieux travailleurs* — in « Informations Sociales », 1er Juillet 1948.

Dr. BOUR. — *Ce qu'on peut attendre de la médecine du travail* — in « Informations Sociales », Juillet 1948.

Prof. DESOILLE et MME. LAFITTE — *L'organisation de la médecine du travail en fonction des travailleurs vieilliss* — in « Information Sociales », 1er Juillet 1948.

M. DARIC — *L'organisation scientifique du travail nécessaire pour promouvoir l'emploi et le reclassement des travailleurs âgés* — in « Information Sociales » — 1er Juillet 1948.

Notizie sulla disoccupazione degli anziani negli Stati Uniti d'America sono comprese in « *Monthly labor Review* » n. 5, may 1950.

In merito alla disoccupazione degli anziani nel Canada si hanno notizie nella « *Revue du Travail* » - nov. dic. 1947.

esistenti contro l'impiego di essi e le concrete difficoltà alla loro utilizzazione, per conseguire un migliore equilibrio tra gli elementi attivi e passivi della collettività nazionale.

Questa situazione sicuramente non corrisponde a quella italiana attuale caratterizzata da una sovrabbondanza di persone in piena efficienza fisica che restano forzatamente disoccupate, creando gravi problemi economico-sociali di carattere individuale e collettivo, per cui da noi i temi più frequenti in materia sono quelli dello svecchiamento della burocrazia, delle facilitazioni per il collocamento anticipato in pensione, del licenziamento dei pensionati da altri impieghi, della riduzione del personale femminile, del divieto delle occupazioni plurime individuali o familiari, ecc.

Il tema merita tuttavia di venire esaminato perchè se è difficile il collocamento degli anziani in paesi che hanno grande bisogno di lavoro, molto maggiori si presentano le difficoltà da noi, ove essi sono in concorrenza con una vasta schiera di giovani disoccupati.

D'altra parte la disoccupazione delle nostre classi anziane presenta una particolare composizione, in quanto molti di questi disoccupati sono elementi altamente qualificati e di grande valore individuale, economico e sociale, restati senza lavoro a seguito degli sconvolgimenti bellici, e che non possono venire sistemati per la parziale cristallizzazione del mercato del lavoro e l'insufficienza della ripresa produttiva.

Va poi tenuto presente che il fenomeno dell'invecchiamento della popolazione si va manifestando anche in Italia e ancor più si manifesterà nei prossimi anni quando le nuove leve di lavoratori saranno costituite dalle scarse classi di età relative ai nati negli anni di guerra dello scorso conflitto mondiale.

Sarebbe stato interessante effettuare uno studio sulle relazioni tra forze di lavoro e disoccupati per anni di età in base ad una ampia e sicura documentazione statistica, misurando in concreto la durata del periodo di disoccupazione qualitativa di tali disoccupati, i motivi della disoccupazione e le difficoltà di collocamento, la loro efficienza fisica, condizione economica, familiare e sociale ecc. Purtroppo questo studio non ha potuto venire effettuato almeno per ora, perchè non si sono potute ottenere in tempo le riclassificazioni per singole età dei dati raccolti con le varie indagini promosse dalla Commissione parlamentare di inchiesta sulla disoccupazione e quelle poche suddivisioni per grandi gruppi di età disponibili sono di carattere molto generico e non concordanti nei limiti scelti nelle varie rilevazioni.

Il concetto di « anziano » comporta in sè la considerazione del superamento dell'optimum di efficienza complessiva; in concreto questo limite è però molto difficilmente determinabile, in quanto la misura della capacità lavorativa non è effettuabile in modo esatto nè per la collettività nè per i singoli individui.

Il rendimento del lavoratore, più che con l'età è in relazione con le condizioni di salute e le mansioni che egli deve svolgere in concreto.

Nei vari paesi che hanno effettuato studi sulla disoccupazione degli anziani i limiti di età di questa categoria sono, infatti, molto vari. In Gran Bretagna e Olanda, si sono compresi tra gli anziani le persone che hanno superato i 40 anni, negli Stati Uniti d'America e nel Canada quelle che hanno superato i 45, nel Belgio quelle che hanno oltre 50 anni, mentre in Francia non si è indicato un limite minimo, ma si è considerata l'anzianità come una caratteristica a sviluppo progressivo in relazione all'aumentare dell'età.

La presente relazione si riferisce specialmente agli anziani che non hanno ancora raggiunto i limiti di età per venire messi in pensione; tuttavia per connessione di materia è sembrato opportuno aggiungere anche alcune notizie relative a coloro che hanno superato detti limiti pur mantenendo la capacità e la volontà di lavorare. La determinazione dei limiti di età per il collocamento in pensione è infatti una questione molto dibattuta e incerta e anche nella recente relazione di apertura fatta dal professor Corrado Gini alla 14ª Riunione Scientifica della Società Italiana di Statistica, tenutasi a Roma nei giorni 8 e 9 gennaio 1953, dal titolo « La tirannia dei numeri », è stato messo in risalto tra l'altro come il riferimento a specifiche età per il collocamento in pensione cristallizzi giuridicamente situazioni in gran parte superate nella realtà, in quanto il progresso medico-sanitario ha portato con sé, non soltanto un aumento della vita media individuale, ma anche un miglioramento nella conservazione delle capacità fisiche e mentali degli individui, per cui età che nei decenni scorsi comprendevano anziani, oggi comprendono persone ancora in piena efficienza, e età che comprendevano vecchi cadenti, annoverano oggi quantità di persone ancora capaci di un proficuo lavoro.

2. — Nel febbraio 1938, in occasione della sua 82ª sessione, il Consiglio di Amministrazione del Bureau International du Travail, con l'appoggio delle rappresentanze di vari gruppi, ha incaricato lo stesso B.I.T. di predisporre una relazione preliminare per la sessione autunnale dello stesso anno relativa alle discriminazioni effettuate in merito all'occupazione dei lavoratori anziani.

La relazione venne effettivamente presentata al Consiglio alla 85ª sessione tenutasi nell'ottobre 1938, ma esso ne aggiornò l'esame, e i dati di essa hanno ora soltanto un valore storico, mentre le successive necessità produttive connesse con le esigenze belliche hanno portato all'occupazione in massa anche dei lavoratori anziani, superando concretamente una quantità di pregiudizi in merito alla loro effettiva capacità produttiva.

La questione si è però ripresentata nel dopoguerra in alcuni paesi per la necessità di sopperire alla scarsità di lavoratori delle classi giovani, con personale anziano.

Una interessante relazione su questo argomento dal titolo « Le problème de la remise au travail des chômeurs d'âge avancé » è stata compilata dall'Ufficio nazionale del collocamento e della disoccupazione del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale del Belgio, pubblicata a Bruxelles nel febbraio 1952 con particolare riguardo per i disoccupati di oltre 50 anni di età.

Su richiesta del Ministero delle questioni sociali anche nei Paesi Bassi nel 1947 sono stati raccolti dati statistici dalla « Commissie van Bijstand en Advies » presso il Direttore Generale del rispettivo Ufficio Statale del Lavoro, per studiare i mezzi per rimettere al lavoro coloro che hanno superato i 40 anni; e in base ad essi sono stati proposti e attuati alcuni provvedimenti legislativi.

In Francia il problema dell'utilizzazione dei lavoratori anziani è stato studiato in modo particolare in occasione delle « Trois journées pour l'étude scientifique du vieillissement de la population » che hanno avuto luogo a Parigi il 22, 23 e 24 aprile 1948, con speciale riguardo agli aspetti medico-lavorativi, e alla possibilità di una riclassificazione degli anziani e delle mansioni da venire loro affidate.

La Gran Bretagna si trova attualmente in un periodo di pieno impiego, o meglio di eccesso di impiego, che urta contro una acuta penuria di mano d'opera, perciò ci si è preoccupati di fronteggiare questa situazione mediante la maggiore utilizzazione possibile dei disoccupati tutt'ora esistenti, che si è rilevato essere in gran parte di età superiore ai 40 anni. Il Ministero del Lavoro e del Servizio sociale Britannico ha esaminato la questione in due fasi, nella prima per rimettere al lavoro i disoccupati che hanno superato i 40 anni, e nella seconda per il mantenimento in servizio o la sostituzione di coloro che hanno raggiunto o raggiungono l'età per il collocamento in pensione, pervenendo a concrete proposte di norme legislative in parte già messe in attuazione.

Negli Stati Uniti d'America si è constatato che la vita media è passata da 48 anni nel 1900 a 65 anni nel 1947, e che le classi tra i 45 ed i 64, che ivi sono considerate anziane, mentre nel 1900 rappresentavano un settimo della popolazione totale ora raggiungono il quinto di essa, e la loro importanza tende ancora ad accrescersi.

Per contro in detto paese il passaggio dalla economia agricola a quella industriale ha ridotto le possibilità di impiego degli anziani, tanto che mentre nel 1900 circa due terzi dei lavoratori di 65 anni ed oltre avevano ancora occupazioni remunerative, nel 1940 la proporzione era caduta a poco più dei due quinti. Per fronteggiare questa situazione in molti contratti collettivi di

lavoro americani sono state incluse apposite clausole in favore dei lavoratori anziani, collegando la sicurezza dell'impiego con l'anzianità di servizio.

Nel Canada il ritorno in patria dei reduci del secondo conflitto mondiale ha avuto per effetto di lasciare disoccupati parecchi lavoratori anziani, rendendo di attualità il problema della loro rimessa al lavoro e riadattazione professionale superando i numerosi pregiudizi contro l'assunzione dei lavoratori anziani.

L'Harvard University Fatigue Laboratory ha constatato che l'età non corrisponde che parzialmente con la capacità e le condizioni fisiche, e che mentre alcuni individui appaiono vecchi a 50 anni altri lo diventano a 75, e che l'aumentare dell'età non comporta necessariamente una diminuzione complessiva delle facoltà individuali, poichè il declino di alcune di esse è sovente compensato dallo sviluppo di altre.

Il Ministero del Lavoro canadese ha appositamente raccolto parecchio materiale statistico per dimostrare l'inconsistenza dei principali pregiudizi relativi al rendimento, alla frequenza degli infortuni, al costo delle assicurazioni, e alla capacità di adattamento degli anziani, concludendo che il valore effettivo del lavoratore dipende più dalle sue condizioni fisiche che dall'età.

CAPITOLO II

LE INDAGINI EFFETTUATE IN ITALIA

3. Le rilevazioni in base alle liste degli iscritti agli Uffici di collocamento. — 4. L'indagine per campione sulle forze di lavoro dell'ISTAT. — 5. Differenze fra le due rilevazioni. — 6. Considerazioni generali.

3. — In Italia i dati sulla disoccupazione distinta per età ora disponibili sono quelli riassuntivi delle due grandi indagini promosse dalla Commissione Parlamentare d'inchiesta sulla disoccupazione, in base alla revisione delle liste degli iscritti agli uffici di collocamento e all'indagine per campione sulle «forze di lavoro» effettuata dall'Istituto Centrale di Statistica.

I raggruppamenti per età di tali dati di cui disponiamo sono però effettuati per pochi grandi gruppi di età, stabiliti diversamente nelle due indagini, e non consentono suddivisioni delle età centrali, presentando gruppi di età da 30 a 54 anni quella delle liste di collocamento e da 30 a 49 anni quella delle forze di lavoro, per cui nel presente studio è necessario considerare anziani i disoccupati di 50 anni e oltre.

L'indagine sugli iscritti alle liste di collocamento svolta nel settembre 1952, relativa al periodo dal 7 al 13 settembre, dal Ministero del Lavoro dà la ripartizione dei disoccupati per i seguenti gruppi di età: fino a 14 anni, da 15 a 17, da 18 a 20, da 21 a 29, da 30 a 54, da 55 a 59, da 60 a 64 da 65 in avanti. Agli effetti del presente studio tenendo conto come anziani dei tre ultimi gruppi si ottiene il seguente prospetto:

Tav. I. — Iscritti nelle liste di collocamento ripartiti per principali gruppi di età

GRUPPI DI ETÀ	MASCHI	FEMMINE	IN COMPLESSO
fino a 14 anni.	12.082	14.001	26.083
da 15 a 54 anni	1.009.698	567.063	1.576.761
da 55 a 64 anni.	81.907	16.092	97.999
65 anni	12.188	2.679	14.867
TOTALE	1.115.875	599.835	1.715.710

4. — Nella rilevazione delle forze di lavoro esistenti in Italia all'8 settembre 1952 effettuata dall'Istituto Centrale di Statistica, la classificazione riassuntiva della popolazione secondo l'età e la condizione indica i dati per i seguenti gruppi di età: meno di 14 anni, da 14 a 17 anni, da 18 a 19 anni, da 20 a 29 anni, da 30 a 49 anni, da 50 a 59 anni, da 60 a 64 anni, da 65 anni e oltre ed età ignota.

Non essendo possibile, almeno per ora, disporre dei dati distintamente per le età dai 30 ai 49 anni considero tra gli anziani coloro che hanno 50 anni e oltre, suddividendoli in due sottogruppi fino a 64 i non ancora pensionabili e da 65 e oltre i pensionabili, per quanto in questo gruppo siano compresi anche quelli di età ignota, che ritengo siano in quantità molto limitata, tale da non alterare sensibilmente i dati complessivi.

In base a tali dati si ha il seguente prospetto riassuntivo (Tav. II) per tutta la popolazione italiana (maschi e femmine):

Tav. II. — Forze di lavoro ripartite per principali gruppi di età

GRUPPI DI ETÀ	OCCUPATI	NON OCCUPATI	CONDIZIONI NON PROFESSIONALI	TOTALE
<i>Valori assoluti (migliaia)</i>				
meno di 14 anni.	202,7	—	11.100,7	11.303,4
da 14 a 49 anni.	13.986,4	1.207,0	10.023,6	25.217,0
da 50 a 64 »	3.177,2	75,2	3.437,9	6.690,3
da 65 e oltre e età ignota	705,6	4,1	3.217,8	3.927,5
TOTALE	18.071,9	1.286,3	27.780,0	47.138,2
<i>Valori percentuali</i>				
meno di 14 anni.	1,1	—	40,0	24,0
da 14 a 49 anni.	77,4	93,9	36,1	53,6
da 50 a 64 »	17,6	5,8	12,3	14,2
da 65 anni e oltre e età ignota	3,9	0,3	11,6	8,2
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0

5. — Uno sguardo sommario ci rivela immediatamente che secondo le liste di collocamento il numero dei disoccupati risulta molto più elevato di quello calcolato dall'Istituto Centrale di Statistica.

Nel complesso i dati delle liste di collocamento indicano un numero di disoccupati maggiore di oltre un terzo rispetto a quello ottenuto dalla rilevazione delle forze di lavoro effettuata dall'Istituto Centrale di Statistica, mentre nei singoli gruppi analitici di età si hanno situazioni contrastanti.

Nel gruppo di età fino a 17 anni le liste di collocamento indicano cifre inferiori a quelle dell'I.C.S. sia per i maschi che per le femmine.

Nel gruppo di età da 18 a 29 anni la situazione si inverte e le liste di collocamento danno cifre superiori alle corrispondenti della rilevazione delle forze di lavoro.

La differenza tra le due rilevazioni diventa poi sensibilissima nei gruppi di età superiori. Mentre l'I.C.S. per il gruppo di età da 30 a 49 anni indica circa 180 mila uomini e 64 mila donne disoccupate, le liste di collocamento sia pure per un gruppo di età più largo da 30 a 54 anni indicano 501.544 uomini e 245.596 donne, cioè quasi il triplo per gli uomini e quasi il quadruplo per le donne.

Per il gruppo di età da 55 a 59 anni le liste indicano 58.989 uomini e 11.517 donne, mentre il corrispondente più ampio gruppo di età, dai 50 ai 59 anni dell'I.C.S. indica soltanto 52 mila uomini e 20 mila donne.

Nella classe da 60 a 64 anni, uguale per le due rilevazioni, le liste di collocamento danno 22.918 uomini e 4.575 donne, mentre l'I.C.S. dà soltanto 12 mila uomini e neanche mille donne disoccupate.

Per il gruppo di 65 e oltre le liste danno 12.188 uomini e 2.679 donne e la rilevazione delle forze di lavoro appena 3.500 uomini e circa 600 donne disoccupate.

In mezzo a questo contrasto rilevante di cifre è un pò difficile orizzontarsi, tuttavia si ha l'impressione che le liste di collocamento si scostino dalla realtà in direzioni diverse a seconda delle età a cui si riferiscono, e cioè mentre per le età più giovani vi sono molti disoccupati non ancora iscritti nelle liste, per le età superiori esistono probabilmente ancora numerose iscrizioni multiple di disoccupati nelle liste di collocamento.

D'altra parte è indispensabile tener presente le fondamentali differenti caratteristiche delle due indagini, e cioè quella della revisione delle liste di collocamento effettuata dal Ministero del Lavoro a carattere analitico-amministrativo, e quella delle forze di lavoro svolta dall'Istituto Centrale di Statistica con il sistema della rilevazione per campione e del calcolo proporzionale per il complesso.

Senza riportare i commenti dettagliati fatti in base al raffronto tra i risultati delle due indagini nelle comunicazioni della presidenza della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla disoccupazione n. 6, in data 22 gennaio 1953, ritengo necessario ricordare le conclusioni generali di detto raffronto.

Gli stati di disoccupazione e di occupazione non sono nettamente separati tra di loro, ma si passa gradualmente dall'uno all'altro per una quantità di situazioni intermedie con occupazione parziale, e gli elementi fondamentali per giudicare sono: 1) l'essere « senza lavoro »; 2) l'essere « in cerca » di lavoro dipendente.

Le due indagini danno diverso peso a questi due principi e mentre gli uffici di collocamento si basano essenzialmente su coloro che cercano lavoro dipendente, prevalentemente per le mansioni meno elevate, l'Istat si è basato sulla constatazione dello stato di essere « senza lavoro » al momento della indagine.

Le cifre relative alla disoccupazione degli anziani rilevate dalle due indagini italiane sono però incomplete.

Le cifre maggiori, portate dalla revisione delle liste di collocamento non comprendono i disoccupati delle categorie impiegatizie, professionali e intellettuali in genere, per le quali non è prevista la registrazione agli Uffici di collocamento, categorie particolarmente importanti per le classi anziane di età, perchè per il normale sviluppo della carriera e della attività individuale, molti pur partendo da situazioni modeste hanno saputo elevarsi di grado, e ora cercano mansioni superiori a quelle che può offrire l'ufficio di collocamento. D'altra parte le cifre delle liste di collocamento comprendono tutte le cinque categorie di disoccupati previste da dette liste, e cioè anche le casalinghe in cerca di lavoro, i pensionati in cerca di occupazione, e i lavoratori occupati ma in cerca di altra occupazione, che in senso stretto non sono veri disoccupati, ammontanti a un totale di 180.671 persone, non distinte per età.

Le cifre indicate dalla rilevazione Istat, invece, non comprendono quei disoccupati che nel periodo della rilevazione del campione avevano eventualmente svolto una qualche attività di carattere saltuario, parziale, o di importanza molto secondaria, mentre per contro comprende anche i disoccupati che non fanno capo all'ufficio di collocamento, e inoltre sono soggette a tutta l'ampia alea relativa alle rilevazioni per campione in genere.

6. — Nonostante le differenze e le lacune riscontrate nelle due indagini italiane sembra chiaro che in Italia la questione della disoccupazione degli anziani di 55 anni ed oltre non presenta la gravità rilevata in altri paesi, comprendendo secondo le liste di collocamento circa 100 mila persone tra uomini e donne nelle età lavorative fino a 64 anni, pari a circa il 6% dei disoc-

cupati, e circa 15 mila persone che hanno superato il 65 anno di età, pari allo 0,8% dei disoccupati iscritti nelle liste.

In Belgio invece al 14 novembre 1951 su 96.132 uomini disoccupati ben 40.097, pari al 42%, erano in età di 50 anni e oltre. In Olanda dei disoccupati iscritti al 15 agosto 1947 il 36% era rappresentato da persone tra i 50 e i 64 anni di età, e il 7% da persone di età superiore.

In Gran Bretagna al 16 aprile 1948 le domande di lavoro di persone di oltre 40 anni (uomini e donne) ammontavano al 56,1% del totale dei richiedenti lavoro.

Sarebbe stato sicuramente molto interessante conoscere i dati relativi ai disoccupati delle classi dai quarant'anni in avanti, che in un certo senso hanno già le caratteristiche di quelle anziane e sulle quali hanno agito profondamente i gravi sconvolgimenti dello scorso conflitto mondiale, lasciando ancor oggi le loro dolorose tracce. Esse comprendono, infatti, quelle persone che all'entrata in guerra dell'Italia nel giugno 1940 avevano da 28 a 43 anni, cioè costituivano la spina dorsale della nazione e della sua economia, già formate tecnicamente e spiritualmente, sovente già pienamente affermate e occupanti posti di responsabilità e di prestigio nei campi più vari.

È su di esse, insieme alle classi più anziane, che nei modi più vari si è abbattuta la bufera bellica ed economica, distruggendole e minorandole fisicamente in servizio militare, prigionia, campi di concentramento, e demolendole economicamente con i bombardamenti delle aziende, delle case, delle proprietà, la svalutazione della moneta, la crisi economica, e i conseguenti dissesti e fallimenti, nonché con l'abbandono forzato della propria residenza e dei propri interessi come profughi dalla Venezia Giulia, Dalmazia, Egeo e Africa, nonché con il licenziamento per lo scioglimento dei numerosi organismi statali, parastatali, sindacali ed economici avvenuto durante e dopo la fine del conflitto.

Non si tratta cioè per gran parte dei disoccupati di dette classi di età di persone di minor valore produttivo rispetto alle altre, bensì di persone che si erano affermate nei modi più vari, e che in tempi normali avrebbero proseguito la loro attività nelle mansioni di maggiore importanza, le quali improvvisamente si sono trovate nella necessità di ricominciare da capo la lotta per la vita, sovente dovendo cambiare completamente l'indirizzo della propria attività, impossibilitati a ritrovare posti analoghi a quelli perduti e incapaci di adattarsi fisicamente e anche spiritualmente alle esigenze delle mutate situazioni e perciò in svantaggio nella concorrenza per trovare lavoro rispetto alle classi più giovani di maggiore efficienza fisica, e con minori esigenze economiche, perchè in linea di massima gravate da minori necessità personali e familiari, e di maggiore elasticità per le utilizzazioni più disperate.

Anche una buona parte di coloro di queste età che risultano occupati si trovano in situazioni di disagio fisico, economico e morale per cui tendono a cambiare la propria occupazione, mentre altri non figurano tra i disoccupati perchè si arrabattano a campare di modesti introiti ottenuti con piccole attività saltuarie e occasionali.

Se leggendo queste pagine qualcuno ritenesse eccessivo il riferimento nel 1952 come causa di disoccupazione alle conseguenze del conflitto svoltosi dal 1940 al 1946, perchè non si può ritenere che tutta questa gente sia restata per così lungo tempo senza risorse e completamente inoperosa, occorre tenga presente (2) che tra i due estremi del completamente occupato e del completamente disoccupato esistono infinite sfumature.

Ora le cause belliche hanno creato spostamenti enormi di condizioni economiche e sociali dai quali difficilmente gli individui possono risalire o adattarsi ad esse in breve tempo. Sia la risalita che l'adattamento avvengono gradualmente, come gradualmente sta avvenendo la ripresa e la ricostruzione economica.

Molti di questi anziani ora disoccupati si sono prima valse per il proprio sostentamento dei risparmi e delle risorse finanziarie di cui disponevano, hanno poi cercato fonti di guadagno contingenti, quali l'impiego come lavoratori civili alla dipendenza delle forze militari occupanti, o il piccolo commercio di ciò che potevano procurarsi in tempi di difficoltà di rifornimenti, oppure dedicandosi alla casuale mediazione, indi venendo a cessare queste possibilità per la partenza delle truppe di occupazione e per la relativa normalizzazione del mercato si sono adattati ai lavori saltuari più umili, ma sempre come un periodo transitorio di attesa, e quindi in condizioni insoddisfacenti per loro e per i rispettivi datori di lavoro con la conseguenza di frequenti cambiamenti e ricadute nella disoccupazione, sia pure parziale.

D'altra parte, alcune cause di disoccupazione dirette della guerra sono ancora in corso o sono cessate da pochissimo tempo, come l'afflusso di profughi dalla Venezia Giulia, Dalmazia, Egeo e Africa, il rimpatrio dei prigionieri di guerra, il rilascio dai campi di concentramento, i licenziamenti per ridimensionamento e trasformazione delle aziende connesse con l'attività bellica ecc.

È sicuramente difficile individuare statisticamente l'influenza effettiva di queste cause sull'attuale concreta disoccupazione degli anziani, specialmente per il loro sovente accumularsi e intrecciarsi, ma è indispensabile averne presente il quadro generale per poter adeguatamente valutarne i particolari.

(2) Prof. VANNUTELLI: *Definizioni, concetti e terminologia della occupazione e della disoccupazione ai fini statistici*. Relazione al Convegno di Studi statistici sulla disoccupazione, Roma, 15-16 marzo 1952.

CAPITOLO III

LE CAUSE NORMALI DELLA DISOCCUPAZIONE DEGLI ANZIANI: RILEVAZIONI EFFETTUATE E RIMEDI PROPOSTI IN VARI PAESI

7. Adattamenti aziendali di congiuntura. — 8. Durata media della disoccupazione in relazione con l'età, secondo una indagine belga. — 9. Gli ostacoli che si oppongono all'assunzione degli anziani e gli studi in merito negli U.S.A., Canada e Francia. — 10. I motivi speciali che si oppongono all'assunzione in certe industrie e professioni analizzati dal Ministero del lavoro belga. — 11. Rimedi attuati e proposte contro le cause normali della disoccupazione degli anziani in vari paesi.

7. — In tempi normali la causa principale della disoccupazione degli anziani è sicuramente costituita dagli inevitabili adattamenti aziendali di congiuntura, che nella lotta della concorrenza costringono le aziende meno efficienti a ridurre la propria attività licenziando personale in più o meno ampia misura.

Dall'altra parte in tempi normali le ditte che sorgono o si affermano sul mercato ricercano nuovi dipendenti anche anziani, a seconda delle specializzazioni e delle mansioni che ad essi devono venire affidate tendendo ad un riequilibrio dell'occupazione lavorativa, a seguito del quale i lavoratori passano con brevi periodi di disoccupazione da una azienda all'altra, secondo la dinamica della congiuntura economica, dando luogo alle cosiddette disoccupazioni stagionali, tecnologica, frizionale, ciclica e congiunturale.

Questa causa sussiste sicuramente anche oggi per tutte le categorie di lavoratori, ma la sua importanza è divenuta molto secondaria rispetto alle conseguenze dei grandi fenomeni di carattere bellico, politico, e di crisi economica che danno l'impronta fondamentale a questo periodo.

È naturale che dovendo eliminare del personale le aziende licenzino i dipendenti di minor rendimento, e perciò è logico che in tempi normali tra gli anziani disoccupati predominino quelli che per un qualsiasi motivo rendono meno.

A parte la necessità di eliminare dei dipendenti, ogni azienda tende sempre a migliorare la composizione qualitativa del proprio personale in quanto il rendimento di esso è una tra le migliori armi per sostenere la concorrenza, perciò è normale che periodicamente le aziende effettuino licenziamenti di coloro che danno minor rendimento per sostituirli con altri più efficienti. Siccome con l'età le capacità lavorative subiscono una progressiva diminuzione è naturale che ove questa non sia bilanciata da un maggior rendimento qualitativo o specializzazione, e non sia tutelata da apposite disposizioni giuridiche, aziendali

o sindacali parecchi anziani vengano licenziati per scarso o diminuito rendimento. Il dipendente che non rende sufficientemente in una data mansione, o in un dato complesso aziendale, può però trovare conveniente utilizzazione per altre mansioni o in altre aziende e perciò normalmente anche questa categoria di disoccupati dopo un certo tempo trova una nuova sistemazione, anche se in situazione meno vantaggiosa che nel precedente lavoro. Questo tipo di disoccupazione ha particolare importanza per le professioni con carattere stagionale o saltuario, per le quali con il progredire dell'età e la diminuzione delle capacità lavorative dopo ogni stagione o periodo di lavoro si rende più difficile la ricerca di nuova occupazione.

8. — Non disponendo per ora di dati italiani in merito alla durata media della disoccupazione in relazione con l'età, credo interessante riportare le notizie raccolte dall'indagine belga. Essa ha messo in luce che tra la durata della disoccupazione e l'età media dei disoccupati esiste una sensibile correlazione e che il rischio della disoccupazione permanente aumenta fortemente con il crescere dell'età, così che una volta restati senza lavoro gli anziani sono soggetti a lunghi periodi di inattività, come risulta dalla seguente Tav. III.

Tav. III. — Durata media della disoccupazione per classi di età e sesso
(Base: disoccupati completi al 15-11-1951 nel Belgio)

E T À	DURATA MEDIA DELLA DISOCCUPAZIONE	
	UOMINI	DONNE
meno di 20 anni.	mesi 2,3	mesi 2,6
da 20 a 25 anni.	» 4,2	» 6,6
da 25 a 30 »	» 5,5	» 7,9
da 30 a 35 »	» 6,5	» 8,0
da 35 a 40 »	» 7,2	» 8,8
da 40 a 45 »	» 8,3	» 9,4
da 45 a 50 »	» 10,6	» 10,7
da 50 a 55 »	» 13,4	» 12,7
da 55 a 60 »	» 16,2	» 14,6
da 60 a 65 »	» 21,0	» 19,1
DURATA MEDIA COMPLESSIVA	mesi 11,1	mesi 9

9. — Gli ostacoli che si oppongono all'assunzione degli anziani si possono riassumere in tre gruppi: di carattere generale, di carattere individuale, e speciali per certe industrie o professioni.

Tra gli ostacoli di carattere generale sono da annoverare i numerosi pregiudizi esistenti, specialmente all'estero, contro l'assunzione degli anziani, che li mette a priori in situazione di svantaggio rispetto ai più giovani concorrenti.

Questi pregiudizi sono stati esaminati particolarmente dalle indagini canadesi che li hanno elencati e controbattuti come segue :

A) *Il crescere dell'età provocherebbe una diminuzione del rendimento.*

Le prove del rendimento alle diverse età hanno indicato che questo pregiudizio sovente non corrisponde alla realtà, e uno studio effettuato nel 1930 dal Dipartimento delle relazioni industriali della California ha dimostrato che per la maggior parte dei datori di lavoro l'età ha scarsa relazione con il rendimento, sebbene certi tipi di lavoro convengano più di altri alle persone anziane. Un buon numero di datori di lavoro ha dichiarato di preferire lavoratori di media età e anziani per le mansioni esigenti esperienza e intelligenza e per quei lavori nei quali la qualità è più importante della velocità.

Nell'industria automobilistica, che si basa in gran parte su lavorazioni a cottimo, i guadagni massimi si riscontrano tra i lavoratori di età da 50 a 55 anni, e uno studio sui lavoratori dell'edilizia effettuato dalla Works Progress Administration in sette grandi città degli Stati Uniti d'America ha rivelato che l'età media dei lavoratori il cui rendimento è considerato ottimo era di 47, $\frac{1}{2}$ anni, mentre per quelli di rendimento scadente l'età media era di 41 anni. Una inchiesta effettuata nel 1938 nelle fabbriche della Nuova Inghilterra è arrivata alla conclusione che « il rendimento e i guadagni non tendono a diminuire con l'età, salvo forse dopo i 60 anni ».

Una relazione sulle prove effettuate nel Laboratorio per lo studio sulla fatica all'Università di Harvard, specifica che « l'ipotesi di un rapido declino dopo i 40 anni nella qualità e quantità del lavoro è un mito sociale, che, sebbene non fallace per certi punti, in generale è brutalmente contrario alla evidenza ».

B) *Frequenza degli infortuni.* La statistica dimostra che il loro tasso più alto si verifica per i lavoratori in età da 20 a 24 anni, inoltre, secondo numerosi studi, questa frequenza diminuisce sensibilmente con l'aumentare dell'età. I lavoratori più anziani sono più accurati, più prudenti e più esperti che i giovani; sebbene meno soggetti agli infortuni, essi sono tuttavia più lenti a ristabilirsi, cosa che tende ad equilibrare il costo degli infortuni stessi nei vari gruppi di età.

C) *Capacità di adattamento*. Sebbene sia diffusa l'idea che le persone più anziane siano contrarie ai cambiamenti, nel corso dei recenti anni di guerra si sono visti eseguire generi di lavoro completamente differenti da qualsiasi loro occupazione precedente, pur mantenendosi alla pari con il lavoratore medio di fabbrica. Presso un adulto l'incapacità di imparare può derivare sia da un difetto di attitudini intellettuali, sia da fattori diversi da quelli che si connettono con l'età.

Il corso di riqualificazione professionale della War Production effettuato a Harvard nel 1943 per gli uomini da 30 a 50 anni, cioè per un buon gruppo di lavoratori in gran parte anziani, ha convinto gli insegnanti che essi erano capaci non soltanto di comprendere e di assimilare delle nuove conoscenze, mediante un sufficiente incoraggiamento, ma pure di fornire idee nuove e procedimenti nettamente originali e preziosi, in conseguenza dell'esperienza da loro acquistata nell'industria.

Occorre tener conto dei fattori personali, ma non a detrimento del lavoratore più anziano. Un questionario ha fornito delle risposte come le seguenti: «è difficile far lavorare una persona più anziana sotto la direzione di una più giovane... sovente il carattere della prima fa sì che è difficile adattarsi ad una nuova organizzazione», ma pure dei commenti di questo tenore: «i richiedenti più anziani hanno un certo vantaggio rispetto ai più giovani in materia di qualità personali. Essi sono più stabili, s'interessano di più al loro impiego e alle loro condizioni di lavoro e le apprezzano maggiormente; essi costituiscono l'ossatura di ogni organizzazione».

Un'altra indagine lanciata negli Stati Uniti dalla U. S. National Association of Manufacturers ha rivelato che soltanto un datore di lavoro su sei ritiene che sia più difficile per un lavoratore anziano che non per uno giovane di adattarsi a situazioni nuove, mentre quasi la metà di essi dichiara che l'età non comporta alcuna differenza, e un datore di lavoro su tre ritiene che i lavoratori più anziani si adattano più facilmente ai cambiamenti. Così sebbene sia necessaria maggiore cura per scegliere e formare un lavoratore anziano per date mansioni, una volta che egli si è adattato e fa parte di un ufficio o di una fabbrica, si è constatato che egli tende ad essere uno dei più degni di fiducia e competenti. L'impiego attuale costituisce il suo interesse principale, egli non cerca il proprio avanzamento, nè un altro impiego ma concentra tutta la propria attenzione sul compito che deve svolgere al momento ed è fiero del suo lavoro. D'altra parte il lavoratore giovane, benchè forse si adatti più rapidamente, si disgusta altrettanto facilmente di un lavoro uniforme, sempre lo stesso, e pensando all'avvenire tende a vedere nel suo impiego attuale nient'altro che un trampolino per ulteriori progressi. In rela-

zione a ciò la rotazione della mano d'opera è più forte tra i lavoratori più giovani.

Siccome la formazione dei nuovi lavoratori sovente costa molto cara è necessario tener conto della durata di permanenza di detti lavoratori nelle rispettive mansioni, e in generale si è rilevato che il lavoratore più anziano mantiene le proprie mansioni più a lungo che il lavoratore più giovane. I lavoratori che cambiano più frequentemente di impiego sono quelli che hanno meno di 35 anni, e dopo questa età, secondo gli studi effettuati da Kitson e da Davidson e Anderson, la rotazione è molto modesta.

In conclusione, a fronte dei pregiudizi sopra indicati si constata secondo l'indagine canadese surriferita, che i lavoratori più anziani provocano minori spese alle ditte perchè subiscono meno incidenti; i loro cambiamenti d'impiego sono meno frequenti e riducono perciò il costo richiesto per la formazione di nuovi lavoratori; il loro rendimento eguaglia ordinariamente quello dei lavoratori più giovani, ed essi causano minori sprechi e rotture; essi sono portati ad essere più stabili, più leali, e più degni di fiducia e il loro valore si mostra soprattutto ove non vi è molta sorveglianza.

Gli ostacoli di carattere individuale all'assunzione degli anziani sono stati dettagliatamente studiati in Francia in occasione delle « giornate di studio » sull'invecchiamento della popolazione che hanno avuto luogo il 22, 23 e 24 aprile 1948. Una relazione presentata dal dr. Bourlière, assistente presso la Facoltà di medicina, ha trattato della fisiologia dei lavoratori anziani.

In essa viene indicato che la causa principale della diminuzione del rendimento dei lavoratori anziani trova la sua origine in un certo numero di particolarità fisiologiche inerenti al crescere dell'età. Esse sono :

a) una diminuzione della capacità di lavoro muscolare, che colpisce con predilezione alcuni muscoli; la forza lombare (misurata dal sollevamento di pesi) è ridotta a 65 anni del 40 % circa, mentre la forza della mano risulta ridotta soltanto del 20 %. Il muscolo tuttavia non perde il vigore con l'età a eguali dimensioni, ma sono bensì le sue dimensioni che diminuiscono per l'influenza della senescenza;

b) una diminuzione lenta, ma progressiva della acutezza dei sensi.

Questo fenomeno che inizia precocemente non diventa praticamente fastidioso che verso i 50 anni;

c) la frequenza dei disturbi cardiovascolari e la fragilità delle arterie del cuore pure senza influenza di alcune malattie.

Il sig. de Beaumont, direttore della Société Française Psychotechnique e la signora Brisard, consigliere di orientamento per l'applicazione della psico-

tecnica all'impiego e alla riqualificazione dei lavoratori anziani, hanno trattato nella stessa occasione delle alterazioni psicologiche dei lavoratori anziani.

Secondo detta relazione le alterazioni psicologiche che accompagnano la vecchiaia sono in relazione diretta con le alterazioni fisiologiche; tuttavia l'aumento delle conoscenze porta con sè delle superiorità crescenti man mano che la senescenza fa sentire il suo peso.

La maggior parte dei lavoratori che occorre riqualificare appartiene a categorie che non hanno avuto che una istruzione sommaria e un apprendistato rudimentale. I relatori, ispirandosi alla classificazione delle facoltà umane, hanno ricercato quali sono tra dette facoltà gli elementi colpiti dal punto di vista fisico, sensorio, psicomotore, affettivo, intellettuale e del carattere, dall'invecchiamento del lavoratore e particolarmente dalle deficienze che ne risultano per il sistema circolatorio, digestivo, nervoso, glandulare, respiratorio e muscolare, per la vista e l'udito.

La loro esperienza e i loro studi li hanno portati a constatare che certe deficienze dovute alla vecchiaia sono compensate da diverse qualità.

Le modificazioni causate dalla senescenza si manifestano in generale sui seguenti punti: nel campo fisico si ha una diminuzione della agilità; in quello sensorio diminuisce la vista e l'udito, mentre si affina il gusto; nel campo psicomotorio diminuisce la forza e la precisione manuale, nonchè la rapidità del ritmo, mentre si accresce la regolarità; nel campo intellettuale diminuiscono l'attenzione distribuita, la memoria, l'immaginazione, lo spirito creativo e le facoltà di adattamento, mentre per contro si sviluppa l'attenzione concentrata, vigilante e metodica; nel campo morale la senescenza porta soltanto effetti vantaggiosi quali l'aumento della puntualità, del gusto del lavoro ben finito, e della meticolosità: nel campo affettivo diminuisce la socievolezza mentre aumenta la buona volontà; dal punto di vista del carattere diminuiscono l'iniziativa, la diligenza, l'energia, il dinamismo, mentre aumentano la pazienza, la disciplina, la prudenza e la stabilità.

Queste particolarità delle persone anziane sono di grande importanza per i capi d'azienda che si preoccupano di produrre il massimo in un tempo minimo. Se si aggiunge a ciò gli oneri sociali che gravano sul datore di lavoro si è forzati ad ammettere che egli non assumerà un lavoratore anziano che nella misura che questo non gli provoca perdite finanziarie. Perciò si constata sovente che i disoccupati anziani hanno un desiderio ardente di lavorare che sovente è ben raro dall'incontrarsi nei giovani. Essi fanno di non essere più in grado di seguire i ritmi attuali di produzione e malgrado tutto essi cercano di trovare una occupazione che li sollevi dalla debilitante apatia e dalle difficoltà finanziarie della disoccupazione.

Benchè, come rileva tale relazione, l'attenzione degli industriali sia stata richiamata molte volte sulla disponibilità della mano d'opera anziana la cui qualificazione supera quella dei giovani, gli uffici di collocamento francesi non sono riusciti a convincere completamente i datori di lavoro dell'utilità di detta mano d'opera e dei servizi che essa può ancora rendere.

Per i casi di ridotta capacità lavorativa a seguito di incidenti sul lavoro in Italia è stato provveduto con decreto legge 3 ottobre 1947 n. 1222 stabilendo che le imprese private con almeno 50 dipendenti assumano obbligatoriamente un mutilato o invalido del lavoro per ogni 50 dipendenti o frazione di 50 superiore a 25. A norma dell'art. 2 di detta legge hanno diritto ad essere assunti i lavoratori che non abbiano superato i 60, se uomini, e i 55 se donne, i quali a causa di infortunio sul lavoro o di malattia professionale abbiano subito una riduzione permanente della capacità lavorativa non inferiore al 40%.

Questa norma non è applicabile nei confronti di coloro che abbiano perduto ogni capacità lavorativa o che per la loro invalidità possono riuscire di danno alla salute, alla incolumità dei compagni di lavoro e alla sicurezza degli impianti.

10. — I motivi speciali che si oppongono all'assunzione degli anziani in certe industrie o professioni sono stati dettagliatamente analizzati e indicati dall'Ufficio nazionale di collocamento e della disoccupazione del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale Belga e le conclusioni sono state pubblicate nella relazione « Le Problème de la remise au travail des chômeurs d'âge avancé ».

Questa importante analisi tratta dell'agricoltura, caccia e pesca, lavori forestali, minerari, della ceramica, del vetro e del diamante, delle costruzioni e del legname, delle industrie metallurgiche, chimiche, cartolibrarie, tessili, dell'abbigliamento, dei cuoi, dell'alimentazione, del tabacco, dei trasporti, del personale domestico, dei servizi, del personale alberghiero e degli artisti, nonchè degli impiegati in genere.

Senza entrare nei dettagli dei motivi speciali relativi a questi vari rami di attività, che porterebbe a diffondersi eccessivamente, si ravvisa che essi derivano prevalentemente dallo sviluppo della meccanizzazione dei vari rami di produzione, dall'agricoltura, ai prodotti tessili, ai generi di abbigliamento, ai trasporti. A seguito della razionalizzazione e del perfezionamento delle macchine i lavoratori anziani incontrano enormi difficoltà a farsi nuovamente inserire nel ciclo di produzione, poichè il loro adattamento alla tecnica moderna risulta insufficiente per raggiungere un rendimento normale.

Nel ramo dei trasporti l'attività di conducente si manifesta inopportuna oltre una certa età per l'indebolimento della vista, la minore resistenza e la lentezza dei riflessi.

Nel campo dei lavori forestali gli anziani trovano scarso impiego perchè detti lavori si svolgono prevalentemente in inverno e richiedono una particolare resistenza fisica alle intemperie, che raramente gli anziani ancora possiedono.

Per il lavoro femminile le difficoltà sono di diverso genere, e connesse con la posizione in cui il lavoro deve essere eseguito, nonchè con l'apparenza esteriore della persona, come nel caso delle attività di cassiera, commessa, cameriera e simile nelle aziende di vendita al pubblico, nelle attività alberghiere e nei diversi pubblici esercizi, apparenza che nell'età anziana lascia molto a desiderare.

11. — In Olanda si è cercato di fronteggiare le normali difficoltà per l'assunzione degli anziani, in un primo tempo, mediante una disposizione pubblicata nel 1945, in base alla quale i datori di lavoro venivano obbligati a sottomettere i licenziamenti e le assunzioni alle quali intendevano procedere all'approvazione degli uffici del lavoro, e una commissione ristretta ha elaborato una circolare invitante detti uffici a non dare alcun seguito alle domande di licenziamento relative ai lavoratori anziani.

La Commissione in collaborazione con l'Ufficio Nazionale del Lavoro ha poi diffuso una pubblicazione di propaganda in favore della occupazione degli anziani. Il risultato però è stato completamente negativo e da una indagine effettuata al 31 agosto 1949 è risultato che il periodo medio di disoccupazione e il numero dei disoccupati anziani era aumentato.

In vista di ciò si è rimessa in applicazione la legge 20 maggio 1937 adeguatamente emendata, che prevedeva la ripartizione dei lavoratori disponibili con misura amministrativa generale in determinate proporzioni numeriche in alcune industrie speciali. Tuttavia in base all'art. 17 della stessa legge, essa è caduta automaticamente in abrogazione tre anni dopo la sua entrata in vigore.

Un altro progetto di legge tendeva alla fissazione di proporzioni numeriche fra i lavoratori di meno di 40 anni e quelli da 40 a 65 anni per la industria nel suo complesso.

Una terza proposta si riferisce all'applicazione dell'art. 7 della disposizione « Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945 » per promuovere l'occupazione delle persone anziane.

In virtù di questo articolo il Ministro degli Affari sociali può stabilire la necessità dell'autorizzazione del direttore del « Gewestelijk Arbeidsbureau » per la conclusione di contratti di lavoro per certi lavoratori o gruppi di lavoratori da lui indicati.

Per l'applicazione di questa disposizione sono state esaminate tre possibilità:

- 1) la richiesta di una autorizzazione per l'assunzione di tutti i lavoratori di una certa età (per esempio di meno di 40 anni) ;
- 2) l'aumento del numero dei rami di industria nei quali le domande di autorizzazione per l'assunzione del personale possono venire rese obbligatorie ;
- 3) l'obbligatorietà di una autorizzazione di assunzione per determinate professioni specialmente adatte per lavoratori anziani.

In vista dell'applicazione della terza proposta, che ha incontrato più favorevole accoglienza, la Sezione di classificazione professionale dell'Ufficio nazionale del lavoro ha formato una lista di 115 professioni, ripartite in 21 classi d'industria, giudicate specialmente adatte per i lavoratori disoccupati di 50 anni ed oltre.

Detta lista è riportata in estratto dalla sopra citata relazione dell'Ufficio Nazionale di Collocamento e Disoccupazione belga.

In Francia i rimedi contro la disoccupazione degli anziani sono stati studiati dal punto di vista prevalentemente della medicina del lavoro, in relazione con le «Tre giornate per lo studio scientifico dell'invecchiamento della popolazione» già ricordate. L'adattamento dell'uomo al lavoro è basato su due operazioni : lo studio del posto di lavoro ; lo studio delle attitudini individuali.

Si propone così una indagine delle esigenze di ciascun posto di lavoro in ogni azienda che metta in chiaro le condizioni fisiologiche o patologiche che rendono controindicata l'occupazione di detto posto. D'altra parte il medico del lavoro deve individuare mediante visite periodiche e metodiche le attitudini individuali per il lavoro.

In base a tale esame si stabilirà o si modificherà il cartellino del lavoratore, constatando eventualmente uno stato di malattia o di senescenza incompatibile col lavoro e imponendo la presa in carico dell'individuo da parte di un organismo di cura ed assistenza.

La comparazione dei cartellini dei lavoratori e di quelli dei posti di lavoro permetterebbe di mettere i singoli a posti corrispondenti alle loro attitudini. L'Ispettorato generale del lavoro e della mano d'opera sta effettuando attualmente degli studi dei posti di lavoro che dovranno portare ad una classificazione dei mestieri in funzione delle attitudini che essi richiedono nei lavoratori.

D'altra parte si studiano anche i metodi di lavoro e la loro applicazione, in quanto l'uomo vecchio o che invecchia costituisce un elemento di perturbazione in un complesso meccanizzato che funziona molto meglio quando tutti

i fattori di produzione (umani e materiali) sono standardizzati. È in generale proprio nelle aziende più razionalizzate che la produzione dei lavoratori anziani è minore.

Nelle grandi aziende è opportuno studiare l'organizzazione di gruppi e reparti speciali per i lavoratori anziani, è infine necessario ricercare quei lavori a domicilio che possono venire affidati a lavoratori anziani, lasciando loro la possibilità di regolare la durata e il ritmo del lavoro secondo le rispettive possibilità fisiche.

Sono pure state proposte alcune disposizioni di legge di vario genere.

Una di esse invita le aziende private a formare un elenco dei lavori che possono venire svolti dalle donne di oltre 50 anni, con o senza un particolare avviamento.

Un'altra proposta invita il Governo a riservare il 30 % delle assunzioni alle donne sole di oltre 50 anni per i posti di ausiliari avventizi nelle pubbliche amministrazioni.

Una terza proposta sostiene l'opportunità di riservare il 25 % delle assunzioni nelle aziende comprendenti più di 5 salariati a persone (uomini e donne) aventi più di 50 anni.

In Gran Bretagna la campagna per rimettere al lavoro le persone disoccupate aventi età da 40 a 65 anni si è svolta prevalentemente mediante forme pubblicitarie. Nell'agosto 1947 il Ministro ha indirizzato all'Associazione delle Camere di Commercio Britanniche una domanda di collaborazione dell'Associazione per sentire le opinioni in merito delle più importanti aziende rappresentative dei vari rami di attività economica.

In seguito ai consigli ed agli apprezzamenti raccolti da tale Associazione il Dipartimento del Lavoro ha organizzato una campagna di propaganda mediante la stampa e la radio su tre temi fondamentali : perchè i lavoratori debbono essere più giovani di 40 anni ? ; perchè sono troppo vecchi a 40 anni ? ; non si è troppo vecchi a 40 anni, nè a 50 o a 60 anni.

Questa campagna di propaganda è durata sei mesi. Attività più concreta è stata svolta dalla Gran Bretagna per il mantenimento al lavoro e la eventuale sostituzione dei lavoratori di oltre 65 anni, e di essa parleremo nell'appendice alla presente relazione, relativa a coloro che hanno raggiunto l'età per venir messi in pensione.

Negli Stati Uniti d'America non si sono prese disposizioni legislative in merito ai disoccupati anziani per non ostacolare la mobilità del lavoro, che è ritenuta elemento fondamentale dell'attività economica.

Tuttavia alcuni contratti di lavoro, come già ricordato, contengono delle clausole relative all'impiego dei lavoratori anziani; per esempio nell'industria delle confezioni esistono convenzioni sindacali richiedenti l'assunzione di un lavoratore di 55 anni o oltre per ogni squadra di 5, 7 o 10 uomini, a seconda del caso.

Nel Canada l'azione a favore dei lavoratori anziani disoccupati si è limitata alla diffusione dei risultati ottenuti dalle apposite inchieste in merito alla inconsistenza dei pregiudizi esistenti contro l'assunzione di anziani, per parte del Dipartimento di Ricerche e Statistiche del Ministero del Lavoro.

CAPITOLO IV

LE CAUSE SPECIALI DELLA DISOCCUPAZIONE DEGLI ANZIANI IN ITALIA : RIMEDI EFFETTUATI E PROPOSTE

12. Caratteristiche speciali della disoccupazione degli anziani in Italia. — 13. I provvedimenti attuati : critiche e suggerimenti.

12. — A differenza degli Stati che si sono occupati della disoccupazione degli anziani, che abbiamo precedentemente ricordati, l'Italia presenta attualmente una disoccupazione degli anziani prevalentemente, o in gran parte di carattere speciale, che trova le sue cause predominanti negli avvenimenti connessi direttamente o indirettamente con il secondo conflitto mondiale che ha portato particolari sconvolgimenti di situazioni, di valori, di possibilità e di capacità di eccezionale importanza e vastità, e che a distanza di oltre un lustro dalla fine delle ostilità lasciano ancora pesanti e, alle volte, incancellabili orme di sè in tutti i campi e particolarmente in quelli dell'economia e del lavoro.

Migliaia di aziende di ogni dimensione, efficientemente organizzate, sono state distrutte da bombardamenti e azioni belliche di ogni genere, saccheggiate, incendiate o rovinare. Altre hanno dovuto sospendere o interrompere la loro attività, perchè la mancanza o scarsità di materie prime ha provocato la cessazione del loro oggetto di produzione o di commercio, altre ancora hanno dovuto cessare perchè le perdite finanziarie provocate dalla guerra ne hanno distrutto il capitale, altre sono state chiuse perchè le loro mansioni sono state assunte dallo Stato, altre specialmente nel campo dei trasporti terrestri e marittimi hanno dovuto cessare per le requisizioni, i prelievi e le distruzioni dei mezzi di trasporto di cui si valevano. In questi casi sono state decine di migliaia di lavoratori di ogni grado di età e capacità che da un momento all'altro si sono trovati disoccupati, sovente senza percepire nemmeno la modesta liquidazione di loro spettanza per la completa distruzione materiale e finanziaria delle rispettive aziende.

Si tratta di persone, specialmente quelle che rientrano nel gruppo degli anziani oggetto del presente studio, che si erano affermate in posti di responsabilità e di alta qualificazione e che avrebbero potuto calcolare su di una occupazione stabile e ben retribuita e che nel loro ramo potrebbero essere di grande valore, ma che per tanti avvenimenti negativi e l'insufficiente ripresa economica difficilmente possono ora trovare adeguata occupazione.

Le distruzioni belliche di interi patrimoni hanno costretto poi a cercare lavoro anche persone, maschi e femmine, già benestanti, redditieri e proprietarie di aziende, mentre le numerose morti e invalidità per cause belliche, in servizio militare, prigionia, campi di concentramento, in conseguenza dei bombardamenti, per insufficienza di alimentazione, epidemie, inadatte condizioni di abitazione e sanitarie, hanno lasciato parecchie famiglie senza il capo di casa, per cui volenti o nolenti donne di casa, madri di famiglia, signore anziane hanno dovuto cercarsi una occupazione e un lavoro per vivere, aggiungendosi al già grande numero dei disoccupati e con lo svantaggio di non avere alcuna pratica nel campo del lavoro alle dipendenze di terzi, nè il fisico abituato alle esigenze degli orari di ufficio e di lavoro.

Molti sono poi coloro che la guerra ha lasciato in condizioni fisiche più o meno minorate, sia per mutilazioni, invalidità, ferite, che per malattie o indebolimento a seguito di che non possono più svolgere adeguatamente la professione precedentemente scelta, o riprendere materialmente i precedenti posti nonostante le disposizioni di legge a loro tutela, e che la modestia delle pensioni e della liquidazione costringe a cercare altro lavoro più confacente e per i quali perciò, occorrerebbe una apposita nuova preparazione. La legge 21 agosto 1921 n. 1312 sull'assunzione obbligatoria al lavoro degli invalidi di guerra è stata completata e riveduta con la legge 3 giugno 1950 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale in data 28 giugno 1950, ma la sua applicazione pratica è lenta e molti sono ancora gli invalidi di guerra che nonostante essa attendono una confacente sistemazione.

Lo sconvolgimento della guerra e del dopoguerra ha costretto altre centinaia di migliaia di italiani a lasciare la loro residenza nei modi più vari, sovente abbandonando ogni loro avere, ritornando in patria dalle nostre zone coloniali in Africa, o come profughi dalle terre della Venezia Giulia, dell'Istria, della Dalmazia e dai possedimenti dell'Egeo.

La cessazione delle ostilità, mentre ha avuto favorevoli ripercussioni per molti rami di attività, ne ha avuto anche di quelli sfavorevoli per altri rami economici, come in generale per le aziende meccaniche che non hanno potuto reggere alla concorrenza estera e che con una numerosa serie di fallimenti hanno lasciato disoccupati decine di migliaia di lavoratori altamente qualificati, che non possono trovare adeguata utilizzazione nella propria specializzazione.

Analoga situazione si è verificata per le industrie e i commerci dei surrogati e dei prodotti di carattere autarchico o inerenti alle forniture per le forze armate nazionali e straniere. Anche i servizi aerei civili dopo una prima ripresa hanno segnato una progressiva contrazione della loro attività.

Importante causa di disoccupazione degli anziani è stato poi lo scioglimento o la riduzione dei quadri di numerosi organismi statali, parastatali, sindacali ed economici a seguito delle nuove direttive politiche ed economiche dello Stato.

13. — Come hanno affermato Brissenden e Frankel (3) l'età ha una notevole influenza sul ricambio del lavoro, cioè sulla permanenza nello stesso posto di lavoro e sulla durata dei periodi di disoccupazione, in quanto i più giovani risultano meno stabili degli anziani per le inevitabili difficoltà dell'adattamento iniziale alle varie esigenze delle condizioni di lavoro.

Per contro, come ha osservato il Beveridge (4), una volta perduto il lavoro gli anziani stentano molto di più per trovarne un altro e più facilmente finiscono per diventare disoccupati cronici.

Questa constatazione generica ha acquistato maggiore importanza nel periodo postbellico per le varie norme di cristallizzazione delle situazioni prese anche a tutela dei lavoratori stessi, ma che ostacolando il normale avvicendamento hanno costituito delle ingiustificate situazioni di privilegio per coloro che dipendono da Enti e ditte che hanno potuto fronteggiare le difficoltà del periodo bellico e postbellico, a tutto danno di coloro che dipendevano da Enti o ditte cessate, o che hanno dovuto ridurre la propria attività, o che per altri motivi devono ora cercare lavoro.

Gli accordi interconfederali sui licenziamenti per riduzione di personale e sui licenziamenti individuali del 21 aprile 1950 e del 18 ottobre 1950, nel settore dell'industria, hanno portato praticamente al blocco dei licenziamenti, con riflessi sfavorevoli per il complesso economico, che sono stati messi in evidenza molto chiaramente dal Lenti, in un articolo apparso sul numero del 31 ottobre 1950 di « Congiuntura economica », il quale ha notato fra l'altro che se non si può stabilire una certa rotazione della disoccupazione, si impedisce lo assorbimento dei disoccupati e si riduce il livello medio della produttività. Analoghe opinioni hanno espresso il Momigliano sul Corriere della Sera del 18 ottobre 1950 e il Santarelli nella sua relazione al Convegno di studi statistici sulla disoccupazione - Roma, 15-16 marzo 1952 - dal titolo « Motivi di remora e motivi di sollecitazione ad alleviare la disoccupazione nella legislazione e nella politica sindacale italiana ».

(3) BRISSENDEN P. F., FRANKEL, *Labour turnover in Industry. A statistical analysis*. New York, 1922.

(4) BEVERIDGE W. H., *Relazione sull'impiego integrale del lavoro in una società libera*, Torino 1948.

Il blocco dei licenziamenti, come ha notato il Caranti (5), ha avuto inoltre come effetto di impedire in molti casi la conversione delle industrie di guerra, esauritesi finanziariamente per il peso di maceranze largamente eccedenti il fabbisogno di lavoro per le immediate possibilità di trasformazione e produzione, nonchè per quelle di pace che per la mancanza o scarsità di materie prime non hanno potuto riprendere immediatamente la loro attività. D'altra parte anche i settori produttivi attivi sovente non hanno provveduto alle assunzioni del nuovo personale necessario per il timore di non poter in seguito licenziare i lavoratori eventualmente eccedenti, preferendo fare effettuare lavoro in ore straordinarie ai dipendenti già in servizio.

Inoltre per molte aziende è risultata antieconomica la sostituzione o l'impiego di macchine più moderne, in quanto il blocco dei licenziamenti non avrebbe consentito di beneficiare di alcuna riduzione di personale, con la conseguenza indiretta dell'invecchiamento degli impianti e di una minore capacità produttiva e di concorrenza, per cui non di rado esse hanno poi dovuto soccombere, lasciando senza lavoro masse di lavoratori ancora più ingenti.

Questa rigidità del mercato del lavoro, mentre ha assicurato una relativa stabilità (entro i limiti di sussistenza delle aziende rispettive) a coloro che già avevano lavoro, per contrapposto ha ostacolato lo sviluppo e la ripresa economica, riducendo il sorgere di nuove possibilità di lavoro a largo termine, e ha creato una massa notevole di disoccupati cronici, condannati per lungo tempo, e senza loro colpa, ad un tenore di vita infimo, con pericolosi riflessi sociali e politici di ordine generale.

È infatti cosa ben diversa, come nota sempre il Caranti, avere un milione di disoccupati permanenti, o avere 12 milioni di persone disoccupate per un mese all'anno.

Nel primo caso avremo un milione di affamati, mentre nel secondo caso il sacrificio sarà suddiviso più uniformemente tra tutti e sarà perciò meglio sopportabile.

È questa cristallizzazione del mercato del lavoro che ha creato il gravissimo problema della lunga durata della disoccupazione degli anziani, poichè una volta perduto per qualsiasi motivo il lavoro è difficilissimo poterne ritrovare, specialmente in posti adeguati alle esigenze di persone mature, poichè detti posti vengono riservati, come sviluppo di carriera, per coloro che già sono in servizio.

(5) ELIO CARANTI, *La mobilità interaziendale e spaziale dei lavoratori*. Relazione al Convegno di Studi Statistici sulla disoccupazione. Roma, 15-16 marzo 1952.

14. — Attualmente in Italia i disoccupati anziani non sono costituiti prevalentemente dagli elementi di minor rendimento, ma bensì da coloro che hanno avuto la disgrazia di perdere il posto di lavoro per cause connesse allo scorso conflitto mondiale, e che di fronte alla lentezza della ripresa economica e al blocco più o meno rigido dei licenziamenti non possono ritrovare posti adeguati alle loro capacità o addirittura alcun posto remunerativo.

Uno sblocco, sia pure graduale, dei licenziamenti consentirebbe una migliore sistemazione qualitativa del mercato del lavoro permettendo di valorizzare molti ottimi elementi che rimangono attualmente non adeguatamente utilizzati, nell'interesse della collettività e proprio.

Sarebbe poi opportuno qualche provvedimento tendente a limitare l'effettuazione di lavoro straordinario, festivo e notturno del personale già in servizio, sia per le mansioni esecutive che per quelle di concetto e direttive, e ad evitare o ridurre il cumulismo degli incarichi e delle mansioni più elevate, creando così la disponibilità di parecchi posti adeguati alle capacità di tanti disoccupati anziani appartenenti alle categorie intellettuali, che attualmente incontrano le maggiori difficoltà per trovare una situazione adeguata alla loro capacità, pur potendo essere di notevole rendimento se messi in posti convenienti.

Si assiste oggi, infatti, alla contrastante situazione di dirigenti oberati di lavoro, di incarichi, di mansioni, fino a soffrirne nel loro stato di salute, con abbondantissime prebende, mentre altri, pure con grandi capacità e cognizioni tecniche, rimangono inutilizzati e in condizioni di vera miseria.

Un limite all'orario di lavoro anche per i dirigenti e per il personale di concetto consentirebbe sicuramente una più equa ripartizione delle possibilità di lavoro, con sicuri vantaggi sia per coloro che oggi sono oberati di lavoro, che ne acquisterebbero in salute, sia per quelli che sono senza loro colpa disoccupati, nonchè per le rispettive famiglie, e per il complesso della nazione.

In quanto alla sistemazione quantitativa essa non può derivare che da una adeguata ripresa economica, argomento questo che non può certamente venire affrontato con il presente studio.

CAPITOLO V

CONSIDERAZIONI SULLA DISOCCUPAZIONE DEI PENSIONABILI

15. Nuovi orientamenti sul problema del collocamento degli anziani negli Stati Uniti d'America e in Gran Bretagna.

15. — Nonostante che nella maggioranza dei paesi il limite di 65 anni segni l'età della messa in pensione, non è detto che una persona a 65 anni debba proprio venire considerata completamente esaurita di energie lavorative, e senza possibile utilizzazione individuale e sociale. Anzi recentemente negli Stati Uniti un gruppo di studiosi (6) ha sostenuto nuove idee sul problema del collocamento a riposo in notevole contrasto con gli attuali orientamenti in materia di quasi tutti i paesi del mondo.

Essi affermano che il collocamento a riposo non è una conquista umanitaria dell'epoca moderna, avendo dei precedenti nientemeno che presso gli Incas antichi abitatori del Perù, nella cui organizzazione sociale ed economica statizzata, l'attività degli individui era rigidamente regolata secondo l'età. Dagli 3 ai 16 l'Incas non era che un ragazzo libero di dedicarsi ai propri giochi, dai 16 ai 20 diventava un raccoglitore di coca; dai 20 ai 25 era operaio; dai 25 ai 50 era un capofamiglia e contribuente; dai 50 ai 60 veniva considerato ufficialmente un «vecchio»; e dopo i 60 anni veniva confinato al ruolo di «vecchio addormentato», fuori della vita sociale, come un rudero che attende soltanto di essere rimosso.

Secondo detti studiosi le persone capaci di lavorare hanno diritto di lavorare, qualunque sia la loro età. Il lavoro è essenziale per l'uomo, dà un ritmo alla sua esistenza, un significato e uno scopo, e privarlo di esso, quando può e vuole svolgerlo, comporta una rottura dell'equilibrio di vita dell'individuo, che può danneggiare anzichè favorire le condizioni fisiche e mentali.

Considerata l'insufficienza delle pensioni rispetto alle esigenze della vita si può comprendere facilmente il bisogno di lavorare sentito anche da parecchi vecchi e il loro desiderio di venire utilizzati in mansioni confacenti al loro

(6) Vedi «*Gli Incas sono stati i primi a statalizzare la vita umana*» in «*Il Globo*» del 10 settembre 1952 - Roma.

stato, ed è augurabile che la scienza medica e la scienza sociale riescano a risolvere anche questo problema assicurando una più serena e dignitosa vecchiaia ad ognuno.

Anche in Gran Bretagna ci si è preoccupati del problema della disoccupazione dei vecchi e il governo britannico ha recentemente preso delle misure per incoraggiare l'impiego di lavoratori e lavoratrici anziane (7).

In un articolo di fondo della Ministry of Labour Gazette (8) sono stati ampiamente esposti i motivi, con l'appoggio di dati statistici, che hanno portato alla nuova politica governativa in merito all'impiego degli anziani.

Dal punto di vista della capacità è stato notato che molti lavoratori raggiunta l'età di 65 o 60 anni non vanno immediatamente in pensione e che la proporzione di queste persone relativamente vecchie che continuano a lavorare in modo soddisfacente è sufficientemente forte per dimostrare che la età non è necessariamente un ostacolo per lo svolgimento di un proficuo lavoro, come risulta dai seguenti prospetti (Tav. IV e V).

Tav. IV. — Persone di età di 60 anni e oltre aventi una occupazione in Gran Bretagna al 30 maggio 1950
(in migliaia)

	CLASSI DI ETÀ				TOTALE
	60 A 64 ANNI	65 A 66 ANNI	67 A 69 ANNI	70 ANNI E OLTRE	
Uomini	777	174	151	161	1.263
Donne	169	36	35	35	275
TOTALE . . .	946	210	186	196	1.538

Questi dati sono stati ricavati da una indagine per campione in base allo 1,5% dei conti delle Assicurazioni Nazionali, e comprendono sia le persone che effettivamente lavorano che quelle disoccupate o assenti dal lavoro, per malattia, congedo, o altre cause.

(7) *L'emploi des travailleurs âgés en Grande-Bretagne*, in « Informations Sociales », édité dal Bureau International du Travail, Genève, vol. VII, n. 12, 15 giugno 1952, pagg. 490-495.

(8) MINISTRY OF LABOUR GAZETTE, vol. LX, n. 2 febbraio 1952, pagg. 41-43.

Tav. V. — Numero delle persone in età di 60 anni ed oltre che avevano una occupazione al 30 maggio 1950, e numero totale approssimativo delle persone appartenenti agli stessi gruppi di età al 30 giugno 1950 in Gran Bretagna

(in migliaia e percentuali)

CLASSI DI ETÀ	U O M I N I			D O N N E		
	POPOLA- ZIONE COMPRESA NELLA CLASSE DI ETÀ	PERSONE AVENTI UNA OCCUPAZIONE		POPOLA- ZIONE COMPRESA NELLA CLASSE DI ETÀ	PERSONE AVENTI UNA OCCUPAZIONE	
		NUMERO	% SULLA POPOLAZ. DELLA CLASSE DI ETÀ		NUMERO	% SULLA POPOLAZ. DELLA CLASSE DI ETÀ
60-64 anni	1.051	777	74	1.318	169	13
65-69 »	870	325	37	1.137	71	6
70 anni e oltre . . .	1.344	161	12	1.955	35	2

Da questi dati emerge come tanto per gli uomini che per le donne la percentuale delle persone dello stesso gruppo di età che hanno una occupazione diminuisce ad un tasso che è proporzionalmente quasi identico. A queste cifre che riguardano persone con lavoro dipendente, vanno inoltre aggiunte quelle delle numerose persone dei corrispondenti gruppi di età che lavorano come imprenditori, datori di lavoro, o in forma indipendente.

La suddivisione percentuale per gruppi di età dei disoccupati inglesi al 10 dicembre 1951 era la seguente (Tav. VI).

Tav. VI. — Suddivisione percentuale per gruppi di età dei disoccupati inglesi al 10 dicembre 1951

C A T E G O R I E	MENO DI 40 ANNI	DA 40 A 54 ANNI	DA 55 ANNI E OLTRE
Uomini	39,5	31,4	29,1
Donne	61,7	29,0	9,3
IN COMPLESSO	48,2	30,5	21,3

Una analisi dettagliata della durata del periodo di disoccupazione ha dimostrato che essa è più lunga per le persone anziane e particolarmente per gli uomini.

Il governo inglese è poi passato alla realizzazione di una apposita politica per incoraggiare l'occupazione nell'industria, commercio, professioni liberali e altri campi di attività di tutti gli uomini e donne che pur avendo superato i limiti di età sono disposti a continuare a lavorare, e in questa sua direttiva ha ricevuto l'appoggio sia delle organizzazioni dei datori di lavoro che dei lavoratori rappresentate nel Consiglio nazionale paritetico consultivo.

Questo consesso dopo aver studiato la questione in riunioni trimestrali dagli inizi del 1951, per mezzo del Ministero del Lavoro e del Servizio Nazionale ha invitato l'industria a rivedere la sua politica richiedente che i lavoratori vengano messi in pensione a una età determinata e fissante un limite di età massimo per le assunzioni nonchè a riesaminare gli effetti dei sistemi di pensione istituiti dai datori di lavoro in base ad esso.

Da parte loro gli imprenditori hanno fatto presente che è necessario che le vecchie idee in merito all'obbligo di andare in pensione a una data età siano abbandonate anche dai colleghi più giovani, che sovente considerano la permanenza in servizio degli anziani come un ostacolo alla propria promozione e al proprio sviluppo di carriera.

Il Ministero per parte sua ha pubblicato nel marzo 1952 un fascicolo dal titolo « Employment of Older Men and Women » nel quale spiega i motivi per i quali esso ha adottato detta politica, e indica le misure che gli imprenditori industriali e degli altri rami economici potrebbero prendere per consentire la occupazione di un maggior numero di anziani.

È stata poi costituita dal governo una Commissione consultiva nazionale per l'occupazione dei lavoratori e delle lavoratrici anziane. Detta Commissione dovrà occuparsi, oltre che di dare pareri al ministro in merito ai problemi di propria competenza, anche dei problemi che sorgono per l'occupazione di tutte le persone che risentono difficoltà nel disimpegno delle rispettive mansioni a causa della età.

Il Cancelliere dello Scacchiere ha notificato ai vari Ministeri istruzioni secondo le quali l'età di 60 anni per i funzionari sarà considerata in futuro come l'età minima per fruire della pensione mentre dovrà venire eliminata l'indicazione di « età normale » per la pensione. I fattori da prendere in esame per la messa in pensione saranno costituiti da prove periodiche dell'efficienza fisica, e del rendimento dei pubblici funzionari allorchè si avvicinano al 60° anno, e che verranno ripetute a intervalli regolari per i funzionari che restano in servizio.

Quanti non dovessero raggiungere una efficienza sufficiente verranno collocati in pensione senza che questa misura assuma l'aspetto di un provvedimento dovuto a demeriti o altro. D'altra parte i funzionari stessi non saranno obbligati a restare in servizio dopo i 60 anni ed essi potranno chiedere di andare in pensione al compimento del 60° anno o in qualsiasi momento successivo.

La situazione inglese è molto differente da quella italiana, in quanto ivi scarseggiano le forze lavorative e perciò si cerca di valorizzare tutte quelle disponibili, mentre da noi abbondano i disoccupati di tutte le età che non si sa come utilizzare nell'interesse loro e della nazione. È certo però che esaminando il problema della disoccupazione degli anziani in Italia non si può trascurare il fatto che anche raggiunta l'età della pensione obbligatoria vi siano molte persone che potrebbero continuare a fornire utile lavoro, e che per la modestia delle pensioni ne ricaverebbero un aiuto finanziario alle volte assolutamente necessario.

BRUNO GRAZIA-RESI

PRIMI DATI SULLE FORZE DI LAVORO NON MANUALI

PAGINA BIANCA

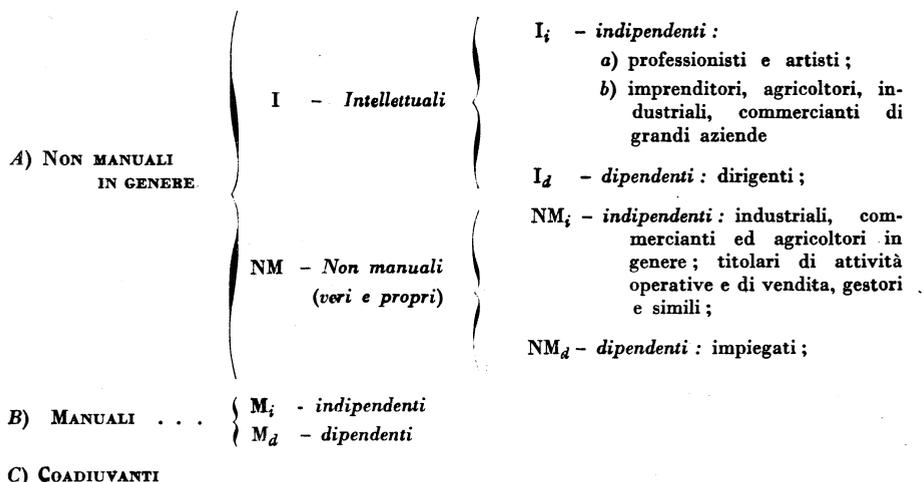
CAPITOLO UNICO

1. Premessa. — 2. Criteri e risultati della ricerca sulle forze di lavoro non manuali in genere. — 3. Entità della disoccupazione in questo settore. — 4. La concorrenza femminile. — 5. Disoccupati non manuali dipendenti e indipendenti. — 6. Distribuzione delle forze di lavoro non manuali secondo il titolo di studio. — 7. L'istruzione tra le forze di lavoro dipendenti ed indipendenti.

1. — I confini delle forze non manuali in genere non sono sempre ben delineati. Nella concezione comune esse includono tutte le forze del lavoro, meno le manuali. Come si comprende subito, mentre l'esclusione ora citata suggerisce una idea generica dell'oggetto, non consente, invece, di passare senz'altro sul terreno pratico della rilevazione dei dati, essendo i limiti troppo vaghi e quindi, troppo indeterminata la massa dei lavoratori così definiti.

A tali inconvenienti si può in gran parte ovviare, suddividendo le forze del lavoro secondo determinati criteri ed ottenendo, quindi, un mosaico di gruppi omogenei di lavoratori. Il mosaico permette una visione d'insieme dell'oggetto entro confini comunemente noti, nonchè l'isolamento dei gruppi i cui dati sono poco attendibili.

Tenuto conto dei dati disponibili, i criteri di suddivisione che ho seguito sono principalmente due e riguardano la *posizione* professionale e le *mansioni*. Dalla combinazione delle due condizioni ho ottenuto lo schema seguente :



che separa i lavoratori dipendenti da quelli indipendenti, divisione — fondamentale per qualsiasi studio sulle forze del lavoro — che isola i coadiuvanti, il gruppo C del prospetto, i quali mal si prestano ad un esame sullo stato di occupazione, nonchè un settore ancora indefinito delle forze non manuali, la cui inclusione in A va fatta con molta cautela. Mi riferisco alla massa dei piccoli imprenditori, dei titolari di attività operative e di vendita, dei gestori e simili, NM_1 , le cui caratteristiche spesso si confondono con quelle degli artigiani e dei manuali indipendenti, M_1 , e dei coadiuvanti C, dai quali non è facile disgiungerli allo stato attuale delle cose. Il predetto schema permette, infine, la classificazione, secondo le mansioni dei lavoratori *non manuali in genere*, A, in: *intellettuali*, I, e *non manuali (veri e propri)*, NM) classificazione che risponde alle esigenze di un esame sulla struttura dell'organizzazione tecnico-economico-sociale del lavoro nei paesi moderni industrializzati (1). Dette esigenze hanno, del resto, già imposto, da tempo, lo studio separato di determinanti gruppi: ad esempio, il gruppo dei dirigenti e quello degli impiegati, gruppi che sovente si identificano, erroneamente, con tutte le forze non manuali del lavoro.

2. — Per il 1952 si conoscono notizie solo sulle forze intellettuali, I. Esse non si possono naturalmente, estendere alle *non manuali in genere*, A, delle quali sono una sesta parte circa.

La presente ricerca mira a colmare tale lacuna ad integrazione della ricerca già effettuata per le forze intellettuali (2) ed allo scopo di avere una visione generale della consistenza e della struttura di tutte le forze non manuali in genere.

Le notizie che seguono, riportano i risultati di questa ricerca eseguita sulla base di dati grezzi desunti da due classificazioni provvisorie — secondo la professione e secondo la posizione nella professione — predisposte in via sperimentale dall'ISTAT e messe in da questo gentilmente a disposizione.

Per quanto dette suddivisioni non siano state previste nel piano della rilevazione campionaria, i dati raccolti attraverso un lungo ed accurato esame di merito (3) delle singole classi di ciascuna professione, mi sembrano idonei allo scopo prefissato. Lo provano i confronti fatti — ove era possibile — con i dati dell'VIII Censimento e con le predette elaborazioni sperimentali eseguite dallo stesso ISTAT, a tutt'oggi inedite.

(1) Cfr. B. GRAZIA-RESI, *Per una statistica delle forze di lavoro intellettuale*, Convegno di studi statistici della disoccupazione, Roma 15-16 marzo 1952.

(2) Cfr. B. GRAZIA-RESI, *Lineamenti qualitativi delle forze del lavoro intellettuale*, in Atti, vol. IV, tomo 2.

(3) L'esame è stato portato a termine con l'ausilio dei cortesi suggerimenti del prof. Carmelo D'Agata.

Per quanto abbia cercato diverse soluzioni, non credo, invece, di essere riuscito a separare nettamente le NM_i dalle M_i . Tutti i dati, pertanto, che ad esse si riferiscono devono prendersi con qualche riserva. Non mi è stato, in fine, possibile includere nelle suddivisioni previste i dati riferentisi agli addetti al Culto e agli appartenenti alle FF. AA. Questa omissione, tuttavia, non mi sembra avere soverchia importanza, trattandosi di elementi non soggetti alla disoccupazione.

3. — La massa dei *non manuali in genere*, A, ammonta a 2 milioni 900 mila unità, pari al 15,9 % dell'equivalente (4) totale delle forze del lavoro (vedasi tavola 1). Rispetto al totale delle sole forze manuali, detta massa sta nel rapporto di 1 a 4.

Pur ammettendo errori nella suddivisione tra le NM_i e le M_i , i valori ora citati sono un segno tangibile del peso raggiunto dalle forze del lavoro non manuale in genere, A, nella vita economico-sociale italiana.

Particolarmente imponente è la classe dei *dipendenti* — i dirigenti, I_d , e gli impiegati, NM_d — i cui dati sono certamente attendibili. Insieme ammontano a 1,6 milioni di unità, cioè al 56, % dei non manuali in genere, A.

Evidentemente la progressiva concentrazione industriale (dal 1936 al 1952 la produzione industriale sale del 55,4%) ed economica, nonchè il continuo svilupparsi delle funzioni pubbliche ha favorito il loro incremento; dal 1936 ad oggi il numero dei dirigenti è aumentato del 35, % e quello degli impiegati del 27,6%. Mentre nello stesso intervallo i manuali dipendenti, M_d sono saliti del 14,17 % soltanto.

È difficile dare un giudizio su tali movimenti, mancando altri dati di riferimento. Può darsi benissimo, tuttavia, che l'accrescimento dei dirigenti sia il frutto della concentrazione e della estensione delle imprese, della organizzazione scientifica del lavoro, del perfezionamento tecnico; fattori questi che se in un primo momento concorrono a rallentare — nei paesi industrializzati naturalmente — l'accrescimento delle forze dipendenti del lavoro manuale e ad accrescere quelle non manuali in genere, in un secondo momento — sopraggiunti anche tra queste ultime dei fattori di sviluppo e differenziazione — possono forse rallentare l'aumento nelle forze non manuali vere e proprie, NM_d , addette ai servizi amministrativi e di controllo, accentuandolo, invece, nelle forze intellettuali, I_d , preposte alle operazioni di preparazione, coordinamento ed organizzazione delle operazioni da affidare alle altre forze. Ma i predetti movimenti possono anche, in parte almeno, essere la

(4) Esclusi gli addetti al Culto e gli appartenenti alle FF. AA.

Tav. I. — Forze del lavoro (*), secondo le mansioni, la

CLASSIFICAZIONI	O C C U P A T I		
	IN MIGLIAIA	%	SU 100 DELLA STESSA CLASSE
A) NON MANUALI IN GENERE			
MF .	2.830,2	16,07	97,59
M .	2.029,8	11,53	98,20
F .	800,4	4,54	96,50
I - Intellettuali			
MF .	451,8	2,56	98,93
M .	413,6	2,35	98,92
F .	38,2	0,21	98,96
I_{i,a} - profess.			
MF .	137,1	0,78	99,13
M .	113,5	0,65	99,12
F .	23,6	0,13	99,16
I_{i,b} - altri ind. (a)			
MF .	248,9	1,41	98,61
M .	238,2	1,35	98,63
F .	10,7	0,06	98,17
I_d - dirigenti			
MF .	65,8	0,37	99,70
M .	61,9	0,35	99,68
F .	3,9	0,02	100,00
NM - Non manuali veri e propri			
MF .	2.378,4	13,51	97,34
M .	1.616,2	9,18	97,79
F .	762,2	4,33	96,38
NM_i - indipend. (b)			
MF .	880,4	5,00	99,57
M .	616,8	3,50	99,61
F .	263,6	1,50	99,47
NM_d - impiegati			
MF .	1.498,0	8,51	96,07
M .	999,4	5,68	96,70
F .	498,6	2,83	94,83
B) MANUALI			
MF .	11.166,4	63,41	95,42
M .	9.022,3	51,23	95,66
F .	2.144,1	12,18	94,44
M_i - indipend.			
MF .	2.731,6	15,51	99,95
M .	2.426,5	13,78	99,97
F .	305,1	1,73	99,77
M_d - dipendenti			
MF .	8.434,8	47,90	94,04
M .	6.595,8	37,45	94,16
F .	1.839,0	10,45	93,61
C) COADIUVANTI			
MF .	3.614,5	20,52	100,00
M .	2.141,5	12,16	100,00
F .	1.473,0	8,36	100,00
IN COMPLESSO			
MF .	17.611,1	100,00	96,67
M .	13.193,6	74,92	96,70
F .	4.417,5	25,08	96,60

(*) Esclusi gli addetti al culto, alle FF.AA. ed altri 36,7 mila non classificabili.

(a) Imprenditori, agricoltori, commercianti ed industriali di grandi aziende.

(b) Imprenditori, industriali, agricoltori, commercianti ed industriali in genere; titolari di attività operative e di vendita.

posizione professionale, lo stato di occupazione e il sesso

DISOCCUPATI			TOTALE	
IN MIGLIAIA	%	SU 100 DELLA STESSA CLASSE	IN MIGLIAIA	%
70,0	11,55	2,41	2.900,2	15,92
41,0	6,77	1,98	2.070,8	11,37
29,0	4,78	3,50	829,4	4,55
4,9	0,80	1,07	456,7	2,51
4,5	0,74	1,08	418,1	2,30
0,4	0,06	1,04	38,6	0,21
1,2	0,20	0,87	138,3	0,76
1,0	0,17	0,88	114,5	0,63
0,2	0,03	0,84	23,8	0,13
3,5	0,57	1,39	252,4	1,39
3,3	0,54	1,37	241,5	1,33
0,2	0,03	1,83	10,9	0,06
0,2	0,03	0,30	66,0	0,36
0,2	0,03	0,32	62,1	0,34
—	—	—	3,9	0,02
65,1	10,75	2,66	2.443,5	13,41
36,5	6,03	2,21	1.652,7	9,07
28,6	4,72	3,62	790,8	4,34
3,8	0,63	0,43	884,2	4,85
2,4	0,40	0,39	619,2	3,40
1,4	0,23	0,53	265,0	1,45
61,3	10,12	3,93	1.559,3	8,56
34,1	5,63	3,30	1.033,5	5,67
27,2	4,49	5,17	525,8	2,89
536,1	88,45	4,58	11.702,5	64,24
409,8	67,61	4,34	9.432,1	51,78
126,3	20,84	5,56	2.270,4	12,46
1,4	0,23	0,05	2.733,0	15,00
0,7	0,11	0,03	2.427,2	13,38
0,7	0,12	0,23	305,8	1,62
534,7	88,22	5,96	8.969,5	49,23
409,1	67,50	5,84	7.004,9	38,46
125,6	20,72	6,39	1.964,6	10,78
—	—	—	3.614,5	19,84
—	—	—	2.141,5	11,75
—	—	—	1.473,0	8,09
606,1	100,00	3,33	18.217,2	100,00
450,8	74,38	3,30	13.644,4	74,90
155,3	25,62	3,40	4.572,8	25,10

Tav. II. — Forze del lavoro (*), secondo le mansioni, in

(percen

CLASSIFICAZIONE	OCCUPATI		
	SU 100 MF DELLA STESSA CLASSE	SU 100 DELLO STESSO SESSO	
		DELLE CLASSI A E B	DEL TOTALE A + B
A) NON MANUALI IN GENERE MF.	100,—	—	—
M .	71,72	100,00	18,37
F .	28,28	100,00	27,18
I - Intellettuali . . . MF.	100,—	—	—
M .	91,54	20,38	3,74
F .	8,46	4,77	1,30
I _{i,a} - profession. MF.	100,—	—	—
M .	82,79	5,59	1,03
F .	17,21	2,95	0,80
I _{i,b} - altri ind. (a) MF.	100,—	—	—
M .	95,70	11,74	2,15
F .	4,30	1,33	0,37
I _{i,d} - dirigenti MF.	100,—	—	—
M .	94,07	3,05	0,56
F .	5,93	0,49	0,13
NM - Non manuali veri e propri MF.	100,—	—	—
M .	67,95	79,62	14,63
F .	32,05	95,23	25,88
NM - inidp.(b) MF.	100,—	—	—
M .	70,06	30,39	5,58
F .	29,94	32,93	8,95
NM _d - impiegati MF.	100,—	—	—
M .	66,72	49,23	9,05
F .	33,28	62,30	16,93
B) MANUALI. MF.	100,—	—	—
M .	80,80	100,00	81,63
F .	19,20	100,00	72,82
M _i - indipend. MF.	100,—	—	—
M .	88,83	26,89	21,95
F .	11,17	14,23	10,36
M _d - dipendenti MF.	100,—	—	—
M .	78,20	73,11	59,68
F .	21,80	85,77	62,46
TOTALE A + B . . . MF.	100,—	—	—
M .	78,96	—	100,—
F .	21,04	—	100,—

(*) (a) e (b) vedasi le corrispondenti note della tavola I.

posizione professionale, lo stato di occupazione e il sesso

tuali)

DISOCCUPATI			TOTALE		
SU 100 MF DELLA STESSA CLASSE	SU 100 DELLO STESSO SESSO		SU 100 MF DELLA STES- SA CLASSE	SU 100 DELLO STESSO SESSO	
	DELLE CLASSI A E B	DEL TOTALE A + B		DELLE CLASSI A E B	DEL TOTALE A + B
100, —	—	—	100, —	—	—
58,57	100,00	9,09	71,40	100,00	18,00
41,43	100,00	18,67	28,60	100,00	26,76
100, —	—	—	100, —	—	—
91,84	10,98	1,00	91,55	20,19	3,63
8,16	1,38	0,26	8,45	4,65	1,25
100, —	—	—	100, —	—	—
83,33	2,44	0,22	82,79	5,53	0,99
19,67	0,69	0,13	17,21	2,87	0,77
100, —	—	—	100, —	—	—
5,29	8,05	0,73	95,68	11,66	2,10
94,71	0,69	0,13	4,32	1,31	0,35
100, —	—	—	100, —	—	—
100,00	0,49	0,05	94,09	3,00	0,54
—	—	—	5,91	0,47	0,13
100, —	—	—	100, —	—	—
56,07	89,02	8,09	67,64	79,81	14,37
43,93	98,62	18,41	32,36	95,35	25,51
100, —	—	—	100, —	—	—
63,16	5,85	0,53	70,03	29,90	5,38
36,84	4,83	0,90	29,97	31,95	8,55
100, —	—	—	100, —	—	—
55,63	83,17	7,56	66,28	49,91	8,99
44,37	93,79	17,51	33,72	63,40	16,96
100, —	—	—	100, —	—	—
76,44	100,00	90,91	80,60	100,00	82,00
23,56	100,00	81,33	19,40	100,00	73,24
100, —	—	—	100, —	—	—
50,00	0,17	0,16	88,81	25,73	21,10
50,00	0,55	0,45	11,19	13,47	9,86
100, —	—	—	100, —	—	—
76,51	99,83	90,75	78,10	74,27	60,90
23,49	99,45	80,88	21,90	86,53	63,38
100, —	—	—	100, —	—	—
74,38	—	100, —	78,77	—	100, —
25,62	—	100, —	21,23	—	100, —

conseguenza di un gigantismo, per creazione di sovrastrutture burocratiche o fittizie.

Qualunque sia il motivo, merita segnalare che nel 1952 per ogni dirigente esistono in media 23 impiegati e 136 manuali, insieme 159 dipendenti da amministrare, guidare, comandare, dirigere. Valori questi che si scostano dai corrispondenti del 1936 in misura irrilevante per gli impiegati (24) ed in misura notevole, invece, per i manuali (161): certo è, pertanto, che la piramide delle forze del lavoro, secondo le mansioni, tende proporzionalmente ad allargarsi di più al vertice che alla base.

Nei non manuali in genere, *A*, gli *indipendenti* comprendono invece, il 44, % delle 2.900,2 mila unità. Di questo 44, % quasi un terzo è formato da intellettuali, I_a ed I_b , il resto da non manuali veri e propri, NM_i .

Va da sé che, per i lavoratori indipendenti, la distribuzione delle forze secondo le mansioni assume valori diversi dalla precedente e relativa ai dipendenti, riferentesi questa alla struttura aziendale (inteso detto termine nel senso più ampio) riguardando, invece, quella l'intera struttura economica nazionale. In questo caso la distribuzione rispecchia la capacità d'iniziativa privata, non quella organizzativa.

Nel 1952 — mancano i dati per il 1936 — per ogni $I_{i,a}$ ed $I_{i,b}$ si trovano poco più di 2 NM_i e circa 7 M_i due quinti, quindi, delle forze del lavoro italiano ($A + B$) sono indipendenti. Anche se nello spoglio tra gli NM_i e gli M_i sono stati commessi degli errori, la predetta scala delle proporzioni — 1, 2 e 7 — mostra come la aspirazione all'indipendenza sia realizzata in prevalente proporzione dagli intellettuali (6 indipendenti contro 1 dipendente) e in misura sempre decrescente man mano si scende nelle due successive categorie dei non manuali veri e propri (1 indipendente contro 2 dipendenti) e dei manuali, 1 ogni 3 dipendenti.

4. — Nel settore del lavoro non manuale in genere, *A*, la concorrenza della donna lavoratrice risulta piuttosto notevole: su 100 lavoratori di *A*, quasi 29 sono donne, proporzione questa che supera la corrispondente per le forze manuali, *B*, — dove 19 su 100, sono di sesso femminile — nelle quali si trova il 73,24 % di tutte le donne lavoratrici.

La concorrenza esiste, ma è circoscritta prevalentemente alla classe impiegatizia (il 33,72 % formata da donne) in relazione forse al minor costo della retribuzione femminile. Per certe altre categorie, infatti, più che di concorrenza si può parlare di uno sbocco naturale alla inevitabile emancipazione femminile. Ma osserviamo i singoli fenomeni.

In primo luogo risulta evidente che, se datore di lavoro, l'uomo non vuole dirigenti femminili e, se dirigente di enti, associazioni ecc., non vuole avere

Tav. III. — Forze del lavoro (*) dipendenti e indipendenti, secondo lo stato di occupazione

CLASSIFICAZIONE	OCCUPATI		DISOCCUPATI		TOTALE
	%	SU 100 DELLA STESSA CLASSE	%	SU 100 DELLA STESSA CLASSE	%
INDIPENDENTI	22,70	99,75	1,63	0,25	22,00
I _i - Intellettuali	2,19	98,80	0,77	1,20	2,15
NM _i - Non manuali veri e propri	5,00	99,57	0,63	0,43	4,85
M _i - Manuali	15,51	99,95	0,23	0,05	11,00
DIPENDENTI	56,78	94,37	98,37	5,63	58,16
I _d - Intellettuali (dirig.)	0,37	99,70	0,03	0,30	0,36
NM _d - Non manuali veri e propri (impiegati)	8,51	96,07	10,12	3,93	8,56
M _d - Manuali	47,90	94,04	88,22	5,96	49,24
COADIUVANTI	20,52	100,00	—	—	19,84
IN COMPLESSO	100,00	96,67	100,00	3,33	100,00

(a) Esclusi gli addetti al Culto, alle FF.AA. ed altri 36,7 mila, non classificabili.

delle colleghe. È estremamente difficile, infatti, per la donna entrare nella categoria dei dirigenti. Solo pochissime (0,13 % del totale) lavoratrici assolvono mansioni direttive: 6 ogni 100 dirigenti. Le poche ammesse alla categoria sono probabilmente indispensabili, o quasi, in relazione al lavoro espletato, tanto è vero che, mentre per le rimanenti categorie la disoccupazione femminile (su 100 donne della stessa categoria) prevale su quella maschile, per i dirigenti si verifica il fenomeno opposto, nel senso che mentre nei maschi ci sono disoccupati, non ne esistono nelle femmine.

Nè gli ostacoli all'accesso delle donne alla categoria dei dirigenti sembrano diminuire nel tempo, quando si consideri che dal 1936 al 1952 la massa degli I_d, mentre si accresce del 45,1 % per i maschi, diminuisce per le femmine del 36,1 %. Può darsi benissimo che questa percentuale non sia rappresentativa, dato il ristretto numero di casi cui si riferisce; ma per quanto errata possa essere, nella realtà quasi certamente rimane negativa e convalida, quindi, l'osservazione fatta più sopra.

Viceversa, il datore di lavoro e il dirigente, non sembrano alieni dall'accettare le donne come dipendenti. Basti pensare che tra la categoria dei manuali, M_d — dove maggiori sono le diversità tra salari maschili e femminili — si addensa il 63,38 % delle forze lavoratrici femminili, per cui su 100 manuali 22 sono donne e nella categoria degli impiegati, NM_d — comprendente il 16,96 % delle lavoratrici — 34 su 100 sono donne.

Questa situazione, ovviamente, non viene sempre accettata dalle donne, specialmente da quelle più intraprendenti ed istruite. È significativo, invero, il fatto che tra il 1936 ed il 1952 le donne professioniste — $I_{i,a}$ — aumentino del 31,5 %. Più dei maschi (26,9 %) dunque, raggiungendo unitamente alle intellettuali indipendenti — $I_{i,b}$ — un numero che è quasi 9 volte superiore a quello delle intellettuali dipendenti, I_d , diminuite nello stesso intervallo, come si è detto, del 36,1 %. È il caso di affermare, pertanto, che respinte dalle carriere direttive, piuttosto che rientrare tra le mura domestiche o adattarsi a lavori di secondo ordine, le più intraprendenti ed istruite tentano la carriera professionale, i lavori indipendenti.

5. — Su 2,9 milioni di non manuali in genere, A , 70 mila sono disoccupati: il 2,41 %. Più di sei settimi dei disoccupati sono impiegati, NM_d , il resto comprende intellettuali, I , e non manuali indipendenti, NM_i . La percentuale del 2,41 % risponde all'aspettativa, essendo noto che la disoccupazione decresce man mano si passa dalla base al vertice della piramide delle forze del lavoro. Meno noto, invece, è se detta tendenza si manifesta per tutte le forze o solo per quelle dipendenti. I dati delle tavole I e III rispondono alla domanda, mostrando la diversità della tendenza tra i lavoratori dipendenti e quelli indipendenti.

Nei dipendenti, i disoccupati ammontano, infatti, al 5,96 % per i manuali, M_d , ed al 3,31 % per quelli non manuali in genere, A , e particolarmente al 3,93 % per la massa impiegatizia, NM_d , ed allo 0,30 % per i dirigenti, I_d . Col crescere della complessità del lavoro, della responsabilità delle mansioni esercitate, diminuisce, dunque, la probabilità di rimanere disoccupati.

Viceversa, negli indipendenti, sembra verificarsi una uniformità contraria. In genere, per il complesso della categoria la disoccupazione è bassissima (0,25 % contro il 5,63 % dell'altra) essendo formata da elementi dotati di iniziativa e di intrinseche capacità, siano essi industriali, commercianti, agricoltori, imprenditori di grandi aziende — $I_{i,b}$ — professionisti $I_{i,a}$ — oppure proprietari e imprenditori di medie e piccole aziende, modesti gestori di negozio, esercenti ecc. — NM_i — o, infine, artigiani ed operai, M_i . Tuttavia, appare evidente la tendenza della disoccupazione a diminuire in senso inverso alla precedente distribuzione, e cioè dall'alto in basso delle classi sociali: per gli

intellettuali, $I_{i,b}$, e per i professionisti, $I_{i,a}$, essa è pari, rispettivamente, all'1,39 % ed allo 0,87 %; per gli NM_i essa arriva allo 0,43 %, mentre per gli M_i si limita allo 0,05 % soltanto. Né le tendenze cambiano se si prendono in considerazione i disoccupati suddivisi per sesso, come risulta dalla seguente tav. IV.

Tav. IV. — Disoccupati, su 100 della corrispondente classe.

GENERE DEL LAVORO	DIPENDENTI			INDIPENDENTI		
	M	F	M F	M	F	M F
Intellettuale, I . .	0,32	—	0,30	1,25	1,15	1,20
Non manuale vero e proprio, NM . . .	3,30	5,17	3,93	0,39	0,53	0,43
Manuale, B	5,84	6,39	5,96	0,03	0,23	0,05

È difficile trovare i motivi della diversità di tale comportamento della disoccupazione.

Tra i dipendenti essa è legata direttamente alle mansioni: più sono complesse, più limitato è il numero delle persone che si offrono, meno probabile è la disoccupazione.

Per gli autonomi, invece, i motivi principali sono certamente connessi alla struttura dell'economia italiana, nella quale la piccola iniziativa privata, che si vale prevalentemente del fattore lavoro, ha forse ancora maggiori possibilità di successo della grande iniziativa privata che al lavoro deve abbinare fattori di produzione dei quali il mercato è povero.

Non bisogna, inoltre, dimenticare che i lavoratori indipendenti sono oltre che intraprendenti anche qualificati, cioè possiedono un requisito che è tanto più ricercato quanto più si scende lungo la scala delle mansioni. Per cui sembra legittimo pensare che tra i disoccupati autonomi rilevati siano inclusi solo quelli che persistono nel cercare di riprendere un lavoro indipendente, rifiutando anche eventuali occasioni di lavoro alle dipendenze altrui. In altre parole, data la particolare situazione di mercato, i lavoratori autonomi difficilmente rimangono disoccupati specialmente se la vita della loro impresa poggia in prevalenza sul fattore lavoro; ma se lo diventano hanno tanto maggiore probabilità di occuparsi alle dipendenze altrui, quanto più manuale è la loro attività.

6. — Da un punto di vista culturale, la classe dei non manuali in genere, A , è indiscutibilmente la migliore. La distribuzione dei lavoratori secondo

il titolo di studio mostra come in *A* sia compresa la quasi totalità (95,97 %) dei lavoratori con istruzione universitaria, *U* (laureati ed iscritti ai corsi universitari), la gran parte (90,41 %) degli abilitati e dei diplomati delle scuole medie superiori, *MS*, la metà quasi (49,69 %) dei licenziati delle scuole medie inferiori, *MI*, ed una modesta porzione soltanto (7,14 %) di coloro che possiedono la semplice istruzione elementare, *E* (Tavola V).

Tav. V. — Forze del lavoro (*), secondo le mansioni, la posizione professionale ed il grado d'istruzione.

CLASSIFICAZIONI	E		MI		MS		U	
	%	SU 100 DELLA STESSA CLASSE	%	SU 100 DELLA STESSA CLASSE	%	SU 100 DELLA STESSA CLASSE	%	SU 100 DELLA STESSA CLASSE
A) NON MANUALI IN GENERE	7,14	39,00	49,69	23,79	90,41	25,03	95,97	12,18
I - Intellettuali :	0,75	25,96	4,71	14,27	13,87	24,28	44,20	35,49
I _{i,a} prof. ed art.	0,11	12,80	0,85	8,53	1,80	10,41	25,74	68,26
I _{i,b} altri ind. (a)	0,59	37,06	2,91	15,91	9,21	29,14	12,32	17,89
I _d dirigenti .	0,05	11,08	0,95	20,03	2,86	34,75	6,14	34,14
NM - Non manuali veri e propri :	6,39	41,44	44,98	25,58	76,54	25,17	51,77	7,81
NM _i indep. (b)	4,21	76,07	10,31	16,33	7,85	7,20	0,95	0,40
NM _i impiegati.	2,18	22,06	34,67	30,75	68,69	35,23	50,82	11,96
B + C RIMANENTI .	92,86	94,89	50,31	4,51	9,59	0,50	4,03	0,10
IN COMPLESSO . . .	100,-	86,08	100,-	7,55	100,-	4,37	100,-	2,00

(*) Esclusi gli addetti al Culto ed alle FF.AA. In tutte le classificazioni sono anche esclusi gli inoccupati. (a) e (b) Vedasi corrispondenti note della tavola I.

Sembra, pertanto, inutile eseguire confronti dal punto di vista culturale tra le classi *A* e le rimanenti *B* e *C*. Di maggior interesse, invece, appare la comparazione entro *A*, delle classi *I* ed *NM* che nel mio precedente lavoro sulle forze intellettuali (5) non è stata fatta, essendo allora le *NM* ancora confuse con *B* e le *C*.

La separazione — che posso solo ora eseguire — delle *NM* dalle altre due chiarisce, innanzitutto, qualche equivoco in cui era facile incorrere osservando

(5) *Lineamenti qualitativi*., op. cit.

taluni risultati del precedente lavoro (6). Mi riferisco alle quote *relativamente elevate* di persone *istruite incluse nelle forze non intellettuali* e di quelle *poco istruite rilevate tra le intellettuali*. Come lo dimostrano i dati della tavola V, le prime appartengono in realtà alle *NM* (e non alle *B* o alle *C*) e particolarmente alla classe impiegatizia che tiene il 50,82 % di tutti gli *U* ed il 35,23% degli *MS*. Le seconde, invece, appartengono prevalentemente alla schiera dei lavoratori intellettuali indipendenti, $I_{i,b}$, la cui posizione nella professione dipende da qualifiche individuali che possono prescindere dalla cultura, confermando in tale modo le varie considerazioni fatte nel lavoro sulle forze intellettuali.

7. — Le distribuzioni dei lavoratori del gruppo *A* secondo i quattro tipi di istruzione — *E*, *MI*, *MS* ed *U* — per le singole classi $I_{i,a}$, $I_{i,b}$ ed I_d , nonchè NM_i ed NM_d permettono inoltre, altre considerazioni che, per quanto intuitive, solo ora si possono enunciare con sicurezza.

Delle varie classi considerate, quella dei professionisti è la meglio dotata per titoli d'istruzione: il 68,26 % dei professionisti possiede il grado *U* ed il 78,67 % almeno quello *MS*; nessuna altra classe presenta percentuali così elevate. Nei dirigenti — che dopo quella considerata è la classe più istruita — gli *U* arrivano al 34,14 %, mentre il 68,89 % possiede almeno il titolo *MS*.

Se si prescinde dalla classe dei professionisti che è un poco a se stante ed il confronto si pone tra le rimanenti, si rileva subito una profonda differenza culturale tra i lavoratori indipendenti a quelli dipendenti, come lo dimostrano i dati della tavola VI.

Tav. VI. — Distribuzione percentuale dei lavoratori dipendenti e indipendenti (*) per grado di istruzione e numero medio individuale di anni di istruzione.

CLASSI DI LAVORATORI	GRADO DI ISTRUZIONE				ISTRUZIONE MEDIA (a)
	E	MI	MS	U	
<i>Indipendenti</i>	67,31	16,24	12,12	4,33	6,98
$I_{i,b}$	37,06	15,91	29,14	17,89	9,95
NM_i	76,07	16,33	7,20	0,40	6,11
<i>Dipendenti</i>	21,61	30,32	35,21	12,86	10,27
$I_{i,d}$	11,08	20,03	34,75	34,14	12,48
NM_d	22,06	30,75	35,23	11,96	10,18

(*) Esclusi gli $I_{i,a}$.

(a) Le medie sono state ottenute sostituendo le modalità qualitative (grado) della istruzione, con il corrispondente numero di anni di scuola necessari per ottenerle. Le medie indicano, pertanto, il numero medio di anni passati utilmente a scuola dai componenti di ciascuna classe.

(6) *Lineamenti qualitativi.*; *op. cit.*

La classe meno istruita è quella degli NM_i ; un livello culturale pressochè identico presentano le due classi degli $I_{i,b}$ ed NM_d , che da un punto di vista economico e della considerazione sociale sono, invece, enormemente differenziate. Naturalmente la classe I_d dei dirigenti è la più istruita.. Evidentemente, pur essendo un requisito essenziale per la moderna impresa, l'istruzione non sembra essere ancora un requisito necessariamente personale del titolare, prevalendo, in misura anche rilevante, tra il personale dipendente.

GIOVANNI TORTORA

LA DISTRIBUZIONE DEI DISOCCUPATI PER PROFESSIONI

PAGINA BIANCA

INDICE

	PAG.
CAP. I — Il problema della disoccupazione nei suoi termini quantitativi . . .	257
» II — Importanza di una statistica per professioni	259
» III — La disoccupazione e le professioni agricole	262
» IV — La disoccupazione nel settore delle professioni industriali . . .	274
» V — La disoccupazione nelle professioni inerenti ai servizi	279
» VI — La disoccupazione impiegatizia	283
» VII — La disoccupazione della manovalanza generica	288

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

IL PROBLEMA DELLA DISOCCUPAZIONE NEI SUOI TERMINI QUANTITATIVI

1. Il carattere strutturale della disoccupazione. -- 2. Rilevazione statistica della disoccupazione.

1. — La rilevazione statistica della disoccupazione, com'è noto, presenta delle difficoltà di natura tecnica insite nella complessità del problema e nella definizione dell'oggetto da rilevare, per cui, allo stato attuale, il fenomeno può essere accertato solo attraverso alcune manifestazioni ad esso direttamente collegate.

Una di tali manifestazioni è rappresentata dalla iscrizione volontaria in apposite liste, presso gli Uffici di collocamento, di lavoratori che a tali Uffici, per legge, sono obbligati a ricorrere per essere avviati al lavoro.

La statistica di tali iscrizioni ci dice che dal 1946 al 1952, c'è stata nel nostro Paese una disoccupazione apparente, cioè denunciata, di circa 2 milioni di lavoratori. La media annuale del detto periodo ha toccato il minimo nel 1946 con 1.655 mila unità di senza lavoro ed il massimo nel 1948 con 2.142 mila disoccupati. Nel settembre 1952 — epoca alla quale risalgono i dati più aggiornati, in base al censimento degli iscritti predisposto dal Ministero del Lavoro — nessun miglioramento si è potuto notare: la disoccupazione totale è rimasta al di sopra di un milione e mezzo di individui (1).

Queste cifre rivelano, in tutta la sua gravità, l'esistenza di un problema nazionale della manodopera: la disoccupazione che si espande e si comprime in alcuni mesi dell'anno, ma pienamente ancorata intorno ad 1.600 mila unità. Cifra ragguardevole, quando si pensi che rappresenta circa il 10 % della popolazione attiva.

Sul totale complessivo dei disoccupati, il 30,3 % è rappresentato dalla manodopera generica, il 20,3 % è rappresentato dalle categorie professionali dell'agricoltura ed il 12,1 % dalla manodopera qualificata dell'edilizia. Percen-

(1) È noto che spesso non tutti gli iscritti sono privi totalmente di lavoro, così come è noto che un eccesso di manodopera o una certa sovraoccupazione, sono determinati dal regime vincolistico dei patti di lavoro, dalla pressione sindacale e dalla solidarietà familiare nelle piccole imprese e nelle aziende agricole. Tutto ciò serve ad avvertire che la statistica ufficiale dei disoccupati, così come è rilevata dagli uffici di collocamento, è da interpretarsi come approssimata per eccesso piuttosto che per difetto.

tuali minime rappresentano gli impiegati (4,6) e, tra le categorie più rappresentative dell'industria, gli addetti alla metalmeccanica (6,4), alle industrie tessili (4,7), alla lavorazione dei tabacchi (4,6), all'abbigliamento (3,5) ed all'industria del legno (2,4). In totale, la percentuale massima è rappresentata dai lavoratori qualificati dell'industria (40,9), seguiti dai manovali comuni (30,3) e dagli agricoli (20,3). I disoccupati appartenenti alle categorie dei servizi rappresentano il 3,9 % e gli impiegati il 4,6 %.

Il carattere strutturale del fenomeno, non connesso alle oscillazioni depressive del movimento economico nazionale, nè influenzato, almeno nelle sue grandi cifre, dalle caratteristiche stagionali, ne fa il più preoccupante dei problemi nazionali per la rilevanza delle sue conseguenze nella vita economica, sociale e politica del Paese. Ancora più grave, se si considera che, permanendo l'attuale stato di cose, il fenomeno assumerà proporzioni sempre più rilevanti, per l'accrescimento naturale della nostra popolazione, che, com'è noto, si aggira sulle 400 mila unità all'anno.

2. — Fino al 1950 le statistiche hanno rilevato il problema secondo limitati angoli di visuali, consentendone l'esame secondo determinate « classi » di iscritti (2), o secondo il sesso, o, infine, secondo i « settori produttivi ».

Col sempre maggiore potenziamento degli organi incaricati di tali rilevazioni (Uffici del Lavoro e Uffici di Collocamento) è però aumentata l'esigenza conoscitiva del fenomeno.

Per soddisfare tale esigenza, si è perfezionato il sistema di rilevazione attraverso un impianto meccanografico presso il Ministero del Lavoro, che ha permesso la costituzione di uno schedario anagrafico continuamente aggiornato con l'afflusso di circa 700.000 schede trasmesse ogni mese dagli Uffici Regionali e Provinciali del Lavoro. Attraverso tale schedario si è resa possibile la conoscenza per ogni iscritto, dei seguenti dati: la classe di appartenenza, il ramo economico di provenienza (3), il sesso, lo stato civile, il titolo di studio, il numero dei componenti la famiglia, l'eventuale sussidio e la data del movimento (iscrizione, reiscrizione, avviamento, cancellazione). Ma soprattutto, attraverso le schede meccanografiche, entrate in applicazione nel marzo 1950, è consentito conoscere un aspetto finora ignorato del fenomeno: quello qualitativo, relativo, cioè, *alla categoria professionale ed alla professione del disoccupato*. Ciò è stato possibile grazie all'introduzione di un sistema di classificazione professionale del quale, nelle pagine che seguono, si dà ampia illustrazione.

(2) Art. 10 della L. 29-4-49, n. 264.

(3) I rami di provenienza sono: Agricoltura, Industria, Trasporti e comunicazioni, Commercio, Credito e Assicurazione, Attività e servizi vari.

CAPITOLO II

IMPORTANZA DI UNA STATISTICA PER PROFESSIONI

3. Classificazione secondo la categoria di attività economica. — 4. Classificazione secondo la professione.

3. — La conoscenza organica e completa delle professioni (4) è divenuta oltremodo necessaria in un tempo come il nostro in cui il progresso della tecnica e della scienza ha consentito il moltiplicarsi delle macchine automatiche, oltre l'elevarsi del tenore di vita dei popoli, creando, con la divisione del lavoro, una varietà enorme di occupazioni umane. Col passare degli anni, con la creazione di nuove macchine e di nuove tecniche, con la scoperta ed utilizzazione di nuove energie, con l'aprirsi di nuovi orizzonti scientifici, il genere di professioni si è andato notevolmente accrescendo.

La classificazione delle professioni può farsi in base a due metodi : *a) personale o soggettivo ; b) oggettivo.*

Secondo il primo metodo, gli individui sono classificati indipendentemente dal ramo economico in cui la loro professione è esercitata o si dovrà esercitare ; secondo il metodo *b)*, invece, le persone esercitanti una professione vengono classificate secondo le categorie di attività economica, indipendentemente dalla loro professione. Per il metodo soggettivo, in altri termini, tutti gli autisti verranno classificati nella categoria degli addetti ai trasporti, sia che lavorino in una fattoria, sia che lavorino come ausiliari di una azienda industriale. Per il metodo oggettivo, gli autisti saranno classificati tra gli addetti all'agricoltura, al commercio, ecc., a seconda che abbiano lavorato o desiderino lavorare alle dipendenze di una impresa agricola, commerciale, ecc.

Ciascuna delle due classificazioni non può dare che una rappresentazione incompleta della struttura professionale ed economica della popolazione disoccupata : da ciò l'opportunità di adottare entrambi i sistemi di classificazione, onde conoscere statisticamente, a fianco alle categorie di attività economica (indagine oggettiva), anche le categorie professionali di coloro che vi partecipano, col braccio o con la mente (indagine soggettiva). Mediante il nuovo sistema di rilevazione meccanografica, pur adottando come base di tutta l'indagine una classificazione soggettiva, cioè per professioni, si è potuto, con opportuno paral-

(4) In tutta la trattazione il termine « professione » sostituisce il termine « mestiere ».

lelismo, nel contempo mantenere inalterata la vecchia classificazione oggettiva per settori o categorie produttive.

La classificazione elenca organicamente le professioni, raggruppandole omogeneamente in « professioni-tipo » e riunendo queste ultime in « categorie ». Per individuare le diverse professioni, incluse a loro volta nelle varie « professioni-tipo », si sono esaminati gli elementi che le caratterizzano, tra i quali prevalgono : 1) *l'oggetto di lavoro*, cioè il particolare fine dell'attività produttiva (la trasformazione dei beni, la prestazione dei servizi, ecc.); 2) *gli strumenti di lavoro*; 3) *i procedimenti di lavorazione*; 4) *il grado di capacità tecnica del lavoratore*.

Nella classificazione, si sono ignorate volutamente le denominazioni di « specializzato », « qualificato » o « comune », preferendo voci professionali sintetiche, spoglie da qualsiasi attributo sindacale o ambientale. La professione è stata definita come *il complesso delle operazioni costituenti l'attività abituale e prevalente di un individuo*.

4. — La classificazione comprende 27 categorie codificate con un primo numero (da 00 a 25, oltre alla categoria 30 comprendente la manodopera generica). In esse sono elencate 200 « professioni-tipo », codificate con secondi numeri, in seno alle quali, a loro volta, sono comprese circa 2500 « professioni » codificate con terzi numeri.

Le categorie professionali riportate nella classificazione sono le seguenti :

- Categ. 00 - *Professionisti, tecnici ed assimilati*
- » 01 - *Professioni inerenti alla lavorazione della terra, alla coltivazione delle piante e allo allevamento degli animali*
 - » 02 - *Professioni inerenti alle lavorazioni boschive*
 - » 03 - *Professioni inerenti alla caccia ed alla pesca*
 - » 04 - *Professioni inerenti alla ricerca, estrazione e preparazione dei minerali metalliferi e non metalliferi*
 - » 05 - *Professioni inerenti alla lavorazione delle derrate alimentari e delle bevande*
 - » 06 - *Professioni inerenti alla manifattura ed al trattamento dei tabacchi*
 - » 07 - *Professioni inerenti alla concia delle pelli ed alla fabbricazione di articoli in pelle, cuoio e succedanei*
 - » 08 - *Professioni inerenti alla filatura, tessitura, trattamento e finissaggio delle fibre tessili*
 - » 09 - *Professioni inerenti alla confezione di articoli per vestiario, abbigliamento, arredamento e affini*
 - » 10 - *Professioni inerenti alla lavorazione del legno e affini ed alla costruzione di mobili e veicoli in legno*
 - » 11 - *Professioni inerenti alla fabbricazione della carta ed alle lavorazioni cartotecniche*
 - » 12 - *Professioni inerenti alle attività poligrafiche e fotografiche*
 - » 13 - *Professioni inerenti alla produzione dei metalli ed alle lavorazioni metalliche e meccaniche*
 - » 14 - *Professioni inerenti alla lavorazione dei minerali non metalliferi*
 - » 15 - *Professioni inerenti alle lavorazioni chimiche e affini*

Categ. 16 - *Professioni inerenti alle costruzioni edilizie*

- » 17 - *Professioni inerenti alla produzione, distribuzione e impiego di energia elettrica*
- » 18 - *Professioni inerenti ai trasporti ed ai relativi servizi ausiliari*
- » 19 - *Professioni inerenti alle comunicazioni*
- » 20 - *Professioni inerenti ai servizi di vendita*
- » 21 - *Professioni inerenti ai servizi di albergo e mensa*
- » 22 - *Professioni inerenti allo spettacolo*
- » 23 - *Professioni inerenti ai servizi igienici e sanitari*
- » 24 - *Professioni inerenti ai servizi domestici, di vigilanza e di protezione*
- » 25 - *Dirigenti, impiegati e subalterni*
- » 30 - *Manodopera generica*

Il funzionario dell'ufficio di collocamento trae, dal libretto di lavoro e dai documenti e certificati forniti dal disoccupato, tutti quegli elementi che permettono di individuare, tra l'altro, la categoria professionale, la « professione-tipo » e la professione del lavoratore. Quindi ricava dalla classificazione i numeri di codice corrispondenti alle diverse categorie, « professioni-tipo » e professioni. Tali numeri sono riportati sulle schede anagrafiche dell'ufficio e sulle schede meccanografiche per la rilevazione statistica.

Attraverso l'applicazione della classificazione professionale presso tutti gli Uffici del Lavoro, è stato possibile, per la prima volta, conoscere l'aspetto professionale della disoccupazione (5).

(5) I dati relativi a questa Memoria sono quelli risultanti al 30 settembre 1952 per tutte le categorie esaminate.

CAPITOLO III

LA DISOCCUPAZIONE E LE PROFESSIONI AGRICOLE

5. Problema della disoccupazione in agricoltura. — 6. Classificazioni dei lavoratori agricoli. — 7. Situazione nella provincia di Foggia. — 8. Confronti di dati con altre provincie. — 9. Disoccupazione femminile.

5. — Quando si parla di disoccupazione agricola distinta per professioni, l'esame è limitato a quella notevole parte di lavoratori agricoli che si iscrivono all'ufficio di collocamento perchè in cerca di un lavoro a salario: coloro che chiameremo braccianti agricoli puri, privi, cioè, di qualsiasi risorsa patrimoniale.

Gli altri lavoratori della terra, come i piccoli coltivatori proprietari o affittuari di terreni di modestissima estensione, che cercano, durante determinati periodi, un'occupazione temporanea come braccianti, quasi sempre rifuggono dalla iscrizione agli uffici di collocamento, per una serie di considerazioni e precetti di ordine materiale e psicologico, sulle quali non riteniamo, in questa sede, di doverci dilungare. Basterà però quanto sopra esposto per comprendere come l'agricoltura italiana sia colpita dalla disoccupazione di un notevole numero di braccianti agricoli e dalla sottoccupazione di un non minore numero di lavoratori agricoli appartenenti ad altre categorie. Tale disoccupazione assume carattere prevalentemente stagionale nel Nord e carattere permanente nel Sud. Fatta uguale a 100, infatti, la disoccupazione nel gennaio 1949 e quella del giugno e del settembre erano rispettivamente nel Nord 38 e 45, nel Sud 85 e 96, nelle Isole 71 e 102. (6)

Quando si parla di *bracciantato agricolo* si usa un termine impreciso, per il fatto che molte categorie di disoccupati, provenienti dai più diversi settori economici e senza una qualificazione, si sono riversati nel settore agricolo. D'altra parte, durante gli anni febbrili del dopoguerra e successivamente, fino ad oggi, la ricostruzione industriale, le nuove costruzioni edilizie, stradali, idroelettriche, ecc., hanno richiesto l'impiego di imponenti masse di lavoratori generici (manovali) il che ha provocato un automatico «travaso» di operai dal settore agricolo a quello industriale. Grandissimo numero di agricoli e, tra questi, notevoli aliquote di piccoli e piccolissimi proprietari, affittuari, mezzadri, ecc., si sono per così dire «industrializzati».

(6) I. N. E. A., Annuario dell'agricoltura italiana. Vol. III, 1949.

Il fenomeno ha assunto proporzioni imponenti nelle zone in cui sono stati costruiti impianti grandiosi (ad esempio, quelli idroelettrici) per i quali è stato necessario l'impiego di migliaia di operai: di essi spesso, solo il 25 o 30 % era rappresentato da operai qualificati, mentre il residuo 75 e 70 % era costituito da manovalanza generica proveniente dalle attività agricole, dalla pastorizia o dal piccolo artigianato. Attività tradizionali queste, in molte regioni, che in tale occasione sono state abbandonate in quanto meno redditizie del lavoro nei cantieri. Smobilitati tali grandi cantieri ad ultimazione dei lavori — in taluni di essi si sono avute « punte » di alcune migliaia di operai — la massa dei lavoratori ex agricoli è andata ad ingrossare, inflazionandole, le file dei disoccupati. Si deve a ciò se, mentre da una parte il numero dei braccianti ha raggiunto negli ultimi anni dell'immediato dopoguerra cifre altissime (1.924.669 tra puri e misti nel 1949), la cifra della manovalanza generica proveniente dall'agricoltura non è meno notevole.

Il primo fenomeno, in particolare, si può spiegare col fatto che la grande semplicità delle prestazioni richieste al bracciante ha influito, non solo ad ingrossare il numero della categoria, ma anche a sviluppare in essa quella caratteristica di « polivalenza » che, pur facendo onore alla intelligenza e sagacia del lavoratore italiano, non sarà mai abbastanza deprecabile, per la influenza negativa che ha sul progredire sociale delle masse operaie.

Le considerazioni su esposte sono confermate dall'esame dei dati che si riferiscono al movimento dei disoccupati iscritti nelle liste di collocamento alla fine del settembre 1952 nelle due regioni di massima disoccupazione agricola, Emilia e Puglia. Per quest'ultima, in particolare, esamineremo più da vicino i dati che si riferiscono alla provincia di Foggia (§ 10).

6. — Quali sono stati i criteri di classificazione dei lavoratori agricoli, adottati dal Ministero del Lavoro, in occasione del recente censimento degli iscritti agli Uffici di collocamento ?

I disoccupati addetti all'agricoltura sono distinti in 3 categorie :

1) *Professioni inerenti alla lavorazione della terra, alla coltivazione delle piante ed all'allevamento degli animali*, in cui sono inclusi coloro che attendono allo svolgimento delle varie attività agricole e zootecniche ;

2) *Professioni inerenti alle lavorazioni boschive*, in cui sono compresi coloro che attendono alla manutenzione e lavorazione dei boschi, all'accatastamento del legname abbattuto ; alla carbonizzazione ; alla raccolta della resina ;

3) *Professioni inerenti alla caccia e alla pesca*, in cui sono inclusi coloro che catturano animali selvatici in genere e attendono al ripopolamento faunistico ; catturano pesci e attendono al ripopolamento ittico.

Sono state ignorate invece le « posizioni nella professione » (coloni parziari, compartecipanti, lavoratori a contratto annuo, lavoratori a giornata, ecc.).

Dei lavoratori a contratto annuo e a giornata sono stati tenuti in evidenza come « comuni » coloro che « attendono ai lavori della terra ed ai servizi di campagna riguardanti la rimozione della terra, anche con mezzi animali, le opere di canalizzazione non in muratura, i terrazzamenti, la preparazione del terreno, l'avviandamento, la concimazione, la costruzione di muri a secco, l'irrigazione, il dissodamento dei terreni, lo spietramento, decespugliamento ed altri lavori simili » e come qualificati coloro che « attendono alla coltivazione della vite e dell'olivo, delle piante da tubero, da fibra tessile, da cellulosa, da zucchero e da alcool, da seme oleoso, aromatiche, officinali, ortensi, erbacee da fiori e da ornamento, alla perfetta tenuta di fiori e piante in aiuole o in vivai, alla raccolta dei prodotti della terra, alla coltivazione e messa a dimora di piante arboree di ogni specie ». Sono considerati ancora qualificati i conduttori di macchine agricole e cioè « coloro che attendono : alla conduzione e manutenzione di motori o di macchine agricole azionate da motore, per la rimozione della terra, la preparazione del terreno e per tutte le operazioni connesse con la raccolta dei prodotti di massa, alle relative operazioni ausiliarie » e gli allevatori di animali, e cioè « coloro che attendono alla sorveglianza ed al razionale allevamento, alle riproduzioni, all'eventuale sfruttamento ed alla sanità del bestiame ovino, equino, ovino, caprino, suino, canino e da pelliccia, dei conigli, dei volatili domestici, dei semi bachi e delle api ».

Nelle categorie delle lavorazioni boschive si sono rilevati i disoccupati classificandoli secondo le « professioni-tipo » di : boscaiolo (« include coloro che provvedono al trattamento, abbattimento ed utilizzazione dei boschi e delle piante sparse, per la produzione del legname tondo, asciato o segato (antenne, pali, puntelli, tondelli, travi, doghe, traverse, ecc.) di legna da ardere, di abbozzi per pipe, di erica arborea e di sughero »), carbonaio (« include coloro che attendono alla preparazione dell'aia carbonile, alla cottura del legname da ardere in carbonaie o cataste, in forni metallici o in muratura, alla selezione ed all'insaccamento del carbone »), resiniera (« include coloro che provvedono alla estrazione e raccolta della resina »), e manovale (« include coloro che, non partecipando al ciclo di produzione, attendono alle operazioni ausiliarie inerenti alle lavorazioni boschive, alla produzione del carbone ed alla raccolta della resina »).

Come già si è detto, tra gli addetti all'agricoltura non figurano coloro che, pur esplicando con carattere di continuità la loro professione presso una azienda agricola, forestale, zootecnica, non vi appartengono tecnologicamente. Così gli esempi di un ragioniere, di una dattilografa, ecc., che prestano la loro opera presso un'azienda del tipo indicato ; così i casi di un falegname, di un meccanico, di un muratore, ecc. alle dipendenze di un'azienda agricola, forestale,

zootecnica. Si tratta di disoccupati che rientrano nella categoria degli impiegati (Cat. 25) o nelle rispettive categorie industriali di originaria appartenenza (rispettivamente legno, metalmeccanica, edilizia, ecc.).

7. — Nella provincia di Foggia la situazione degli iscritti al 30 settembre 1952 era la seguente: lavoratori della terra: 15,521, di cui 10,898 uomini e 4.523 donne; coltivatori agricoli 557, di cui una sola donna; allevatori di animali 19, tutti uomini. In totale, compresi cioè i conduttori di macchine agricole (in numero limitatissimo di 4, i disoccupati della categoria dei lavoratori della terra erano alla data suddetta 16.101 (di cui 11.477 uomini e 4.624 donne) che, sommati agli appartenenti alle categorie professionali dei lavoratori boschivi e dei pescatori, costituiscono un totale di 16.288 unità agricole disoccupate. Di essi, 110 provengono dall'industria, 3 da attività e servizi vari ed il resto è originario dell'agricoltura. Da quest'ultimo ramo, invece, risultano trasferiti all'industria 136 unità, sparse nelle categorie estrattive (3), alimentari (46 di cui 45 donne), del cuoio (1), del legno (51), della metalmeccanica (5), dei minerali non metalliferi (80); al ramo trasporti e comunicazioni: 1 unità (autista); al ramo servizi, infine, 2 unità (1 commesso di vendita ed un inserviente teatrale). Altre 79 unità sono passate dall'agricoltura alla manovalanza generica.

La suddivisione per classi, dei disoccupati agricoli, dà questi risultati: alla I Classe appartengono 12.809 unità, di cui 9664 maschi e 3145 femmine; alla II Classe appartengono 2407 unità, di cui 1419 maschi e 988 femmine; alla III Classe appartengono 408 unità femminili; alla IV Classe appartengono 160 unità di cui 119 maschi e 41 femmine; alla V Classe, infine, appartengono 391 unità, di cui 349 maschi e 42 femmine.

Dall'esame delle suddette cifre si rileva, fra l'altro, il notevole numero di disoccupazione femminile agricola nella provincia in esame, che ammonta a ben 4626 unità su 11.662 maschi, con una proporzione cioè del 39,66 %. Di tali donne 3 sono qualificate (1 coltivatrice agricola in genere e 2 carbonaie), essendo le altre braccianti.

Rispetto ai periodi di massima del 1947 (10.579) e del 1949 (7.351) la cifra attuale di 16.288 unità agricole disoccupate rappresenta un aumento veramente notevole, soprattutto quando si tenga conto che i dati sulla disoccupazione rappresentano più che il fenomeno della eccedenza di manodopera salariata rispetto alla domanda, quella che di essa rimane dopo l'intervento delle provvidenze politiche tendenti a combatterlo.

Poichè anche nel corso del 1952 tale politica si è sviluppata con intensità, la cifra della disoccupazione registrata mostra l'esistenza di uno squilibrio tuttora notevole tra domanda ed offerta di lavoro nella provincia considerata. Squilibrio che, d'altronde, conferma l'instabilità dei rapporti che caratterizza

l'agricoltura del Mezzogiorno, per cui l'eccedenza di manodopera che si è venuta accumulando per la mancanza di assorbimento in Italia o all'estero, tende a ristagnare.

L'aumento della disoccupazione agricola nella provincia di Foggia non trova corrispondenza nelle altre provincie della stessa regione pugliese, nelle quali, invece, la disoccupazione agricola registrata è stazionaria rispetto agli anni precedenti.

8. — Al carattere *permanente* della disoccupazione agricola nel Sud, corrisponde il carattere prevalentemente *stagionale* di quella del Nord e, in particolare, nelle zone emiliane (7).

Il confronto dei dati riportati nella Tav. I, con quelli degli anni precedenti, conferma un aumento notevole di disoccupati con professioni agricole nelle provincie di Ferrara (8.274 unità contro 3.345, punta massima al dicembre 1949), Forlì (10.035 unità contro 7.028, punta massima del dicembre 1949) e Ravenna (29.368 unità contro 249 al dicembre 1949).

Notevoli diminuzioni si riscontrano, invece, nelle provincie di Piacenza (da 1.605 punta massima del 1949 a 348), Reggio Emilia (da 19.508, punta massima del 1949, a 6.559) e Parma (da 5.359 punta massima del 1949 a 598), mentre è stazionaria la situazione per Bologna (25.050 unità contro 25.857 al dicembre 1949). Oltre alle zone più particolarmente considerate nei paragrafi precedenti, gli agricoli disoccupati raggiungono cifre rilevanti in Sicilia (35,6 %), Basilicata (59,9 %) e Calabria (35,5 %) come risulta dalle Tavole II e III riportate nelle pagine che seguono. Sono addirittura insignificanti o inesistenti in Val d'Aosta, Trentino, Liguria e nelle provincie di Belluno, Vercelli, Cuneo, Novara, Sondrio, Como e Varese (v. Tav. III).

La percentuale dei disoccupati agricoli, pur mantenendosi al disotto di quella dei disoccupati con professioni industriali qualificate (rappresentati dalle Categorie da 04 a 17 della Classificazione Professionale del Ministero del Lavoro), aumenta nei confronti del totale dei disoccupati dalle regioni dell'Italia Settentrionale (14,9) a quelle dell'Italia Insulare (35,1) (v. Tav. II).

La stessa percentuale varia nelle provincie dei grandi comuni da un massimo di 50,5 (Bologna) ad un minimo di 0,05 (Genova). In tali provincie (con capoluogo superiore ai 250.000 abitanti), tranne che in quelle di Bari e Bologna, l'attività economica più colpita dalla disoccupazione è quella industriale, anche se soltanto in 3 provincie (Torino, Milano e Palermo) la sua percentuale supera di oltre il 50 % il totale dei disoccupati.

(7) Nella tav. I riprodotta nella pagina seguente sono riportati i dati relativi ai disoccupati con professioni agricole iscritti nelle liste di collocamento delle provincie emiliane alla data del 30 settembre 1952.

Tav. I. — Disoccupazione delle professioni agricole nelle provincie emiliane alla data del 30-9-1952

PROVINCIE	PROFESSIONI INERENTI ALLA LAVORAZIONE DELLA TERRA, ECC.			
	LAVORATORI DELLA TERRA	COLTIVATORI AGRICOLI	CONDUTTORI DI MACCHINE AGRICOLE	ALLEVATORI DI ANIMALI
Bologna	24.147	842	26	7
Ferrara	8.257	2	—	15
Forlì	9.951	54	6	1
Modena	15.026	31	2	2
Parma	444	—	—	—
Piacenza	239	96	1	6
Ravenna	29.281	43	41	3
Reggio Emilia	6.499	46	3	2
EMILIA	93.844	1.114	79	36

PROVINCIE	PROFESSIONI INERENTI ALLE LAVORAZIONI BOSCHIVE		
	BOSCAIOLI	CARBONAI	MANOVALI
Bologna	18	—	1
Ferrara	—	—	—
Forlì	19	3	—
Modena	76	—	—
Parma	135	5	14
Piacenza	5	1	—
Ravenna	—	—	—
Reggio Emilia	8	—	—
EMILIA	261	9	15

PROVINCIE	PROFESSIONI INERENTI ALLA CACCIA E ALLA PESCA			
	CACCIATORI (GUARDA-CACCIA)	ALLEVATORI ITTICI	MANOVALI	TOTALE PROFESSIONI AGRICOLE
Bologna	1	—	8	25.050
Ferrara	—	—	—	8.274
Forlì	—	1	—	10.035
Modena	—	—	—	15.137
Parma	—	—	—	598
Piacenza	—	—	—	348
Ravenna	—	—	—	29.368
Reggio Emilia	—	1	—	6.559
EMILIA	1	2	8	95.369

Tav. II. — Distribuzione percentuale delle professioni agricole e delle professioni qualificate
(al 30-9-1952)

REGIONI	DISOCCUP. CON PROF. AGRICOLE (a)	DISOCCUP. CON PROF. IND. QUA- LIFIC.	N. TOTALE DISOC.	PERCENTUALI (b)	
				PROFESS. AGRIC.	PROFESS. IND.
Piemonte	1.042	48.447	97.326	1,0	49,8
Liguria	313	20.276	49.684	0,6	40,8
Lombardia	3.485	111.380	209.473	1,7	53,2
Trentino	391	5.040	12.603	3,1	40,0
Veneto	9.490	61.331	146.198	6,5	41,9
Friuli-Venezia Giulia	479	17.794	34.350	1,3	51,5
Emilia	95.369	42.935	189.502	50,3	22,7
Val d'Aosta	—	902	1.724	—	52,3
Toscana	9.632	52.036	115.152	21,3	45,2
Marche	3.626	19.808	40.738	8,9	48,6
Umbria	1.914	10.217	29.352	6,5	34,7
Lazio	17.780	28.898	86.282	20,6	33,5
Abruzzo	11.355	21.510	59.112	19,2	36,4
Campania	38.844	84.835	209.811	18,5	40,4
Puglia	54.488	82.458	167.091	32,6	49,3
Basilicata	10.830	3.071	18.060	59,9	16,9
Calabria	25.392	22.425	71.371	35,5	31,4
Sicilia	50.500	57.698	141.700	35,6	40,7
Sardegna	12.019	8.777	36.261	33,1	24,2
Italia settentrionale	110.569	308.105	740.770	14,9	41,6
» centrale	44.307	132.469	330.636	13,4	40,1
» meridionale	129.554	192.789	466.333	27,7	41,3
» insulare	62.519	66.475	177.961	35,1	37,4

(a) Professioni agricole - Categorie 01-03; Professioni industriali qualificate - Categorie 04-16 della Classificazione (v. par. 4).

(b) Sul totale regionale degli iscritti.

Tav. III. — Distribuzione degli iscritti nelle categorie professionali dell'agricoltura (al 30-9-1952)

(Cifre assolute)

(Distinti per sesso, provincie e regioni)

PROVINCIE	CATEGORIA 01 (a)			CATEGORIA 02 (a)			CATEGORIA 03 (a)		
	M	F	T	M	F	T	M	F	T
AO . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—
AL . . .	137	62	199	3	—	3	1	—	1
AT . . .	312	12	314	2	—	2	—	—	—
CU . . .	19	2	21	52	—	52	—	—	—
NO . . .	6	—	6	45	1	46	—	—	—
TO . . .	334	18	352	25	—	25	1	—	—
VC . . .	5	—	5	10	—	10	—	—	—
PIEM. . .	803	94	897	137	1	138	2	—	2
GE . . .	—	—	—	7	1	8	5	—	5
IM . . .	77	8	85	16	1	17	1	—	1
SA . . .	2	—	2	20	—	20	—	—	—
SP . . .	101	12	113	47	3	50	12	—	12
LIGUR. . .	180	20	200	90	5	95	18	—	18
BG . . .	52	7	59	110	1	111	2	—	2
BS . . .	1.443	75	1.518	226	1	227	1	—	1
CO . . .	11	1	12	48	1	49	2	—	2
CR . . .	109	1	110	—	1	1	1	—	1
MN . . .	638	420	1.058	—	—	—	—	—	—
MI . . .	49	10	59	3	3	6	4	—	4
PV . . .	23	3	26	—	1	1	1	—	1
SO . . .	—	—	—	181	—	181	—	—	—
VA . . .	12	3	15	34	1	35	5	1	6
LOMB. . .	2.337	520	2.857	602	9	611	16	1	17
BZ . . .	14	—	14	51	—	51	—	—	—
TN . . .	83	7	90	236	—	236	—	—	—
TRENT. . .	97	7	104	287	—	287	—	—	—

(a) V. paragrafo 4.

Segue: Tav. III. — Distribuzione degli iscritti nelle categorie professionali dell'agricoltura
(al 30-9-1952)

(Cifre assolute)

(Distinti per sesso, provincie e regioni)

PROVINCIE	CATEGORIA 01			CATEGORIA 02			CATEGORIA 03		
	M	F	T	M	F	T	M	F	T
BL . . .	—	—	—	59	—	59	—	—	—
PD . . .	1.248	1.383	2.631	1	—	1	3	—	3
RO . . .	3.171	71	3.242	—	—	—	1	—	1
TV . . .	430	368	798	24	1	25	1	1	2
VE . . .	1.033	186	1.219	—	—	—	68	—	68
VR . . .	553	445	998	—	—	—	—	—	—
VI . . .	240	82	322	72	47	119	2	—	2
VEN. . .	6.675	2.535	9.210	156	48	204	75	1	76
UD . . .	97	20	117	186	2	188	—	—	—
GO . . .	140	31	171	1	—	1	2	—	2
VEN. G. . .	237	51	288	187	2	189	2	—	2
BO . . .	8.120	16.902	25.022	17	2	19	1	8	9
FE . . .	3.536	4.738	8.274	—	—	—	—	—	—
FO . . .	7.560	2.452	10.012	22	—	22	1	—	1
MO . . .	5.595	9.466	15.061	76	—	76	—	—	—
PR . . .	281	163	444	154	—	154	—	—	—
PC . . .	274	68	342	6	—	6	—	—	—
RA . . .	15.199	14.169	29.368	—	—	—	—	—	—
RE . . .	1.243	5.307	6.550	8	—	8	1	—	1
EMIL. . .	41.808	53.265	95.073	283	2	285	3	8	11
AR . . .	629	134	663	713	34	747	—	—	—
FI . . .	1.633	280	1.913	234	1	235	5	—	5
GR . . .	1.524	84	1.608	263	2	265	—	—	—
LI . . .	415	64	479	115	—	115	19	1	20
LU . . .	481	38	519	394	1	395	6	—	6
MS . . .	130	13	143	164	—	164	1	—	1
PI . . .	533	57	590	346	5	351	7	—	7
PT . . .	144	27	171	239	6	245	—	—	—
SI . . .	619	33	652	337	—	337	1	—	1
Tosc. . .	6.008	730	6.738	2.805	49	2.854	39	1	40

(a) V. paragrafo 4.

Segue: Tav. III. — Distribuzione degli iscritti nelle categorie professionali dell'agricoltura
(al-30-9-1952)

(Cifre assolute)

(Distinti per sesso, provincie e regioni)

PROVINCIE	CATEGORIA 01			CATEGORIA 02			CATEGORIA 03		
	M	F	T	M	F	T	M	F	T
AN . . .	830	22	852	10	1	11	1	—	1
AP . . .	394	320	714	15	—	15	—	—	—
MC . . .	415	20	435	61	—	61	3	—	3
PS . . .	1.004	197	1.201	331	—	331	2	—	2
MARCHE . . .	2.643	559	3.202	417	1	418	6	—	6
PG . . .	1.023	213	1.236	230	—	230	—	—	—
TR . . .	305	7	312	136	—	136	—	—	—
UMBRIA . . .	1.328	220	1.548	366	—	366	—	—	—
FR . . .	3.041	250	3.291	41	2	43	—	—	—
LT . . .	2.214	357	2.571	3	—	3	42	—	42
RI . . .	2.312	57	2.369	40	—	40	—	—	—
ROMA . . .	4.888	1.302	6.190	66	—	66	6	—	6
VT . . .	2.891	141	3.032	121	—	121	6	—	6
LAZIO . . .	15.346	2.107	17.453	271	2	273	54	—	54
AQ . . .	1.202	314	1.516	65	—	65	2	—	2
CB . . .	4.402	533	4.935	64	—	64	—	—	—
TE . . .	481	118	599	12	1	12	—	—	—
CH . . .	3.628	270	3.898	14	—	14	—	—	—
PE . . .	222	24	246	—	—	—	4	—	4
ABRUZZI . . .	9.935	1.259	11.194	155	—	155	6	—	6
AV . . .	8.231	2.285	10.516	952	17	969	—	—	—
BN . . .	6.635	2.768	9.403	37	—	37	—	—	—
CE . . .	3.536	1.531	5.067	115	5	120	4	—	4
NA . . .	3.599	1.281	4.880	187	19	206	12	—	12
SA . . .	5.499	1.096	6.595	935	72	1.007	28	—	28
CAMP. . .	17.500	8.961	26.461	2.226	113	2.339	44	—	44

(a) V. paragrafo 4.

Segue: Tav. III. — Distribuzione degli iscritti nelle categorie professionali dell'agricoltura
(al 30-9-1952)

(Cifre assolute)

(Distinti per sesso, provincie e regioni)

PROVINCIE	CATEGORIA 01			CATEGORIA 02			CATEGORIA 03		
	M	F	T	M	F	T	M	F	T
BA . .	12.485	1.233	13.708	41	1	42	6	—	6
BR . .	3.992	5	3.997	1	—	1	6	—	6
FG . .	11.477	4.624	16.101	181	2	183	4	—	4
LE . .	11.470	2.475	13.945	2	3	5	11	—	11
TA . .	4.417	1.894	6.311	31	—	31	37	—	37
PUGLIE . .	43.841	10.221	54.062	256	6	362	64	—	64
MT . .	3.493	691	4.084	—	—	—	—	—	—
PZ . .	5.627	986	6.613	130	—	130	3	—	3
BASIL. . .	9.020	1.677	10.697	130	—	130	3	—	3
CZ . .	9.248	921	10.169	170	—	170	22	—	22
CS . .	3.704	573	4.277	410	—	410	57	—	57
RC . .	7.811	2.125	9.936	319	4	323	28	—	28
CALAB. . .	20.763	3.619	24.382	899	4	903	107	—	107
AG . .	4.657	261	4.918	—	—	—	230	—	230
CL . .	3.539	91	3.630	—	—	—	2	—	2
CT . .	7.741	587	8.338	6	—	6	8	—	8
EN . .	3.845	6	3.851	—	—	—	—	—	—
ME . .	11.435	2.137	13.572	52	—	52	187	—	187
PA . .	8.328	329	8.657	55	—	55	63	—	63
RG . .	1.557	18	1.575	—	—	—	7	—	7
SR . .	2.421	325	2.746	—	—	—	62	—	62
TP . .	2.429	52	2.481	—	—	—	60	—	60
SICILIA . .	45.962	3.806	49.768	113	—	113	619	—	619
CA . .	4.211	191	4.402	46	—	46	20	—	20
NU . .	3.274	42	3.316	29	—	29	1	—	1
SS . .	3.817	358	4.175	9	—	9	21	—	21
SARDEGNA	11.302	591	11.893	84	—	84	42	—	42

(a) V. paragrafo 4.

Le professioni agricole più colpite dalla disoccupazione, oltre quelle dei « Braccianti agricoli », sono anche quelle dei »Coltivatori agricoli» (v. par. 6) specie nelle provincie emiliane (v. Tav. I) ed in quelle di Foggia, Bari, Messina, Avellino, Salerno, e Catanzaro, oltre alla professione del « Boscaiolo », specie nelle provincie calabresi e toscane ed in quelle di Avellino, Salerno e Pesaro.

9. — La percentuale delle donne agricole disoccupate varia sul totale della popolazione rurale disoccupata a seconda delle diverse circoscrizioni regionali. La cifra più elevata si riscontra nell'Italia settentrionale (56.674 donne su un totale di 110.569 disoccupati agricoli, cioè il 51 %) con punte massime in Emilia (55,8 %) e Veneto (28,3 %) e punta minima in Trentino (1,8 %). Seguono, l'Italia Meridionale con 24.547 donne su un totale di 133.164 disoccupati agricoli (18,4 %) e l'Italia Centrale con 4.928 donne su 44.307 disoccupati agricoli (11 %). La percentuale più bassa si riscontra nell'Italia Insulare : 7 %.

Tra le provincie, quelle con maggiore disoccupazione agricola femminile sono Bologna, Modena e Padova (v. Tav. III).

CAPITOLO IV

LA DISOCCUPAZIONE NEL SETTORE DELLE PROFESSIONI INDUSTRIALI

10. Le principali professioni. — 11. Categoria 16 (Professioni inerenti alle lavorazioni edili). — 12. Categoria 13 (Professioni inerenti alla produzione dei metalli). — 13. Categoria 08 (Professioni inerenti alla lavorazione delle fibre tessili). — 14. Categoria 06 (Professioni inerenti alla lavorazione dei tabacchi). — 15. Categoria 05 (Professioni inerenti alle industrie alimentari).

10. — Gli iscritti agli uffici di collocamento con professioni « industriali », sono stati individuati dal Ministero del Lavoro secondo 14 categorie della Classificazione professionale : dalla categoria 04 alla categoria 17.

Occupà il primo posto per numero di iscritti la categoria 16 (*professioni inerenti alle lavorazioni edili*) soprattutto in Calabria, Abruzzo, Basilicata, Lazio, Sicilia e Trentino (v. Tav. IV).

Segue la categoria 13 (*professioni inerenti alla lavorazione dei metalli ed alle costruzioni metalmeccaniche*) particolarmente in Piemonte, Liguria e Lombardia. Segue ancora la categoria 08 (*professioni inerenti alla lavorazione delle fibre tessili*), specie in Piemonte, Lombardia e Veneto.

Cifre notevoli di iscritti mostrano anche le categorie 06 (*professioni inerenti alla lavorazione dei tabacchi*) e 05 (*professioni inerenti alle industrie alimentari*) rispettivamente in Umbria e Puglia la prima ed in Campania la seconda.

Da un esame di tutte le 14 categoria professionali considerate, si nota la irrilevante differenza percentuale tra gli iscritti con professioni industriali qualificate nell'Italia settentrionale (31,6 %) e quelle dell'Italia Meridionale (41,3 %) (v. Tav. II).

Le caratteristiche della distribuzione territoriale degli iscritti appartenenti alle varie categorie professionali della industria, risultano dalla Tav. IV.

Una breve illustrazione delle categorie stesse viene qui appresso limitata alle categorie che occupano i primi posti per percentuale di iscritti.

11. — La media nazionale degli iscritti nella categoria 16 sul totale generale degli iscritti stessi è la più elevata : 12,1 %. Il campo di variazione è compreso tra un massimo di 39,5 % (Sondrio) ed un minimo 1,3 % (Ravenna) rispetto al totale provinciale degli iscritti.

Tav. IV. — Distribuzione percentuale degli iscritti nelle varie categorie professionali dell'industria al 30-9-1952 (*)

REGIONI	CATEGORIE PROFESSIONALI (a)						
	04	05	06	07	08	09	10
Piemonte e Valle d'Aosta	0,9	4,3	0,6	1,3	32,1	10,3	4,3
Liguria	2,4	5,6	..	0,4	7,4	3,8	5,9
Lombardia	1,2	4,4	0,7	0,8	24,3	9,4	4,7
Trentino-Alto A.	8,0	4,6	2,4	0,3	7,0	5,3	10,8
Veneto	2,9	3,1	1,1	0,7	20,4	7,7	8,8
Friuli-Venezia G.	3,3	3,5	4,3	0,3	17,8	4,7	10,5
Emilia	1,0	12,7	0,4	0,7	6,5	13,5	7,8
Toscana	6,3	4,6	2,2	1,5	10,6	7,4	6,7
Marche	3,6	3,1	3,1	1,5	12,5	8,3	8,2
Umbria	7,6	2,1	31,6	0,7	4,5	3,2	4,7
Lazio	2,4	2,9	4,5	0,2	1,1	7,3	6,0
Abruzzi e Molise	6,7	2,4	12,5	0,2	0,6	4,9	4,9
Campania	1,2	18,1	5,8	1,1	6,7	11,4	5,8
Puglie	2,7	1,8	75,0	0,1	0,2	2,4	2,2
Basilicata	4,3	2,5	8,4	0,2	0,3	10,7	7,5
Calabria	4,1	1,9	0,1	0,1	5,5	10,2	8,8
Sicilia	6,4	11,2	0,2	0,3	0,8	14,1	6,7
Sardegna	19,0	4,6	0,6	0,2	1,9	3,5	5,9

REGIONI	CATEGORIE PROFESSIONALI (a)						
	11	12	13	14	15	16	17
Piemonte e Valle d'Aosta	1,2	0,9	27,3	2,3	2,0	11,9	1,6
Liguria	0,4	0,9	30,4	2,1	2,4	35,9	2,4
Lombardia	1,0	0,8	26,7	2,0	3,4	19,1	1,5
Trentino-Alto A.	1,6	0,8	13,5	2,6	0,6	40,8	1,8
Veneto	1,0	0,7	13,6	4,8	4,0	30,1	1,4
Friuli-Venezia G.	0,3	0,3	14,3	2,4	0,3	35,8	2,2
Emilia	0,7	0,8	21,3	3,9	3,2	26,2	1,3
Toscana	0,8	1,0	17,5	7,6	2,1	29,9	1,8
Marche	1,2	0,4	9,0	3,1	1,6	43,4	1,0
Umbria	0,1	1,1	16,6	1,7	1,1	23,7	1,3
Lazio	2,0	2,1	11,8	1,7	1,9	53,3	2,8
Abruzzi e Molise . . . . .	..	0,4	6,0	1,2	0,6	58,5	1,1
Campania	0,5	0,6	15,2	1,7	1,5	29,0	1,4
Puglie . . . . .	..	0,2	4,4	0,7	0,6	8,9	0,7
Basilicata . . . . .	..	0,2	6,9	1,1	0,1	57,9	0,7
Calabria . . . . .	..	0,2	4,4	0,6	0,5	62,8	0,8
Sicilia	0,2	1,0	5,9	1,1	1,3	49,7	1,1
Sardegna	0,1	0,3	6,9	2,5	0,3	53,2	1,0

(*) Percentuale rispetto al totale degli iscritti, nelle varie regioni, con qualifiche industriali. Per i numeri caratteristici delle professioni vedi paragrafo 4.

(a) Esclusa la manovalanza generica.

In 26 provincie (Roma, Latina, Cosenza, Napoli, Teramo, Aquila, Terni, Ancona, Macerata, Pesaro, Arezzo, Lucca, Massa, Siena, Udine, Verona, Padova, Venezia, Belluno, Trento, Bolzano, Mantova, Sondrio, Imperia, Spezia e Val d'Aosta) la categoria 16 occupa, per numero di iscritti, il *primo posto tra tutte le categorie professionali*, esclusa, s'intende, la categoria 30 (Manovalanza generica).

La professione più colpita risulta quella di manovale edile. Il numero degli iscritti con tale qualifica, rappresenta, infatti, l'81,1 % del totale nazionale degli iscritti nella categoria.

Ciò conferma, ancora una volta, l'alta percentuale di non qualificati che caratterizza l'industria edile, derivante soprattutto dalla immigrazione nella stessa di un notevole numero di braccianti agricoli.

Il confronto del settembre 1952 per la categoria in parola, con lo stesso periodo del 1951, rivela una notevole diminuzione di disoccupati iscritti edili (da 259.503 al 30-9-'51, a 208.226 al 30-9-'52). In particolare, si nota una rilevante diminuzione di « manovali edili » (da 212.648 a 168.952), giustificata con l'incremento edilizio che ha assorbito nel detto periodo una grande massa di tali operai, in ciò favorito dall'andamento climatico e dalle provvidenze governative, sia per la costruzione di abitazioni e fabbricati industriali, sia per le opere pubbliche.

12. — La media nazionale di iscritti nella categoria 13 è del 6,4 % sul totale degli iscritti. Il campo di variazione è molto esteso, essendo compreso tra un massimo di 44,8 % (Pistoia) ed un minimo di 0,8 % (Lecce) in rapporto al numero degli iscritti con qualifiche industriali. Nella provincia di Pistoia, gli iscritti nella categoria 13 rappresentano quasi la metà di tutti gli iscritti provinciali con qualifiche industriali. La professione maggiormente colpita è quella di meccanico che rappresenta il 37,1 % del totale degli iscritti nella categoria, con una punta massima nel Lazio dove gli iscritti con tale professione rappresentano il 53,6 % del totale regionale degli iscritti nella categoria.

Il confronto del settembre 1952 con quelli del 1951 mostra una diminuzione di circa 50 mila unità nella categoria. diminuzione irrilevante per la professione di « manovale » (da 41.864 al 30-9-'51 a 38.765 al 30-9-'52) che, come si è detto, rappresenta, insieme con la professione di « meccanico », l'attività più colpita dalla disoccupazione, mentre è più notevole per le professioni caratteristiche della siderurgia e metallurgia (modellista, formatore, fonditore, laminatore, forgiatore, ecc.).

13. — Per la categoria 08 (professioni inerenti alla lavorazione di fibre tessili), la media nazionale è del 4,7 % sul totale degli iscritti. Gli iscritti nella categoria rappresentano l'11,4 % degli iscritti con qualifiche industriali. Il loro campo di variazione è compreso tra un massimo di 20,7 % nel Veneto ed un minimo di 0,2 in Puglia.

Le professioni più colpite sono quelle di filatore, tessitore, e manovale, come risulta dal prospetto che segue, che mostra la distribuzione percentuale di tali professioni in rapporto al totale dei disoccupati della categoria :

ZONE TERRITORIALI	FILATORE	TESSITORE	MANOVALE
Italia settentrionale	42,5	34,4	19,0
» centrale	30,2	24,9	31,1
» meridionale	46,3	30,5	18,3
» insulare	37,3	31,3	26,5
REPUBBLICA	41,4	32,9	20,0

Il confronto con i dati al 30-9-'51, mostra una rilevante diminuzione degli iscritti nella categoria che da 108.064 sono scesi, al 30-9-'52 a 63.075, con una diminuzione, quindi, del 42 %.

14 — Per le professioni inerenti alla lavorazione del tabacco (cat. 06), la media nazionale è del 4,6 % sul totale degli iscritti. Gli appartenenti alla categoria rappresentano il 12,7 % degli iscritti con qualifiche industriali.

Il campo di variazione rispetto a tale ultima percentuale è compreso tra un massimo di 81,1 % (Lecce) e punte minime in 12 provincie (Asti, Cuneo, Novara, Vercelli, Aosta, Imperia, Bolzano, Sondrio, Belluno, Gorizia, Cagliari, e Nuoro) nelle quali la categoria in parola non è affatto rappresentata.

Le « professioni-tipo » della categoria mostrano le seguenti percentuali di disoccupati rispetto al totale regionale degli iscritti della stessa categoria :

ZONE TERRITORIALI	TABACCHINO	SIGARAIO	MANOVALE
Italia settentrionale	91,0	1,1	7,9
» centrale	94,5	0,4	5,1
» meridionale	96,5	..	3,5
» insulare	75,3	6,5	18,2
REPUBBLICA	95,7	0,1	4,2

Notevole, com'è noto, in questa categoria, il numero delle donne, la cui percentuale rispetto al totale nazionale degli iscritti nella categoria è del 99 %, con una punta massima del 77 % a Lecce.

Rispetto al 1951, stessa data, si riscontra una trascurabile diminuzione degli iscritti alla categoria, che da 80.205 sono scesi a 79.002, senza presentare oscillazioni degne di nota in nessuna delle 3 professioni-tipo (tabacchino, sigarai, manovale).

15. — Per le professioni inerenti alle industrie alimentari (cat. 05), la media nella Repubblica è del 2,7 % sul totale dei disoccupati iscritti e del 6,5 % sul totale degli iscritti con qualifiche industriali. Il campo di variazione è compreso tra un massimo di 18,1 % (Campania) ed un minimo di 1,8 % (Puglia) rispetto agli iscritti con qualifiche industriali. La provincia più colpita è Napoli, specie per quanto riguarda la professione di « conserviere », il 32 % della quale è rappresentato da donne. Tale ultima professione risulta al secondo posto tra quelle delle categorie più colpite dalla disoccupazione, preceduta dalla professione di manovale che rappresenta il 46 % del totale della categoria.

Il confronto dei dati attuali con quelli del 1951 mostra una diminuzione alla stessa data, di 10.330 unità (8).

(8) Secondo la classificazione professionale del Ministero del Lavoro, nella categoria sono incluse le professioni di « casaro », « frantoiano » e « vinificatore » economicamente considerate come appartenenti al settore agricolo.

CAPITOLO V

LA DISOCCUPAZIONE NELLE PROFESSIONI INERENTI AI SERVIZI

16. Classificazione professionale dei servizi. — 17. Categoria 20 (Professioni inerenti ai servizi di vendita).

16. — Gli iscritti agli Uffici di Collocamento con professioni inerenti ai servizi, sono stati individuati dal Ministero del Lavoro, secondo 7 categorie della Classificazione professionale, e cioè :

- N. categ. Professioni inerenti a :
- 18 : *trasporti e relativi servizi ausiliari* ;
 - 19 : *telecomunicazioni* ;
 - 20 : *servizi di vendita* ;
 - 21 : *servizi di albergo e mensa* ;
 - 22 : *spettacolo* ;
 - 23 : *servizi igienici e sanitari* ;
 - 24 : *servizi domestici, di vigilanza e protezione.*

La categoria 18 occupa il primo posto in ben 12 regioni (Veneto, Piemonte, Lombardia, Toscana, Umbria, Lazio, Abruzzo, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sardegna) raggiungendo la percentuale del 26,1 sul totale degli appartenenti alle categorie suddette.

Tra le professioni della categoria in parola, quella di « autista » occupa il primo posto (74,9 %), seguita dalla professione di « conducente di veicoli a trazione animale » (7,2 %) mentre i « manovali » della categoria rappresentano il 10,0 %. In particolare la differente percentuale di incidenza sul totale della categoria, delle tre professioni suddette, è così dimostrata :

ZONE TERRITORIALI	AUTISTA	CONDUCENTE DI VEICOLI A TRAZIONE ANIMALE	MANOVALE
Italia settentrionale	32,7	2,6	5,7
» centrale	20,5	1,0	2,4
» meridionale	16,0	1,7	1,6
» insulare	5,7	1,7	0,5
REPUBBLICA	74,9	7,0	10,2

Cifre irrilevanti mostrano le altre professioni della categoria 18 e cioè : marittimo (914 unità) e aeronautico (4 unità), in considerazione dell'esistenza di un collocamento speciale per i primi (presso il Ministero della Marina Mercantile) e della esiguità del numero dei secondi (comprendenti le attività di pilota e di aeroportuale). La professione-tipo, infine, di «ferrofilotranviere», comprendente le professioni di conducente di tram, filobus e locomotive, cantoniere ferroviario, deviatore, ecc., dà un totale di 435 unità disoccupate. In tale ultima professione-tipo, per i criteri informatori della «Classificazione professionale» del Ministero del Lavoro (9) non sono comprese le attività lavorative alle quali è riconosciuta una qualifica impiegatizia, che, invece, sono comprese nell'apposita categoria professionale 25.

17. — La categoria 20 occupa il primo posto soltanto in tre regioni (Emilia, Marche e Sicilia), rappresentando il 25,3 % del totale dei disoccupati con professioni dei «servizi». Particolarmente caratteristica la situazione della Sicilia, dove la categoria 20 rappresenta da sola ben il 55,4 % del totale regionale dei disoccupati ed il 7,9 % del totale nazionale degli appartenenti alle categorie dei servizi.

Il campo di variazione, in rapporto al totale nazionale dei disoccupati dei servizi, è compreso tra una punta massima a Catania (3,9) ed una punta minima ad Enna.

La professione più colpita risulta quella di «commesso di vendita», che raggiunge un totale di 8.568 unità, rappresentanti il 49 % dei disoccupati della Categoria. La professione meno colpita risulta invece quella di «viaggiatore-piazzista», con un totale di 328 unità, rappresentante l'1,8 % dei disoccupati della categoria.

Particolarmente degno di nota l'elevato numero di disoccupati con professione di «manovali» della categoria, nelle provincie di Catania (2.136 unità, di cui 1.812 donne, su un totale di 2727 disoccupati della Categoria) e Messina (1.131 unità, di cui 1.070 donne, su un totale di 2349 disoccupati).

Gli «ausiliari della vendita» disoccupati sono rappresentati da cifre elevate, in rapporto al totale della categoria, nelle provincie di : Ascoli Piceno (126, di cui 124 donne, su 189 disoccupati), Catania (378, di cui 360 donne, su 2.727), Messina (904, di cui 884 donne, su 2.349), Ravenna (352, di cui 349 donne, su 573), Modena (162 di cui 161 donne, su 270) e Verona (1145, di cui nessun uomo, su 270).

L'alta percentuale di mano d'opera femminile in tali ultime professioni è giustificata dal carattere tipicamente femminile di alcune attività in esse

(9) Vedi paragr. 3.

Tav. V. — Distribuzione percentuale degli iscritti appartenenti alle categorie professionali dei servizi sul totale regionale degli iscritti

(al 30-9-1952)

REGIONI	CATEGORIE PROFESSIONALI						
	18	19	20	21	22	23	24
	TRASPORTI E SERVIZI AUSILIARI	COMU- NIC.	SERVIZI DI VEN- DITA	ALBER- GO E MENSA	SPET- TACOLI	IGIE- NICI E SA- NITARI	DOME- STICI VIGI- LANZA E PRO- TEZ.
Val d'Aosta . . . . .	..	..	..	0,1	..	..	..
Piemonte	1,6	0,1	1,1	1,3	..	0,4	0,8
Liguria	1,0	..	0,8	0,1	0,3	0,6	0,6
Lombardia	3,4	0,2	3,2	2,9	0,2	1,5	0,8
Trentino	0,2	..	0,5	0,9	..	0,2	0,3
Veneto	0,7	..	1,8	2,0	0,1	1,3	1,6
Friuli-Venezia G.	0,8	..	0,5	0,9	..	0,3	0,5
Emilia	1,7	..	3,0	2,2	0,2	1,0	1,2
Toscana	2,9	..	1,6	1,8	0,1	0,9	0,9
Marche	0,6	..	0,7	0,4	..	0,2	0,3
Umbria	0,4	..	0,2	0,2	..	0,1	0,1
Lazio	2,1	0,1	0,8	1,6	0,6	1,4	0,7
Abruzzo	0,6	..	0,2	0,4	..	0,3	0,3
Campania	3,2	..	1,7	1,5	0,2	1,8	1,5
Puglia	1,6	..	0,6	0,6	0,1	1,1	0,6
Basilicata	0,2	..	..	..	..	..	..
Calabria	0,8	..	0,3	0,2	..	0,3	0,4
Sicilia	2,0	..	7,9	1,2	0,3	1,5	1,2
Sardegna	0,5	..	0,4	0,2	..	0,2	0,3

comprese, come quelle di: « incassettatrici », « confezionatrici », « cernitrici di frutta », ecc. A tali attività lavorative è da attribuire l'elevato numero di disoccupati della categoria, che si rileva soprattutto nelle provincie di Messina e di Catania, particolarmente caratterizzate dal commercio agrumario.

Dal confronto dei dati riguardanti tale categoria, con quelli del 1951 alla stessa data, si rileva un aumento di sole 529 unità disoccupate. Cifra, questa, affatto degna di rilievo, anche perchè secondo la Classificazione professionale del Ministero del Lavoro, non erano incluse nella categoria in parola alla data suddetta del 30-9-51, le professioni degli « agrumari » che, come si è visto più sopra, ne costituiscono la cifra più notevole. Pertanto, il numero dei disoccupati della categoria è da considerarsi notevolmente inferiore a quello del corrispondente periodo dello scorso anno.

CAPITOLO VI

LA DISOCCUPAZIONE IMPIEGATIZIA

18. Classificazione degli impiegati. — 19. Dati sulla disoccupazione degli impiegati.

18. — Si sono volutamente ignorate — come dicevamo — le « posizioni » nella professione, considerandosi di quest'ultima esclusivamente l'aspetto soggettivo e tecnologico. La figura dell'impiegato assume, pertanto, secondo la classificazione, caratteristiche sue particolari, venendo riguardata, ai fini statistici, secondo il tradizionale schema gerarchico, e, all'interno di questo, secondo la caratteristica delle mansioni svolte, indipendentemente dall'ambiente economico nel quale l'impiegato ha esplicato o intende esplicare la propria attività.

Per soddisfare le esigenze tecnologiche alle quali, come si è detto, si ispira tutta la Classificazione, si è abbandonato il concetto che chiameremo « sindacale » dell'impiegato, per cui è tale chi è legato al datore di lavoro, per certe tipiche particolarità della sua prestazione, con un contratto d'impiego, e si è invece dato rilievo alle mansioni tecniche o amministrative svolte in un ufficio. Pertanto, nella categoria 25, che è appunto la categoria professionale nella quale sono stati classificati con i suesposti criteri gli impiegati, si troverà codificato, ad esempio, il dattilografo, l'archivista, lo stenografo, il contabile, ecc., mentre non vi si troverà, ad esempio, la centralinista telefonica o il ferroviere, rispettivamente inclusi nelle categorie delle professioni inerenti alle telecomunicazioni ed ai trasporti, così come tutti coloro che, pur essendo legati al datore di lavoro da contratti d'impiego, svolgono attività che sono caratteristiche di determinate categorie professionali.

Gli impiegati (classificati nella categoria 25) sono raggruppati in 4 « professioni-tipo »: dirigente, impiegato di concetto, impiegato d'ordine e subalterno. All'interno delle prime 3 professioni-tipo, gli impiegati sono distinti a seconda che le mansioni svolte siano tecniche o amministrative, mentre all'interno dell'ultima professione-tipo sono compresi coloro che nelle categorie precedenti sono stati considerati « manovali » per la prevalente « manualità » delle loro prestazioni. Il criterio discriminatore, sia tra le professioni-tipo, sia tra le professioni vere e proprie in esse contenute, è determinato, di volta

in volta, sulla base del titolo di studio denunciato dall'iscritto all'Ufficio di Collocamento (10).

19. — Gli appartenenti alla categoria 25 rappresentano il 4,5 % del totale nazionale dei disoccupati e sono così ripartiti territorialmente :

Italia Settentrionale	50,9 %;
» Centrale . . .	21,6 %;
» Meridionale . .	18,5 %;
» Insulare . . .	9,1 %.

Il campo di variazione è compreso tra una punta massima di 17,6 % (Lombardia) ed una punta minima di 0,2 % (Val d'Aosta) rispetto al totale regionale degli iscritti (v. Tav. VI).

Risulta maggiormente colpita la professione di « impiegato d'ordine » che rappresenta il 65,3 % del totale della categoria. Essa è seguita dalla professione di « impiegato di concetto » con 17.108 iscritti, rappresentanti il 22,0 % del totale della categoria. Cifre minime si rilevano per la professione di « dirigente » (0,7 % del totale della categoria), specie nell'Italia Insulare.

La provenienza più caratteristica degli iscritti appartenenti alla categoria, è quella dal ramo economico del credito ed assicurazione (32,2), seguito dal ramo industria (14,1 %).

Il resto dei disoccupati della categoria sono così ripartiti secondo il ramo di provenienza :

Agricoltura, caccia e pesca	0,3 %
Trasporti e comunicazioni	0,2 %
Commercio	3,1 %
Attività e servizi vari	6,6 %

Il rimanente 43,5 % è costituito da iscritti della categoria, appartenenti alle altre 4 Classi statistiche.

La cifra degli iscritti appartenenti a tale categoria è da ritenersi molto al disotto della cifra reale dei disoccupati, per la nota ritrosia da parte degli intellettuali ad iscriversi nelle liste di Collocamento, ritrosia giustificata dalla scarsa possibilità d'impiego offerta loro dal mercato di lavoro. Ad aggravare tale squilibrio tra la cifra reale dei disoccupati e quella degli iscritti agli Uffici di Collocamento, contribuisce notevolmente la facoltà concessa ai datori di lavoro, in virtù della legge sul collocamento, di richiedere nominativamente il personale di ufficio.

(10) Così, sarà classificato « dirigente » o « impiegato di concetto » con funzioni tecniche o amministrative, rispettivamente chi sia in possesso di laurea scientifica o di laurea non scientifica, di diploma di scuola media superiore classica o di diploma di scuola media superiore tecnica ; sarà classificato « impiegato d'ordine » con funzioni amministrative o tecniche chi sia in possesso rispettivamente di licenza di scuola media inferiore o di licenza di avviamento professionale. Saranno, infine, classificati tra i « subalterni », coloro che sono in possesso di licenza elementare.

Tav. VI. — Distribuzione degli iscritti con professioni impiegate per provincie
(al 30-9-1952)

PROVINCIE	DIRI- GENTI	IMPIEGATI DI CONCETTO	IMPIEGATI D'ORDINE	SUBAL- TERNI	TOTALE (cifre as- solute)	% SUL TOTALE LOCALE DEGLI ISCRIT- TI
Aosta (Valle d')	—	7	141	12	160	0,2
Alessandria	2	201	604	86	913	1,1
Asti	—	59	181	24	264	0,3
Cuneo	1	145	444	47	637	1,0
Novara	5	183	563	71	822	1,0
Torino	10	673	2.905	584	4.172	5,3
Vercelli	2	64	302	27	395	0,5
<i>Piemonte</i>	<i>20</i>	<i>1.345</i>	<i>4.999</i>	<i>838</i>	<i>7.202</i>	<i>9,2</i>
Genova	3	801	1.149	177	2.130	2,7
Imperia	1	129	288	21	439	0,5
Savona	2	144	540	58	744	1,0
Spezia	4	143	604	118	869	1,1
<i>Liguria</i>	<i>10</i>	<i>1.217</i>	<i>2.581</i>	<i>374</i>	<i>4.182</i>	<i>5,3</i>
Bergamo	7	95	532	114	748	1,0
Brescia	13	176	1.020	339	1.548	2,0
Como	8	130	785	135	1.056	1,3
Cremona	6	129	479	98	712	1,0
Mantova	—	59	223	80	362	0,4
Milano	24	1.069	6.253	366	7.712	9,8
Pavia	1	96	459	38	594	0,7
Sondrio	—	40	92	14	146	0,2
Varese	8	132	700	77	917	1,2
<i>Lombardia</i>	<i>67</i>	<i>1.926</i>	<i>10.541</i>	<i>1.261</i>	<i>13.795</i>	<i>17,6</i>
Bolzano	2	31	234	21	288	0,4
Trento	1	99	364	45	509	0,6
<i>Trentino Alto A.</i>	<i>3</i>	<i>130</i>	<i>598</i>	<i>66</i>	<i>797</i>	<i>1,0</i>
Belluno	1	60	62	28	151	0,2
Padova	7	131	539	214	891	1,1
Rovigo	3	45	204	33	285	0,4
Treviso	7	177	487	85	756	1,0
Venezia	6	96	1.131	232	1.465	1,8
Verona	4	126	649	127	906	1,1
Vicenza	7	172	599	234	1.012	1,3
<i>Veneto</i>	<i>35</i>	<i>807</i>	<i>3.671</i>	<i>953</i>	<i>5.466</i>	<i>6,9</i>
Udine	15	187	607	177	986	1,3
Gorizia	3	151	556	111	821	1,0
<i>Friuli V G.</i>	<i>18</i>	<i>337</i>	<i>1.163</i>	<i>288</i>	<i>1.807</i>	<i>2,3</i>

Segue : Tav. VI. — Distribuzione degli iscritti con professioni impiegate per provincie
(al 30-9-1952)

PROVINCIE	DIRI- GENTI	IMPIEGATI DI CONCETTO	IMPIEGATI D'ORDINE	SUBAL- TERNI	TOTALE (cifre as- solute)	% SUL TOTALE LOCALE DEGLI ISCRIT- TI
Bologna	18	423	1.417	166	2.024	2,6
Ferrara	2	70	392	32	496	0,6
Forlì	7	229	408	47	691	0,9
Modena	2	109	376	89	576	10,7
Parma	2	123	443	68	636	0,8
Piacenza	3	76	293	51	423	0,5
Ravenna	3	97	285	57	442	0,6
Reggio Emilia	1	198	815	75	1.089	1,4
<i>Emilia</i>	<i>38</i>	<i>1.325</i>	<i>4.429</i>	<i>585</i>	<i>6.377</i>	<i>8,1</i>
Arezzo	3	45	180	25	253	0,3
Firenze	69	361	1.427	237	2.094	2,7
Grosseto	3	45	71	3	122	0,1
Livorno	2	221	1.096	58	1.377	1,8
Lucca	10	142	629	93	874	1,1
Massa Carrara	16	270	224	25	535	0,7
Pisa	4	183	664	48	899	1,1
Pistoia	8	69	144	22	243	0,3
Siena	41	110	264	36	441	0,6
<i>Toscana</i>	<i>156</i>	<i>1.436</i>	<i>4.699</i>	<i>547</i>	<i>6.838</i>	<i>8,7</i>
Ancona	7	201	510	44	762	1,0
Ascoli Piceno	2	129	267	55	453	0,6
Macerata	4	175	137	33	349	0,4
Pesaro Urbino	3	131	190	24	348	0,4
<i>Marche</i>	<i>16</i>	<i>636</i>	<i>1.104</i>	<i>156</i>	<i>1.912</i>	<i>2,4</i>
Perugia	6	198	324	40	568	0,7
Terni	—	112	293	39	444	0,6
<i>Umbria</i>	<i>6</i>	<i>310</i>	<i>617</i>	<i>79</i>	<i>1.012</i>	<i>1,3</i>
Frosinone	17	63	222	21	323	0,3
Latina	3	39	147	30	219	0,3
Rieti	2	44	146	26	218	0,3
Roma	10	673	3.054	889	4.626	6,0
Viterbo	3	25	54	28	110	0,1
<i>Lazio</i>	<i>35</i>	<i>844</i>	<i>3.623</i>	<i>994</i>	<i>5.496</i>	<i>7,0</i>
L'Aquila	2	158	204	20	384	0,5
Campobasso	1	174	176	67	418	0,6
Chieti	—	131	218	42	391	0,5
Pescara	4	59	191	29	283	0,4
Teramo	1	21	90	23	135	0,1
<i>Abruzzi e Molise</i>	<i>8</i>	<i>543</i>	<i>879</i>	<i>181</i>	<i>1.611</i>	<i>2,1</i>

Segue : Tav. VI. — Distribuzione degli iscritti con professioni impiegate per provincie
(al 30-9-1952)

PROVINCIE	DIRI- GENTI	IMPIEGATI DI CONCETTO	IMPIEGATI D'ORDINE	SUBAL- TERNI	TOTALE (cifre as- solute)	% SUL TOTALE LOCALE DEGLI ISCRIT- TI
Avellino	6	150	234	74	464	0,6
Benevento	—	101	231	56	388	0,5
Caserta	5	238	296	52	591	0,8
Napoli	31	1.411	4.208	406	6.056	7,7
Salerno	13	233	526	78	850	1,1
<i>Campania</i>	<i>55</i>	<i>2.133</i>	<i>5.495</i>	<i>666</i>	<i>8.349</i>	<i>10,7</i>
Bari	1	525	1.214	376	2.116	2,7
Brindisi	2	32	162	45	241	0,3
Foggia	5	206	185	50	446	0,6
Lecce	5	195	270	98	568	0,7
Taranto	—	165	407	70	642	0,8
<i>Puglie</i>	<i>13</i>	<i>1.123</i>	<i>2.238</i>	<i>639</i>	<i>4.013</i>	<i>5,1</i>
Matera	1	18	27	26	72	0,1
Potenza	3	92	111	43	249	0,3
<i>Basilicata</i>	<i>4</i>	<i>110</i>	<i>138</i>	<i>69</i>	<i>321</i>	<i>0,4</i>
Catanzaro	15	122	179	66	382	0,5
Cosenza	2	111	172	65	350	0,4
Reggio Calabria	31	428	348	136	943	1,2
<i>Calabria</i>	<i>48</i>	<i>661</i>	<i>699</i>	<i>267</i>	<i>1.675</i>	<i>2,1</i>
Agrigento	1	158	145	57	361	0,6
Caltanissetta	—	19	100	54	173	0,9
Catania	8	508	745	385	1.646	2,1
Enna	2	46	84	48	180	0,2
Messina	6	698	898	198	1.800	2,3
Palermo	8	183	528	314	1.033	1,3
Ragusa	1	142	80	39	262	0,3
Siracusa	3	137	144	49	333	0,5
Trapani	—	203	178	117	498	0,6
<i>Sicilia</i>	<i>29</i>	<i>2.094</i>	<i>2.912</i>	<i>1.261</i>	<i>6.286</i>	<i>8,0</i>
Cagliari	6	53	339	127	525	0,7
Nuoro	—	13	50	26	89	0,1
Sassari	2	57	158	59	276	0,3
<i>Sardegna</i>	<i>8</i>	<i>123</i>	<i>547</i>	<i>212</i>	<i>890</i>	<i>1,1</i>
Italia Settentrionale	191	7.095	28.123	4.377	39.786	5,4
Italia Centrale	221	3.769	10.922	1.957	16.869	5,1
Italia Meridionale	120	4.027	8.570	1.641	14.358	3,1
Italia Insulare	37	2.217	3.449	1.473	7.176	4,0
REPUBBLICA	569	17.108	51.064	9.448	78.189	4,6

CAPITOLO VII

LA DISOCCUPAZIONE DELLA MANOVALANZA GENERICA

20. Classificazione dei « manovali comuni ». — 21. Confronti di dati delle diverse provincie.

20. — I disoccupati con professione di « manovale comune » iscritti, in seno alla categoria professionale 30, agli uffici di collocamento, alla data del 30 settembre 1952 risultavano 522.369 rappresentanti il 30,3 % del totale nazionale degli iscritti stessi.

È una percentuale, come si vede, abbastanza notevole; ma al disopra delle cifre che pongono la categoria dei manovali comuni alla testa di tutte le altre categorie professionali per numero di disoccupati, sta l'evidente tragica realtà sociale di una enorme massa di individui che chiedono lavoro senza possedere una qualifica o ignorandola, privi di qualsiasi esperienza lavorativa che assicuri loro una durevole occupazione. Di questi spesso involontari « analfabeti della disoccupazione », tenteremo dare una classificazione tutta particolare, individuandone alcuni degli aspetti più caratteristici.

Distingueremo, pertanto, i « manovali comuni » in 5 categorie :

1) operai che, pur essendo in possesso di qualifica ben definita e riconosciuta, si iscrivono all'ufficio di collocamento come « manovali comuni », nella speranza di trovare occupazione sia pure temporanea in qualche cantiere di lavoro o in qualche azienda industriale ;

2) braccianti agricoli che abbandonano la campagna ed emigrano nelle file dei lavoratori dell'industria attraverso il « ponte » della manovalanza comune, nella speranza di migliori guadagni ;

3) giovani operai che, respinti dall'artigianato per le note questioni di carattere fiscale e previdenziale, si riversano nel calderone della manovalanza generica, nella speranza di trovare un'occupazione che faccia da trampolino alle loro aspirazioni di futura qualificazione ;

4) operai di piccoli centri che non hanno mai frequentato o potuto frequentare corsi di qualificazione e che diventano « manovali comuni » quasi per tradizione, anche perchè l'ambiente economico locale non offre possibilità di lavoro qualificato ;

5) giovani operai, infine, che, sfiduciati dei corsi professionali o respinti da questi, si rifugiano tra i « manovali comuni » abbandonando l'idea di una possibile qualificazione.

Come si vede, la caratteristica comune a quasi tutte le dette categorie di manovali comuni, è rappresentata da una aspirazione od un miglioramento personale sociale od economico che, invece, nella generalità dei casi, porta l'operaio, già avvilito e demoralizzato, ad una posizione di polivalenza che è però purtroppo, spesso sinonimo di....nullavalenza. La manovalanza comune viene così a rappresentare il concretizzarsi di quella naturale tendenza all'« arrangiarsi » che snatura la funzione sociale del lavoro e della professione. Non sono rarissimi i casi di diplomati o laureati che deprezzano il loro titolo di studio e le loro capacità pur di potere « tirare avanti » con le temporanee occasioni di lavoro offerte loro quali « manovali comuni ».

Di tutto il problema della disoccupazione, questo dei « manovali comuni » è, quindi, l'aspetto più doloroso e più preoccupante. Esso fa porre, altresì, l'accento su un altro problema di estrema importanza sociale: quello dell'addestramento professionale.

21. — La punta massima dei « manovali comuni » iscritti agli uffici di collocamento, è rappresentata nella provincia di Aosta con il 60 % di manovali sul totale degli iscritti, seguita dalla provincia di Perugia con il 57 % e da quelle di Savona (56 %), Frosinone (51,5 %), Parma (51 %) e Cuneo (50 %), nelle quali i « manovali comuni » rappresentano non meno della metà degli iscritti. La punta minima si riscontra nella provincia di Caltanissetta (3,1 %), seguita dalle provincie di Ravenna (4,2 %) e Lecce (4,9 %).

Le regioni con maggior numero di iscritti « manovali comuni » sono la Val d'Aosta (60 %) e l'Umbria (53 %). Le regioni dell'Italia Centrale precedono quelle dell'Italia Settentrionale come percentuale di disoccupati manovali comuni, seguite dall'Italia Meridionale e da quella Insulare.

Il confronto dei dati attuali con quelli del 1951 alla stessa data, mostra un aumento di manovali nella misura di oltre 40 mila unità, quasi tutto limitato alle donne della categoria.

La ripartizione per Classi dà le seguenti cifre: 1^a Classe: 183.955 (35,2 %), 2^a Classe: 271.474 (52,0 %), 3^a, 4^a e 5^a Classe: 66.939 (12,8 %).

Dei manovali appartenenti alla 1^a Classe, 12.027 provengono dall'agri coltura, 58.767 dall'industria, 209 dai trasporti, 840 dal commercio, 214 dal credito ed assicurazione e 111.898 da attività e servizi vari.

Tav. VII. — Distribuzione degli iscritti «Manovali comuni» per regioni
(al 30-9-1952)

PROVINCIE	MASCHI	FEMMINE	TOTALE	% SUL TOTALE LOCALE DEGLI ISCRITTI
Piemonte	18.980	17.920	36.900	38,0
Liguria	11.907	9.990	21.897	44,0
Lombardia	33.843	37.896	71.739	34,2
Trentino	3.095	1.701	4.796	38,0
Veneto	40.782	22.635	63.417	43,0
Venezia Giulia	7.530	4.674	12.204	35,5
Emilia	20.518	17.856	38.374	20,2
Toscana	27.078	13.916	40.994	35,6
Marche	9.008	4.830	13.838	34,0
Umbria	10.870	4.676	15.546	53,0
Lazio	20.539	8.514	29.053	33,7
Abruzzi e Molise	18.449	4.899	23.348	39,5
Campania	47.778	23.231	70.999	33,8
Puglia	19.015	4.081	23.096	13,8
Basilicata	3.408	284	3.692	20,4
Calabria	16.938	3.579	20.517	28,7
Sicilia	14.666	2.779	17.445	12,3
Sardegna	12.613	867	13.480	37,1
Italia settentrionale	137.435	112.925	250.360	33,8
» centrale	85.944	36.835	122.779	37,1
» meridionale	87.139	31.175	118.314	25,4
» insulare	27.279	3.646	30.925	17,4
REPUBBLICA	337.797	184.572	522.369	30,5

PIETRO MAZZOLENI

**RISULTANZE DI UNA INDAGINE SULLA DISOCCUPAZIONE IN UNA
GRANDE CITTA' INDUSTRIALE E COMMERCIALE (MILANO)
NEL SETTEMBRE 1952**

PAGINA BIANCA

CAPITOLO UNICO

1. Criteri seguiti nell'indagine e principali risultati. — 2. Particolari figure di disoccupati. — 3. Attività occasionale svolta dai non occupati. — 4. Ramo di attività, professione e posizione, età. — 5. Grado di istruzione. — 6. Cause della disoccupazione. — 7. La disoccupazione in alcuni gruppi di professioni. Sesso dei disoccupati già occupati. — 8. Sesso, età e grado di istruzione degli inoccupati in cerca di prima occupazione. — 9. Ore di lavoro effettuate dagli occupati nella settimana di riferimento. — 10. Forze di lavoro occupate che non hanno lavorato nella settimana. — 11. Ore di lavoro effettuate in attività occasionali. — 12. Distribuzione dei disoccupati nei gruppi familiari. — 13. Composizione delle famiglie in rapporto all'occupazione. — 14. Famiglie dove qualche componente usufruisce di pensione o sussidio.

1. — Prima di esporre le risultanze dell'indagine sulle forze di lavoro in Milano, si ritiene necessario accennare alle modalità con le quali l'indagine stessa è stata eseguita, giacchè la misura della rispondenza delle risultanze alla situazione di fatto è condizionata evidentemente a tali modalità.

L'indagine, effettuata dall'Amministrazione Comunale di Milano a mezzo del proprio Servizio Lavoro e Statistica che ha proceduto anche agli spogli, è stata condotta secondo la tecnica del campione, la quale consiste nel portare la rilevazione, anzichè su tutte le unità che compongono, nel loro insieme, ciò che si dice universo o totalità, su un numero limitato di unità, detto appunto campione. Per la determinazione del numero di tali unità e per la scelta delle unità stesse possono essere seguiti criteri diversi, a seconda del grado di approssimazione che si vuole avere dei risultati della rilevazione e dei mezzi di cui si dispone. I criteri adottati in tale rilevazione sono i medesimi seguiti dall'Istituto centrale di statistica nella rilevazione a carattere nazionale.

Analogamente è stato fatto per la classificazione delle forze di lavoro, con la sola eccezione che nella presente indagine a carattere locale sono stati compresi fra i disoccupati anche coloro che alla data della rilevazione svolgevano attività occasionale.

Le famiglie che sono state intervistate ai fini dell'indagine sono 7.987, pari al 2 % dell'ammontare delle famiglie residenti nel Comune di Milano.

Prima di sottoporre allo spoglio le notizie raccolte, si è proceduto ad un riscontro molto rigoroso delle notizie stesse, ricorrendo in molti casi ad interviste supplementari, specie per quanto si riferisce ai disoccupati. Riscontri ne vennero eseguiti anche in sede di spoglio, mediante tabulazione dei dati inerenti alle forze di lavoro, dopo averle classificate secondo determinati caratteri.

Nello spoglio si è cercato di tenere conto di ogni dato particolare, anche perchè alcune risultanze, se pure non si riferiscono ad un numero molto rilevante di casi, possono avere nondimeno un certo significato, specie quando esso trova conferma in altri dati. In modo speciale si è avuto cura di individuare le numerose figure di disoccupati, distinguendo, fra i disoccupati già occupati, quelli che, dopo vari anni di disoccupazione, svolgono dei lavori occasionali che però costituiscono ormai la loro occupazione normale, coloro che sono idonei solamente a determinati lavori, coloro che si trovano temporaneamente ammalati ecc.

Oltre alle notizie necessarie ad individuare le varie figure di disoccupati, sono state sottoposte allo spoglio tutte le altre notizie individuali sia dei disoccupati come degli occupati, quelle cioè relative alla professione, posizione e ramo di attività, età, grado di istruzione, ore di lavoro normali effettuate nella settimana di riferimento (14-20 settembre), ore di lavoro occasionali, godimento di sussidio o di pensione. Per i disoccupati sono state inoltre oggetto di spoglio le notizie relative alle cause della disoccupazione, alla durata di essa, alle ore occasionali di lavoro che avessero svolto nella settimana cui si riferisce l'indagine. Lo spoglio effettuato come sopra consente, fra l'altro, di esaminare, non solo per rami di attività economica, ma anche in corrispondenza di determinati gruppi di professioni, lo stato della occupazione e della disoccupazione.

Oltre ai dati individuali, lo spoglio è stato esteso anche ai dati familiari, avendo cura di considerare come capo famiglia, ai fini di tale indagine, quel componente di essa che ne sopporta l'onere; e classificando le famiglie stesse secondo il numero dei membri e rispettivamente degli appartenenti alle forze di lavoro, degli occupati, dei disoccupati e di quelli che usufruiscono di sussidio o di pensione.

Nella tavola I sono riportate le risultanze complessive più importanti. La percentuale degli appartenenti alle forze di lavoro, rispetto al complesso della popolazione, risulta pari a 48,6. Prima di procedere ad esporre le risultanze più dettagliate ottenute dallo spoglio, quali figurano nelle altre tavole, si ritiene opportuno, allo scopo di una più esatta valutazione dei dati contenuti nella tavola I, accennare ad alcune particolari figure di disoccupati.

2. — Si sono riscontrate, specialmente fra i disoccupati già occupati, delle situazioni alquanto diverse: tra coloro che si dichiarano disoccupati dal 1949 ed anni precedenti, vi è una aliquota, pari all'11,2 % di essi, costituita, in generale, da elementi non più giovani, che svolgono lavori occasionali, in modo però quasi continuativo. Nell'individuare tali disoccupati si è usata molta cautela ed infatti non sono stati compresi fra di essi altri disoccupati, pure del 1949 ed anni precedenti, che svolgono lavori occasionali ma, secondo la loro dichiarazione, con carattere saltuario. Vi è poi un'altra aliquota, pari a circa il

Rilevazione delle forze di lavoro in Milano all'8-9-1952 (*)

Tav. I. — Classificazione delle forze di lavoro secondo il sesso e la condizione
Dati complessivi

(cifre assolute in migliaia)

CONDIZIONE	M	F	MF
FORZE DI LAVORO	399,6	216,7	616,3
Occupati (a)	374,7	195,7	570,4
Lavoranti in proprio e coadiuvanti	—	—	126,6
Lavoranti alle dipendenze altrui	—	—	443,8
Non occupati	24,9	21,0	45,9
già occupati	18,4	10,8	29,2
in attesa di prima occupazione.	6,5	10,2	16,7
CONDIZIONI NON PROFESSIONALI	—	—	652,7
Casalinghe	—	—	300,9
Pensionati, invalidi, ecc.	—	—	86,9
Benestanti ed altre (b)	—	—	264,9
TOTALE GENERALE	—	—	1.269,0

(*) Per la più esatta valutazione dei dati contenuti in questa tavola e nelle altre 10 successive, occorre tener presente che essi sono stati ottenuti attraverso una rilevazione condotta secondo la tecnica del campione.

(a) Compresi i militari di leva, oltre quelli di carriera, i quali ultimi, invece, sono stati sempre considerati anche in tutte le altre tavole.

(b) Compresi gli studenti, scolari, bambini, ecc.

4,9 %, costituita anch'essa da disoccupati dal 1949 ed anni precedenti, che dichiarano di avere cercato sempre lavoro, senza però mai poterlo trovare, neppure occasionalmente. Un'altra aliquota di disoccupati già occupati è costituita da persone idonee solamente a determinati lavori: essi risultano pari a circa il 3,7 %; trattasi, nella quasi totalità di licenziati a seguito di infermità o malattia.

Vi sono poi dei disoccupati che avevano una occupazione indipendente, come imprenditori o coadiuvanti, e che essendo venuta a cessare tale condizione cercano lavoro alle dipendenze di terzi. A questi si possono aggiungere gli altri che avevano lasciato il lavoro, perchè non ne avevano più bisogno o per altre ragioni (in gran parte donne che avevano lasciato il lavoro per avere contratto matrimonio), e che ora cercano lavoro di nuovo; il numero degli appartenenti a tale categoria di disoccupati è più difficile a determinarsi: essi risulterebbero pari a circa il 4 % dei disoccupati già occupati. Vi sono altri gruppi meno nume-

rosi, quali, ad es., quello degli ammalati, che al momento non potrebbero assumere nessun lavoro ; vi sono infine alcuni che hanno segnalato di avere difficoltà a trovare lavoro per il fatto di dovere entro brevissimo tempo iniziare il servizio di leva.

Anche fra i disoccupati in cerca di prima occupazione occorre fare alcune distinzioni, sia pure di entità molto minore. Mentre la massima parte (il 96 %) è rappresentata da veri e propri inoccupati in cerca di prima occupazione, vi è una quota, pari al 2,8 %, costituita da persone in condizioni di salute piuttosto precarie e idonee pertanto solamente a determinati lavori ; vi è poi una piccola aliquota di persone già di una certa età e che non hanno mai lavorato, in quanto non ne avevano mai avuto bisogno.

Occorre poi rilevare che fra i non occupati in cerca di prima occupazione le femmine raggiungono il 60,9 % : la quale condizione non trova esatta rispondenza nè fra i disoccupati già occupati nè fra gli occupati, per cui vi è motivo di ritenere che fra coloro che si sono dichiarati non occupati in cerca di prima occupazione vi sia un certo numero, non facilmente determinabile, di donne che non cercano attivamente lavoro e che sono addette alla casa. D'altra parte l'individuazione di coloro, che dichiarano di essere disoccupati, ma che però non cercano attivamente lavoro, si presenta tutt'altro che facile : ciò nonostante, si è cercato di farlo, limitandoci però a quei casi dove risultava indubbio, attraverso le indicazioni stesse fornite dagli intervistati, trattarsi di persone che non cercano lavoro attivamente : il numero complessivo di esse (maschi e femmine) è di circa un migliaio.

3. — Per quanto riguarda l'attività occasionale, essa è stata presa in attento esame, non solo per poter valutare più esattamente la condizione dei disoccupati, ma anche per vedere quali sono i gruppi di professioni, alle quali appartengono i disoccupati che più facilmente trovano lavoro occasionale. Su un complesso di 29.200 disoccupati già occupati, quelli che hanno dichiarato di aver eseguito lavori occasionali nella settimana di riferimento e cioè dal 14 al 20 settembre (vedasi la tavola II), risultano 5.900. Al riguardo non si può escludere che si possa non essere molto lontani dalla realtà nel ritenere che una tale aliquota di occupati in lavori occasionali, pure cambiando le persone fisiche che la compongono, possa riscontrarsi pressochè in ogni periodo dell'anno : ragione per cui avviene che in varie statistiche una tale aliquota si trova ad essere compresa fra la mano d'opera occupata.

Assai meno numerosi sono quelli che svolgono lavori occasionali fra i non occupati in attesa di prima occupazione : essi non raggiungono infatti il 3 % e sono rappresentati quasi esclusivamente da maestre, che, nell'attesa di trovare un impiego stabile, svolgono delle attività occasionali. Ve ne sono alcuni altri,

Tav. II. — Classificazione delle forze di lavoro, occupati e non occupati, secondo i caratteri piu importanti (*)

(Cifre assolute in migliaia)

VOCE	OCCUPATI	NON OCCUPATI GIÀ OCCUPATI	VOCE	OCCUPATI	NON OCCUPATI GIÀ OCCUPATI
<i>Posizione nella professione</i>			<i>Ramo di attività economica</i>		
Imprenditori, artigiani commercianti (a) . . .	113,8	0,7	Industria manifatt. . .	229,1	15,9
Professioni ed arti libere	14,7	0,4	Costruzioni edilizie . .	26,5	1,9
Dirigenti ed impiegati . .	157,6	8,0	Ind. imp. acqua, luce, calore	20,5	1,5
Operai e manovali	189,2	16,4	Trasporti e comunicaz.	27,2	1,9
Personale subalterno . . .	87,0	3,0	Commercio	123,1	4,6
Altre e non indicate . . .	3,4	0,7	Credito e assicurazioni	18,6	0,4
			Pubbliche Amministr. .	42,8	0,7
			Altre	77,9	2,3
TOTALE	565,7	29,2	TOTALE	565,7	29,2
<i>Gruppi di età</i>			<i>Grado di istruzione</i>		
Fino a 19 anni	41,5	3,7	Istruzione elementare o nessuna (b).	308,2	16,7
da 20 a meno di 30 anni	131,5	11,4	Media infer. o avviamr.	155,3	9,4
da 30 a » 40 »	123,7	5,0	Media super. : freq. . .	24,4	1,4
da 40 a » 50 »	141,3	5,5	Media super. : diploma	41,5	1,4
da 50 a » 60 »	92,3	3,3	Università : frequenza o laurea	31,2	0,3
da 60 e più	35,4	0,3	Altre	2,1	..
TOTALE	565,7	29,2	TOTALE	565,7	29,2

(*) Per gli inoccupati in cerca di prima occupazione vedasi tav. VII.

(a) Compresi i coadiuvanti e i piccoli padroni.

(b) Il numero di coloro che hanno «nessuna istruzione» è di circa 3,1, appartenenti quasi esclusivamente a gruppi di età adulti.

NB. — In questa tavola, come nelle successive, i due puntini corrispondono a cifre esigue, che l'entità del campione non consente di determinare esattamente.

Segue: Tav. II. — Classificazione delle Forze di Lavoro, occupati e non occupati, secondo caratteri più importanti.

(cifre assolute in migliaia)

VOCE	OCCUPATI	VOCE	OCCUPATI
<i>Ore normali di lavoro</i>		<i>Occupati che non hanno lavorato a causa di:</i>	
Fino a 30 ore	36,2	Mancanza di lavoro	4,8
da 31 a 40 ore	87,4	Malattia	9,3
da 41 e più ore	408,8	Ferie	17,6
TOTALE	532,4	Cattivo tempo . . . .	..
Occupati che non hanno lavorato	33,3	Sciopero . . . . .	..
IN COMPLESSO	565,7	Altre	1,6
		TOTALE	33,3

VOCE	NON OCCUPATI GIÀ OCCUPATI	VOCE	NON OCCUPATI GIÀ OCCUPATI	VOCE	NON OCCUPATI GIÀ OCCUPATI
<i>Durata della disoccupazione</i>		<i>Causa della disoccupazione</i>		<i>Lavoro occasionale svolto</i>	
Fino a 6 mesi. . . .	8,3	Licenziamento	12,6	Fino a 10 ore	0,9
da 7 a 12 mesi. . . .	5,5			da 11 a 20 ore	2,7
da 13 a 18 »	2,3	Dimissioni	3,1		
da 19 a 24 »	2,4			da 21 a 30 ore	2,1
da 25 a 30 »	1,3	Chiusura azienda	6,4		
da 31 a 36 »	1,9	Cause stagionali	1,5	da 31 ore e più	0,2
da 37 a 48 »	2,1	Malattie o infermità	2,9		
da 49 mesi e più	3,7				
Senza indicazioni	1,7	Non indicate e altre	2,7		
TOTALE	29,2	TOTALE	29,2	TOTALE	5,9

che, in attesa di trovare occupazione, hanno dichiarato di frequentare scuole professionali, serali o festive. Quanto all'entità della prestazione, che i lavori occasionali di cui sopra importano, essa non raggiunge, in media, le 20 ore settimanali.

Il piano di spoglio prevedeva anche una classificazione dei disoccupati già occupati, che effettuano lavori occasionali secondo la loro normale professione, posizione e ramo di attività e secondo quella occasionale: notizie queste ultime che figurano di solito nelle annotazioni in calce ai moduli di rilevazione. Senonchè la classificazione è apparsa molto difficile ad effettuarsi, in quanto troppo incerta ed incompleta, stante la pluralità dei lavori occasionali che molti disoccupati hanno dichiarato di eseguire. In generale i lavori occasionali che vengono eseguiti dai disoccupati o sono affini a quelli che essi già effettuavano, oppure trattasi di lavori per i quali non si richiede nessuna specializzazione.

4. — Quanto ai rami di attività cui appartengono i disoccupati, se si classificano i disoccupati già occupati secondo il ramo di attività (vedasi la tavola II) e si rapporta il numero di essi a quello corrispondente degli occupati, la percentuale risulta del 7 % sia nell'industria manifatturiera come in quella edilizia, nell'industria elettrica e così pure nei trasporti; la percentuale scende al 4 % nelle aziende commerciali ed affini e al 2 % nelle aziende di credito e assicurazione e presso le pubbliche amministrazioni. Dati più significativi, per quanto riguarda i disoccupati nelle industrie, si hanno riferendosi ad alcuni gruppi professionali, là dove la tecnica del campione lo permette: occorre però tenere presente che i dati riguardano la sola popolazione residente in Milano e prescindono pertanto dalla mano d'opera che affluisce in Milano dagli altri comuni. Prima di procedere a tale esame per gruppi professionali, si ritiene tuttavia opportuno esporre alcune altre risultanze complessive riguardanti non solo la posizione nella professione, ma anche l'età, la durata della disoccupazione, ecc.; ciò in quanto ad alcuni di tali dati viene pure fatto richiamo nell'accenno, che faremo in seguito, alle risultanze della classificazione degli occupati e dei non occupati per gruppi di professioni.

Per quanto riguarda la posizione nella professione, più della metà dei disoccupati, e precisamente il 56,2 % di essi, appartiene agli operai e manovali. Se si calcola la percentuale dei disoccupati rispetto agli occupati per le singole posizioni nella professione, risulta che di fronte ad una percentuale del 5,2 % rappresentata dai disoccupati in complesso rispetto agli occupati, quella corrispondente per i disoccupati operai e manovali è dell'8,7 %: essa risulta del 5,1 per i dirigenti ed impiegati e scende al 3,4 % per il personale subalterno, piuttosto numeroso nelle aziende commerciali e di credito, oltre che nelle amministrazioni aventi carattere pubblico.

Per quanto riguarda i gruppi di età, il 39 % dei disoccupati già occupati risulta avere una età fra i 20 ed i 29 anni, il 17 % fra i 30 ed i 39, il 18,8 fra i 40 ed i 49 e l'11,3 fra i 50 ed i 59 anni. I disoccupati sino a 19 anni di età sono il 12,7 %; i disoccupati dai 60 anni in su rappresentano una percentuale minore e precisamente l'1,2 %. Le percentuali corrispondenti per gli occupati negli stessi gruppi di età sono 23,2 %; 21,9 %; 25 %; 16,3 %; 7,3 % e 6,3 %. La frequenza dei disoccupati rispetto agli occupati appare pertanto maggiore nel gruppo di età sino ai 19 anni e in quello dai 20 ai 29 anni: ciò trova riscontro nelle risultanze che si ottengono rapportando il numero dei disoccupati a quello degli occupati per i medesimi gruppi di età. Infatti, di fronte ad un rapporto, come già detto, di 5,2 per il complesso dei disoccupati rispetto agli occupati, esso risulta di 8,9 nel gruppo sino a 19 anni, di 8,7 in quello dai 20 ai 29 anni e scende a 4 nei gruppi di età rispettivamente da 30 a 39 da 40 a 49 e da 50 a 59. Ai fini di un esame più approfondito del fenomeno, si è ritenuto opportuno procedere alla classificazione degli occupati e dei disoccupati non solo per gruppi di età, ma tenendo conto pure della posizione nella professione (vedasi la Tavola III). Anche i dati così ottenuti stanno a confermare la maggiore frequenza dei disoccupati rispetto agli occupati nei gruppi di età sino ai 19 anni e dai 20 ai 29 anni; la frequenza minore si ha nel gruppo dai 30 ai 39 anni; essa aumenta, quantunque non di molto, per il gruppo di età dai 40 ai 49 anni per gli operai e manovali ed il personale subalterno: non così però per gli impiegati e dirigenti, dove, al contrario, tende a diminuire. In corrispondenza dei gruppi successivi di età i dati stanno a denotare un aumento per il personale subalterno, quantunque le cifre assolute piuttosto esigue rendano i dati stessi meno significativi; essi segnerebbero invece una diminuzione per gli operai e manovali, mentre la situazione si mantiene pressochè stazionaria per gli impiegati e i dirigenti.

La sopra accennata diversa frequenza dei disoccupati per gruppi di età e per posizione nella professione dà motivo ad alcune considerazioni: il maggiore rendimento da parte del personale operaio parrebbe aversi, in generale, in corrispondenza del gruppo di età dai 30 ai 39 anni, allorquando vi è da ritenere che il personale conosca molto bene il proprio lavoro ed inoltre esso è ancora nel pieno delle sue forze. Il declinare delle energie ha senza dubbio un certo peso nell'aumento, sia pure molto limitato, della percentuale dei disoccupati nei gruppi successivi di età per le categorie degli operai e del personale subalterno.

5. — Per quanto riguarda il grado di istruzione dei disoccupati già occupati, per ogni 100 di essi quelli che hanno frequentato le scuole elementari sono 57,2 e quelli che hanno frequentato le scuole medie inferiori o di avviamento 32,2. I dati corrispondenti per gli occupati sono 54,5 e 27,5. Se si rapporta il

Tav. III. — Occupati e disoccupati già occupati secondo la posizione nella professione e per gruppi di età

(Cifre assolute in migliaia)

POSIZIONE NELLA PROFESSIONE	GRUPPI DI ETÀ						
	COM- PLESSO	FINO A 19 ANNI	DA 20 A MENO 30	DA 30 A MENO 40	DA 40 A MENO 50	DA 50 A MENO 60	DA 60 E PIÙ ANNI
<i>Occupati</i>							
Imprenditori, arti- giani, comm. (a) .	113,8	4,0	17,2	22,3	34,8	23,0	12,5
Professionisti e arti libere	14,7		1,5	3,2	3,9	3,4	2,7
Dirigenti e impieg..	157,6	8,1	46,6	36,9	35,1	22,9	8,0
Operai e manovali .	189,2	21,7	46,1	43,2	43,8	28,1	6,3
Personale subalt. .	87,0	7,4	19,3	17,2	23,1	14,5	5,5
Altre e non indicate	3,4	0,3	0,8	0,9	0,6	0,4	0,4
TOTALE . . .	565,7	41,5	131,5	123,7	141,3	92,3	35,4
di cui femmine . .	195,7	21,2	53,0	41,5	42,2	28,1	9,7
<i>Disoccupati</i>							
Imprenditori, arti- giani, comm. (a) .	0,7	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,3
Professionisti e arti libere	0,4		0,3				
Dirigenti e impieg..	8,0	0,7	2,9	1,6	1,5	1,0	..
Operai e manovali .	16,4	2,3	6,5	2,9	3,2	1,5	..
Personale subalterno	3,0	0,6	1,0	0,3	0,5	0,6	..
Altre e non indicate.	0,7	..	0,5	..	..	..	..
TOTALE . . .	29,2	3,7	11,4	5,0	5,5	3,3	0,3
di cui femmine . .	10,8	1,6	4,4	2,6	1,5	0,7	..

(a) Compresi i coadiuvanti ed i piccoli padroni.

numero dei disoccupati, suddivisi secondo il grado di istruzione, a quello corrispondente degli occupati, esso risulta del 5,4 % per quelli che hanno frequentato le scuole elementari e del 6,1 % per quelli che hanno frequentato le scuole medie inferiori o di avviamento, di fronte ad un quoziente di 5,2 che, come detto, si ottiene rapportando il numero dei disoccupati in complesso a quello degli occupati; il rapporto diminuisce per coloro che hanno frequentato le scuole medie superiori, oppure hanno fatto gli studi universitari.

Per un esame più approfondito del fenomeno si è proceduto alla classificazione degli occupati e dei disoccupati già occupati secondo il titolo di studio e la posizione nella professione ed al calcolo dei rapporti dei secondi rispetto ai primi (vedasi la tavola IV). I dati così ottenuti stanno a dimostrare come il titolo di studio ha molta importanza ai fini della posizione professionale (impiegati, operai, ecc.). Esso risulta avere invece, in generale, una scarsa importanza nei riguardi dei licenziamenti, tranne per coloro che hanno conseguito un diploma di scuola media superiore o hanno fatto studi universitari: dove però la minore frequenza dei disoccupati già occupati non è tanto da attribuire al titolo di studio quanto ad un complesso di altre circostanze, relative specialmente alle funzioni ed alla posizione gerarchica di tali lavoratori.

6. — Se i disoccupati già occupati vengono suddivisi secondo la causa della disoccupazione, risulta che la percentuale maggiore di essi è rappresentata dai disoccupati a seguito del licenziamento col 43,2%; seguono quelli per chiusura di azienda col 22%, per dimissione col 10,7%, per malattia o infermità col 10%; il 5,1 % è rappresentato dai disoccupati per cause stagionali e il 9 % per altre cause e cause non indicate. Se la stessa classificazione viene effettuata tenendo conto anche della posizione nella professione (vedasi tavola V), le risultanze che si ottengono non si discostano di molto da quelle già annunciate, tranne per la disoccupazione a causa di dimissione, la quale appare relativamente più frequente fra i dirigenti ed impiegati che non fra gli operai, i manovali e i subalterni, e per la disoccupazione dovuta a cause stagionali, la quale riguarda esclusivamente queste ultime categorie. Risultanze notevolmente diverse si ottengono se si classificano i disoccupati secondo le cause della disoccupazione e per i singoli rami di attività (vedasi la tavola V). Anche a proposito di tali risultanze occorre però tenere presente che il ramo delle industrie manifatturiere comprende attività molto diverse fra di loro, per cui è da ritenersi che scostamenti piuttosto ampi, che senza dubbio si riscontrano in corrispondenza di determinate attività, finiscano per compensarsi nel dato in complesso, il quale pertanto non può risultare molto significativo; si aggiunga ancora che le cifre assolute in corrispondenza di determinati rami di attività, sono troppo esigue perchè possa essere loro attribuito un significato indubbio.

Tav. IV. — Occupati e disoccupati già occupati secondo la posizione nella professione e il grado d'istruzione

(cifre assolute in migliaia)

POSIZIONE NELLA PROFESSIONE	GRADO DI ISTRUZIONE				
	COMPLESSO	ELEMEN- TARE O NESSUNA	MEDIA IN- FERIORE O AVVIA- MENTO	MEDIA SU- PERIORE E ALTRE (a)	UNIVER- SITÀ (b)
<i>Occupati</i>					
Imprenditori, artigiani, com- mercianti (c)	113,8	62,0	32,6	13,9	5,3
Professionisti ed arti libere . .	14,7	0,5	2,2	4,5	7,5
Dirigenti e impiegati	157,6	21,0	71,0	44,6	21,0
Operai e manovali	189,2	148,6	38,3	2,3	..
Personale subalterno	87,0	74,7	10,6	1,7	..
Altre e non indicate	3,4	1,4	0,6	1,0	0,4
TOTALE	565,7	308,2	155,3	68,0	34,2
<i>Disoccupati</i>					
Imprenditori, artigiani, com- mercianti (c)	0,7	} 0,3	0,3	0,1	} 0,3
Professionisti e arti libere . .	0,4		0,1	0,1	
Dirigenti e impiegati	8,0	1,4	4,4	2,1	
Operai e manovali	16,4	12,5	3,4	0,5	—
Personale subalterno	3,0	2,1	0,9	..	—
Altre o non indicate	0,7	0,4	0,3	..	..
TOTALE	29,2	16,7	9,4	2,8	0,3

(a) Frequenza o diploma. — (b) Frequenza o laurea. — (c) Compresi i coadiuvanti ed i piccoli padroni.

Tav. V. — Non occupati già occupati secondo la durata della disoccupazione e la causa della disoccupazione suddivisi secondo la posizione nella professione ed il ramo di attività

(Cifre assolute in migliaia)

I. — Durata della disoccupazione

POSIZIONE NELLA PROFESSIONE — RAMO ATTIVITÀ	FINO A 6 MESI	DA 7 A 12 MESI	DA 13 A 24 MESI	DA 25 A 36 MESI	DA 37 A 48 MESI	DA 48 E PIÙ	SENZA INDICA- ZIONE	TOTALE
Dirigenti e impiegati . . .	1,9	1,4	1,4	1,1	0,5	1,2	0,5	8,0
Operai e manovali . . .	5,1	3,5	2,4	1,5	1,5	1,7	0,7	16,4
Personale subalterno . . .	0,9	0,3	0,7	0,4	0,1	0,5	0,1	3,0
Altre non indicate . . .	0,4	0,3	0,2	0,2	..	0,3	0,4	1,8
TOTALE . . .	8,3	5,5	4,7	3,2	2,1	3,7	1,7	29,2
Totale industrie	5,9	3,6	3,3	1,9	1,7	1,9	1,0	19,3
di cui Manifatture . . .	5,0	2,9	2,8	1,4	1,5	1,7	0,6	15,9
Trasporti e comunicazioni.	0,2	0,7	0,2	0,2	..	0,4	0,2	1,9
Commercio e credito . . .	1,5	0,8	0,8	0,5	0,2	0,7	0,5	5,0
di cui Commercio . . .	1,5	0,8	0,7	0,4	0,2	0,7	0,3	4,6
Altre attività (a)	0,7	0,4	0,4	0,6	0,1	0,7	0,1	3,0
TOTALE . . .	8,3	5,5	4,7	3,2	2,1	3,7	1,7	29,2

II. — Causa della disoccupazione

POSIZIONE NELLA PROFESSIONE — RAMO ATTIVITÀ	LICEN- ZIA- MENTO	DIMIS- SIONI	CHIU- SURA AZIEN- DA	CAUSE STAGIO- NALI	MALAT- TIA O INFER- MITÀ	ALTRE E NON INDI- CATE	TOTALE
Dirigenti e impiegati . . .	3,5	1,1	1,7	—	1,0	0,7	8,0
Operai e manovali . . .	7,5	1,5	3,5	1,3	1,7	0,9	16,4
Personale subalterno . . .	1,3	0,3	0,7	..	0,2	0,5	3,0
Altre e non indicate . . .	0,3	0,2	0,5	0,1	..	0,6	1,8
TOTALE . . .	12,6	3,1	6,4	1,5	2,9	2,7	29,2
Totale industrie	8,6	1,7	4,7	1,0	2,0	1,3	19,3
di cui Manifatture . . .	6,8	1,3	4,2	0,8	1,8	1,0	15,9
Trasporti e comunicazioni.	1,0	0,2	0,3	..	..	0,4	1,9
Commercio e credito . . .	2,2	0,7	1,3	0,1	0,4	0,3	5,0
di cui Commercio . . .	1,8	0,7	1,3	0,1	0,4	0,3	4,6
Altre attività (a)	0,8	0,5	0,1	0,4	0,5	0,7	3,0
TOTALE . . .	12,6	3,1	6,4	1,5	2,9	2,7	29,2

(a) Compresa le pubbliche amministrazioni.

Se si classificano i disoccupati già occupati secondo la durata della disoccupazione, la percentuale maggiore di essi, corrispondente al 28,3 %, è costituita da disoccupati per i quali la disoccupazione decorre da non più di 6 mesi: il 19 % da 6 mesi ad 1 anno; il 16,3 % da 1 anno a 2 anni; il 10,9 % da 2 a 3 anni; il 7,3 % da 3 a 4 anni; ed il 12,3 % da 4 anni a più; vi è poi un certo numero, piuttosto limitato, di disoccupati, pari al 5,8 %, per i quali non risulta la data di decorrenza della disoccupazione. Appare da tali cifre come la condizione di disoccupati, pure denotando le cifre stesse un certo addensamento in corrispondenza della durata sino a 6 mesi e da 6 mesi a 1 anno, si protrae, per un numero considerevole di disoccupati, per parecchio tempo.

Per un esame più approfondito del fenomeno si è provato a classificare i disoccupati già occupati non solo secondo la durata della disoccupazione, ma anche secondo la posizione nella professione (vedasi la Tavola V). Le risultanze che si ottengono non si differenziano molto da quelle sopra esposte che prescindono dalla posizione professionale; appare tuttavia come la condizione di disoccupato si protrae più a lungo per i dirigenti e gli impiegati che non per gli operai. Piuttosto rilevante si mantiene in tutte le posizioni professionali la percentuale dei disoccupati da 4 anni e più.

Si è proceduto a classificare i disoccupati secondo la durata della disoccupazione ed il ramo di attività. Anche tali risultanze non si discostano molto da quelle sopra accennate per il complesso dei disoccupati; va tuttavia osservato che alcune delle cifre che si ottengono dalla suddetta classificazione sono troppo esigue per essere significative, mentre d'altra parte il ramo delle industrie manifatturiere comprende attività troppo diverse fra di loro, per consentire delle conclusioni precise. Dati di maggiore dettaglio al riguardo verranno esposti in seguito per taluni gruppi di professioni.

Se poi si classificano i disoccupati secondo la durata della disoccupazione e per gruppi di età, risulta come all'aumento della durata della disoccupazione, specie da 2 anni e più, corrisponda una frequenza relativamente maggiore di disoccupati appartenenti ai gruppi di età meno giovani.

Stante la maggiore gravità che presenta la disoccupazione allorquando essa si protrae oltre 1 anno, si è proceduto ad alcune classificazioni particolari, allo scopo di individuare meglio alcuni aspetti di tale disoccupazione.

Se i disoccupati già occupati si suddividono a seconda che tale condizione decorra da non più di 1 anno e da più di 1 anno e si classificano rispettivamente per le cause della disoccupazione, risulta che quelli per licenziamento e dimissione sono relativamente più frequenti fra i disoccupati da non più di 1 anno: è ovvio come solo a tale gruppo appartengono i disoccupati per cause stagionali; i disoccupati a seguito di chiusura di azienda o per malattia ed infermità appaiono invece relativamente più frequenti fra i disoccupati da più di 1 anno.

7. — Passando ora all'esame della disoccupazione per i più importanti gruppi di professioni (Tavola VI), e cominciando dalle professioni delle industrie metallurgiche e di quelle meccaniche, si rileva che su di un totale di circa 71.300 appartenenti a tale gruppo professionale, facenti parte della popolazione residente in Milano, i disoccupati ammontano a 4.900, pari al 6,9 % del complesso degli appartenenti al gruppo medesimo: trattasi di disoccupati costituiti per lo più da alesatori, fresatori, tornitori e meccanici senza altra specificazione.

Tav. VI. — Appartenenti alle forze di lavoro secondo i più importanti gruppi di professioni

(Cifre assolute in migliaia)

PROFESSIONI	OCCUPATI		NON OCCUPATI	
	TOTALE	DI CUI FEM.	TOTALE	DI CUI FEM.
Industrie metallurgiche e meccaniche	66,4	11,8	4,9	1,2
» edilizie	12,3	0,1	0,7	..
» elettriche e per l'installazione impianti luce, calore e acqua	15,2	0,8	1,0	..
Industrie chimiche	9,6	4,2	0,6	0,3
» del legno e materie affini.	8,1	0,4	0,7	..
» del vestiario, abbigliamento ed arredamento	32,2	26,2	3,2	3,0
Industrie che utilizzano spoglie animali	10,2	3,4	0,6	0,1
» cartarie, grafiche ed editoriali	15,6	3,7	1,3	0,3
Servizi sanitari, igienici e di estetica	10,2	3,8	0,3	0,2
Trasporti, comunicazioni e attività ausiliarie di esse	23,6	2,0	1,4	0,1
Caricatori, scaricatori, facchini, personale di fatica	14,9	1,4	1,1	0,1
Impiegati e personale subalterno (esclusi gli addetti ai negozi di vendita e pubblici esercizi)	42,0	17,9	1,3	0,8
Impiegati e personale subalterno ed operaio di negozi di vendita e pubblici esercizi	109,2	36,8	7,0	2,7
Professioni ed arti libere	16,6	1,2	0,3	..
Insegnanti	11,0	7,1	0,4	0,3
Industriali, artigiani, commercianti all'ingrosso e al minuto e assimilati	46,3	14,6	0,3	..
Professioni delle attività ausiliarie del commercio (agenti, piazzisti, rappresentanti, ecc.)	19,1	0,5	0,2	..

La maggior parte di essi risulta disoccupata da non più di 1 anno ; una quota pure notevole, anche se alquanto inferiore alla precedente, figura disoccupata da più di 3 anni. Le risultanze danno motivo a ritenere che tale situazione si ricollegli con le difficoltà in cui si sono trovati alcuni complessi industriali metalmeccanici dopo la guerra. Una certa aliquota dei suddetti disoccupati (attorno al 25 %) svolge lavori occasionali : sono alquanto numerosi fra di essi i disoccupati dal 1949 ed anni precedenti, che effettuano lavori occasionali in modo quasi continuativo.

Nelle professioni delle industrie edilizie, i disoccupati sono pari a circa il 5,4 % degli appartenenti alle professioni medesime, costituiti in buona parte da manovali. Trattasi di attività, quella dei manovali, come è noto, generica e l'importanza della quale è andata riducendosi negli ultimi tempi, in seguito alla applicazione dei mezzi meccanici anche nell'industrie edilizie. Si aggiunga che dopo una certa età trovare un lavoro continuativo come manovale appare difficile, per cui essi ricorrono, per quanto possono, a lavori occasionali.

Nelle professioni delle industrie elettriche e per l'installazione di impianti per luce, calore ed acqua, i disoccupati sono pari al 6,2 % : fra di essi sono relativamente numerosi quelli che effettuano lavori occasionali.

Nel gruppo delle professioni delle industrie chimiche, su circa 10.200 appartenenti, i disoccupati sono pari a 5,9 % : trattasi nella maggior parte di vulcanizzatori ed altri lavoranti della gomma e di chimici senza altra specificazione ; trascurabile è il numero di quelli che svolgono lavori occasionali.

Nelle professioni delle industrie del legno e delle materie affini, su circa 8.800 addetti, i disoccupati sono pari a circa l'8 % : le risultanze risentono evidentemente della condizione non molto brillante di tali industrie negli ultimi anni.

Nelle professioni delle industrie del vestiario, abbigliamento e arredamento su 35.400 appartenenti, i disoccupati risultano circa 3.000, pari al 9,0 %, costituiti in gran parte da sarti e tagliatori. Particolare importanza nella disoccupazione di tale categoria ha, come è noto, il fattore stagionale ; ciò trova conferma d'altra parte anche nel fatto che il numero dei disoccupati che svolge lavori occasionali è risultato pressochè trascurabile nella presente indagine, in quanto la settimana di riferimento cadeva nel periodo ancora di morta stagione.

Nelle professioni delle industrie che utilizzano spoglie di animali, su 10.800 appartenenti, circa, i disoccupati sono pari a circa il 5,6 %, costituiti specialmente da pellettieri.

Nelle professioni delle industrie cartarie, grafiche, ed editoriali, su 16.900 appartenenti circa, i disoccupati sono pari a circa il 7,7 %, distribuiti un po' in tutte le categorie di operai.

Nelle professioni dei servizi sanitari, igienici e di estetica della persona, su circa 10.500 appartenenti, i disoccupati corrispondono a poco più del 2,9 %.

Nel personale dei trasporti e comunicazioni e delle attività ausiliarie di essi, su circa 25.000 appartenenti, i disoccupati sono circa 1.400, pari al 5,6 %, rappresentati specialmente da autisti, di cui una buona parte svolge lavori occasionali.

Nel personale costituito da caricatori, scaricatori, facchini, ecc., su 16.000 classificati come tali, i disoccupati sono pari a circa il 6,9 %.

Passando ora in rassegna i gruppi professionali appartenenti alla categoria degli impiegati e personale subalterno addetto ai servizi, intesi questi secondo il loro significato più ampio, ed a quella del personale addetto agli esercizi di vendita, risulta che le professioni dove i disoccupati appaiono relativamente più numerosi sono le seguenti :

1) personale dattilografo e stenodattilografo : su circa 14.000 classificati come dattilografi e stenodattilografi nella presente rilevazione delle forze di lavoro, i disoccupati già occupati risultano circa 900, pari al 6,2 % ;

2) commessi di vendita : su circa 13.300 classificati come tali, i disoccupati già occupati risultano 1.200 circa, pari al 9 % ;

3) fattorini, cascherini, ecc. : su 17.000 circa classificati come tali, i disoccupati già occupati risultano 1.600 circa, pari al 9,4 % ; di essi una aliquota considerevole svolge lavori occasionali ;

4) ragionieri, contabili, ecc. : su 30.300 circa classificati come tali, il numero dei disoccupati già occupati risulta di circa 1900, pari al 6,3 % ;

5) impiegati senza altra specificazione : su 34.200 classificati come tali nella presente rilevazione, il numero dei disoccupati già occupati risulta di 1.800 circa, pari a circa il 5,3 %.

Se i disoccupati, di cui alle professioni indicate ai punti 1), 2), 3), 4), 5), si classificano secondo la durata della disoccupazione, risulta che fra i ragionieri, contabili, ecc. e fra gli impiegati senza altra specificazione vi è una aliquota notevole (all'incirca del 30 %), per i quali la disoccupazione data da più di 3 anni : tale condizione appare meno manifesta per i commessi di vendita, per fattorini e per il personale dattilografo e stenodattilografo. Ad integrazione di ciò è da far presente che fra gli inoccupati in cerca di prima occupazione è notevole la percentuale di quelli che hanno dichiarato di aspirare ad una occupazione come quelle di cui ai punti 1, 2), 3), 4), 5).

Nel gruppo delle professioni ed arti libere i disoccupati risultano poco numerosi ; l'esiguità delle cifre risultanti dal campione non consente però di esporre dei dati quantitativi. Nelle forze di lavoro addette all'agricoltura, che nel Comune di Milano sono, come è noto, molto limitate, non figurano disoccupati.

Si è ritenuto di dover prescindere, in tali analisi, dalle professioni dove i disoccupati sono in numero trascurabile, come nelle classi degli imprenditori in genere (industriali, artigiani, commercianti all'ingrosso e assimilati, commercianti al minuto e assimilati); parimenti si è dovuto prescindere dalle professioni relative ad attività varie, dove il numero degli addetti è poco rilevante e la tecnica del campione non consente di ottenere dei dati quantitativi.

La classificazione per gruppi di professioni degli occupati e dei non occupati della quale ci si è valse nella presente indagine è analoga ad una delle classificazioni eseguite nel corso degli spogli inerenti al censimento della popolazione del 1936: le due classificazioni però non sono strettamente comparabili, anche per il fatto che in quella ora effettuata i criteri adottati sono in parte diversi; nonostante tale riserva, appare tuttavia indubbio l'aumento del personale impiegatizio ed equiparato sul complesso dei lavoratori.

Quanto al sesso, la percentuale delle femmine sul totale dei disoccupati già occupati (Tavola I) è di 36,9: essa risulta leggermente superiore a quella corrispondente per gli occupati che è di 34,6.

8. — Come si è già accennato in precedenza, la situazione, per quanto riguarda il sesso, si presenta molto diversa per i non occupati in cerca di prima occupazione (Tavola VII): su 16.700, quali risultano in complesso, la percentuale delle femmine è pari infatti a 60,9. È vero che tale circostanza trova ragione nel fatto che il 70,2 % dei non occupati in cerca di prima occupazione appartiene a gruppi di età sino ai 19 anni ed il 19,4 a quello dei 20 ai 24

Tav. VII. — Non occupati in cerca di prima occupazione secondo il sesso, l'età ed il grado di istruzione
(Cifre assolute in migliaia)

GRUPPI DI ETÀ	GRADO DI ISTRUZIONE										
	COMPLESSO			ELEMENTARE O NESSUNA (a)		SCUOLA MEDIA INFERIORE O AVVIAMENTO (b)		SCUOLA MEDIA SUPERIORE (c)		UNIVERSITÀ (d)	
	MF	M	F	MF	M	MF	M	MF	M	MF	M
Fino a 19 anni . . .	11,7	4,3	7,4	4,1	1,6	6,4	2,2	1,2	0,5	..	..
da 20 a 30 anni . . .	4,3	2,0	2,3	0,5	0,2	1,1	0,4	1,9	0,9	0,8	0,5
da 31 anni e più . . .	0,7	0,2	0,5	0,2	..	0,3	..	0,2	0,2	..	..
TOTALE . . .	16,7	6,5	10,2	4,8	1,8	7,8	2,6	3,3	1,6	0,8	0,5

(a) Fra i non occupati in cerca di occupazione non ve ne sono che non abbiano frequentato almeno la scuola elementare. — (b) Frequenza o licenza. — (c) Frequenza e diploma. — (d) Frequenza o laurea.

anni ; si tratta di gruppi di età in cui anche fra gli occupati la percentuale delle femmine è superiore a quella dei maschi : tale percentuale però non raggiunge il 55 % (ed inoltre essa risulta notevolmente inferiore nel gruppo dei disoccupati già occupati), mentre tra quelli in cerca di prima occupazione è, come già riferito, del 60,9. Si aggiunga che l'eccedenza delle femmine è particolarmente forte fra gli inoccupati sino a 19 anni di età, che hanno frequentato le scuole medie inferiori o di avviamento. Tali dati danno motivo a ritenere che fra le femmine che hanno dichiarato di essere in cerca di prima occupazione (oltre ad esservene alcune che di fatto non cercano attivamente lavoro), una parte di esse finisce poi per rinunciarvi. Ad integrazione delle risultanze sopra accennate si aggiunge che fra i disoccupati in cerca di prima occupazione, quelli dai 25 ai 29 anni sono il 6,2 % e quelli oltre i 29 anni il 4,2 % : la presenza sia pure molto limitata, di non occupati in cerca di prima occupazione, aventi più di 30 anni, dipende dal fatto che si tratta di persone le quali per ragioni varie si sono trovate più tardi nella necessità di cercar lavoro.

È ovvio che le suddette percentuali, riguardanti i non occupati in cerca di prima occupazione suddivisi per gruppi di età, si differenzino di molto da quelle corrispondenti per i disoccupati già occupati : come già fatto presente, la percentuale di questi ultimi sino a 19 anni è appena del 12,7 %.

Differenze notevoli tra le risultanze relative ai non occupati in cerca di prima occupazione e quelle per i disoccupati già occupati si hanno pure per quanto riguarda il grado di istruzione : quelli infatti in cerca di prima occupazione che hanno frequentato solamente le scuole elementari sono il 28,9 % ; il 46,8 % hanno frequentato le scuole medie inferiori o di avviamento ; il 19,4 le scuole medie superiori ; il 4,9 le facoltà universitarie : i dati corrispondenti per i disoccupati già occupati sono rispettivamente 57, 2; 32, 2; 9, 7, e 1,2 ; l'aliquota di coloro che non hanno frequentato le scuole elementari, la quale è molto esigua fra i disoccupati non occupati così da non essere rilevabile, appare nulla fra i non occupati in cerca di prima occupazione.

9. — Per quanto riguarda le ore di lavoro prestate dagli operai nella loro occupazione normale (Tavola II), risulta che di essi il 6,8 % hanno effettuato, nella settimana di riferimento, sino a 30 ore di lavoro, il 16,4 % da 31 a 40 ore ed il 76,8 % da 41 ore in più. La percentuale dei lavoratori che hanno effettuato più di 40 ore settimanali appare più bassa nelle professioni delle industrie chimiche, delle tessili, del vestiario ed abbigliamento, del legno, dello spettacolo.

10. — I lavoratori che non hanno lavorato nella settimana di riferimento, perchè assenti dal lavoro per ferie risultano circa 17.600, quelli per malattia

circa 9.300, quelli per mancanza temporanea di lavoro 4.800 circa, quelli per altre cause circa 1.600. In sede di spoglio, per coloro che non hanno lavorato nella settimana di riferimento per mancanza temporanea di lavoro, si è proceduto alla tabulazione dei dati, onde accertarsi ulteriormente che fra di essi non fossero compresi dei disoccupati. Si è avuto così a riscontrare come l'assenza di ore di lavoro nella settimana di riferimento, in tutti i casi in cui essa non è dovuta a ferie, malattie, ecc., riguarda lavoratori, nella massima parte lavoratori in proprio, occupati in attività aventi carattere stagionale, quali sarti, magliai, pellicciai, suonatori di strumenti musicali, ecc., cui sono da aggiungere alcuni appartenenti alla categoria dei mediatori ed agenti commerciali.

11. — Un altro dato che è stato tenuto presente durante le operazioni di spoglio riguarda la prestazione di ore di lavoro occasionale da parte di lavoratori occupati che effettuano ore normali di lavoro : il numero complessivo di lavoratori che hanno dichiarato di avere svolto lavori occasionali in aggiunta a quelli normali, nella settimana di riferimento (14-20 settembre), sono circa 3.000, appartenenti, nella massima parte, alle professioni delle industrie del vestiario ed abbigliamento, delle meccaniche, delle industrie per l'installazione di impianti di acqua, luce e calore, alle categorie degli impiegati e personale subalterno delle amministrazioni pubbliche e private. Inoltre, un migliaio circa di lavoratori ha dichiarato di avere svolto dei lavori occasionali nella settimana di riferimento, durante la quale non avevano lavorato nella occupazione normale, per ferie o per mancanza temporanea di lavoro.

Un altro dato che è stato tenuto presente nel corso degli spogli relativi alla indagine, riguarda la prestazione di ore di lavoro da parte di appartenenti alle condizioni non professionali : il numero di essi, per i quali nel corso dell'intervista è risultato che effettuavano lavori occasionali, è di 4.000 circa, dei quali 2.400 circa sono rappresentati da pensionati, inabili, ecc., e la rimanenza specialmente da casalinghe, occupate queste ultime particolarmente in lavori domestici presso famiglie.

12. — Un aspetto molto importante, sotto il quale va esaminata la disoccupazione, è quello che si riferisce alla distribuzione dei disoccupati nei gruppi familiari. Si è proceduto a tale scopo alla formazione di una apposita scheda per ogni famiglia con i dati più importanti di essa, quali i dati relativi alla posizione professionale del capo famiglia, considerando come tale, di norma, colui che secondo le indicazioni contenute nel modulo di rilevazione provvede alle necessità della famiglia, al numero dei membri della famiglia, al numero di essi appartenenti alle forze di lavoro, agli occupati, ai disoccupati, ecc., contraddistin-

guendo inoltre quelle famiglie, dove vi sono degli appartenenti alle forze di lavoro con posizioni professionali diverse, per esempio, operai ed impiegati.

Dallo spoglio di tali schede (Tavola VIII) è risultato che le famiglie appartenenti alla classe degli operai, manovali e personale subalterno sono il 40,9 %, quelle dei dirigenti ed impiegati il 25,2 %, quelle degli industriali e commercianti, compresi i piccoli padroni, il 19 %, le famiglie dei professionisti il 3,2 %, le famiglie con appartenenti alle forze di lavoro, che hanno una condizione sociale diversa da quelle sopra indicate, il 2,1 % : percentuale quest'ultima che comprende, per la maggior parte, famiglie con lavoratori aventi posizioni professionali diverse, più frequentemente operai ed impiegati. Vi sono poi delle famiglie con a capo dei pensionati, inabili, ecc., la percentuale delle quali è del 4,7 % ; famiglie con a capo delle casalinghe, col 3,8 %, mentre l'1,1 % è rappresentato da famiglie dove il capo famiglia appartiene a condizioni non professionali diverse da quelle sopra indicate.

Ma, come accennato, l'aspetto che interessa maggiormente riguarda la distribuzione dei disoccupati nelle famiglie. Orbene su circa 400.000 famiglie

Tav. VIII. — Famiglie con membri appartenenti alle forze di lavoro, distinte secondo la condizione sociale del capo famiglia

(Cifre assolute in migliaia)

CONDIZIONE SOCIALE	FAMIGLIE CON MEMBRI APPARTENENTI ALLE FORZE DI LAVORO			
	TOTALE	CON TUTTI OCCUPATI	CON OCCUPATI E NON OCCUPATI	CON TUTTI NON OCCUPATI
Imprenditori, artigiani, commercianti (a)	76,0	71,1	4,4	0,5
Professionali, arti libere	12,6	11,7	0,6	0,3
Dirigenti e impiegati	100,8	91,9	6,4	2,5
Operai e manovali	119,8	101,3	14,9	3,6
Personale subalterno	43,6	38,1	4,8	0,7
Altre e non indicate	8,4	6,8	1,4	0,2
<i>Totale . . .</i>	<i>361,2</i>	<i>320,8</i>	<i>32,5</i>	<i>7,8</i>
Condizioni non professionali.	38,3	(b) 15,3	(c) 18,7	(d) 4,3
COMPLESSO . . .	399,5	336,2	51,2	12,1

(a) Compresi i coadiuvanti e i piccoli padroni. — (b) Casalinghe. — (c) Pensionati, invalidi, ecc. — (d) Bestanti, ecc.

che costituiscono l'universo dal quale è stato tratto il campione, quelle dove almeno uno dei componenti appartiene alle forze del lavoro corrispondono a 361.200, pari a circa il 90,4 % di tutte le famiglie. Di tali 361.000 famiglie il numero di quelle dove gli appartenenti alle forze di lavoro sono tutti occupati (il calcolo è stato fatto considerando non occupati i 45.900 di cui alla Tavola I, indipendentemente perciò dalle diverse figure di disoccupati alle quali si è accennato nella prima parte di questa relazione), corrisponde a 320.900, pari all'88,9 %; quelle dove vi sono degli occupati e dei disoccupati a 32.500, pari al 9 % e quelle dove vi sono solamente dei disoccupati a 7.800, pari al 2,1 %. Dati di maggiore dettaglio, idonei a meglio precisare la situazione delle famiglie nei riguardi della distribuzione fra di esse degli occupati e dei non occupati, figurano nella Tavola IX.

13. — Di particolare interesse, ai fini di una più esatta valutazione sociale della distribuzione della disoccupazione nelle famiglie, sono alcuni dati circa la composizione delle famiglie tenendo conto di tutti i componenti di essa, sia che appartengano o no alle forze di lavoro (vedasi la Tavola X). Infatti nelle famiglie dove gli appartenenti alle forze di lavoro sono tutti occupati, il numero medio dei componenti la famiglia risulta di 3,14, quello degli occupati per ogni famiglia di 1,54 ed il rapporto fra il numero degli occupati e quello complessivo dei membri della famiglia di 0,49. Nelle famiglie dove gli appartenenti alle forze di lavoro in parte sono occupati ed in parte non occupati, il numero medio dei componenti è superiore a quello corrispondente per le famiglie del primo gruppo sopra accennate: infatti il numero medio dei componenti per ogni famiglia risulta di 4,23, il numero medio degli appartenenti alle forze di lavoro di 2,73, quello degli occupati di 1,62; il rapporto fra il numero degli appartenenti alle forze di lavoro e quello complessivo dei membri è di 0,64 ed il rapporto invece fra il numero degli occupati e quello complessivo dei membri di 0,38. Nelle famiglie dove gli appartenenti alle forze di lavoro sono tutti non occupati, il numero medio dei componenti la famiglia è minore, risultando esso infatti di 2,60 e quello delle forze di lavoro per ogni famiglia di 1,12; il rapporto fra il numero degli appartenenti alle forze di lavoro e quello dei membri in complesso è di 0,43.

Come si è già fatto presente, tali dati valgono a chiarire meglio la situazione: infatti si è già detto che le famiglie, dove vi sono degli occupati e dei non occupati, hanno un numero medio di componenti maggiore, ed il rapporto degli occupati al totale dei componenti le famiglie, e cioè il numero medio degli occupati per ogni membro della famiglia, è inferiore a quello che si ha nelle famiglie dove tutti gli appartenenti alle forze di lavoro sono occupati. Le famiglie invece dove tutti sono non occupati, a differenza di quanto si riscontra in quelle dove vi sono degli occupati e dei non occupati, sono formate da pochi membri e gli

Tav. IX. — Famiglie secondo la condizione sociale del capo famiglia e il numero dei

(Cifre assolute)

CONDIZIONI SOCIALI DEL CAPO FAMIGLIA	FAMIGLIE CON MEMBRI APPAR					
	COMPLESSO	1			2	
		TOTALE	1 OCCUPATO	1 NON OCCUPATO	TOTALE	2 OCCUPATI
Imprendit. - Artigiani - Commercianti (a)	76,0	36,2	35,8	0,4	26,4	21,4
Professionisti e Arti libere	12,6	6,9	6,6	0,3	4,2	4,0
Dirigenti e Impiegati	100,8	64,5	62,1	2,4	29,—	24,9
Operai e Manovali	119,8	57,7	54,7	3,0	43,9	36,0
Personale subalterno	43,6	26,1	25,5	0,6	11,8	9,5
Altre e non indicate	8,4	1,9	1,7	0,2	3,9	3,4
TOTALE	361,2	193,3	186,4	6,9	119,2	102,2

(a) Compresi i coadiuvanti e i piccoli padroni.

Tav. X. — Famiglie con membri appartenenti alle forze di lavoro

COMPOSIZIONE DELLA FAMIGLIA	FAMIGLIE CON MEMBRI APPAR			
	TUTTI OCCUPATI			N. FAMIGLIE
	N. FAMIGLIE	N. COMPONENTI	DI CUI APPARTENENTI ALLE F. D. L.	
1 persona	561	561	561	—
2 »	1.588	3.176	2.014	64
3 »	2.042	2.126	3.031	176
4 »	1.346	5.384	2.325	178
5 »	561	2.805	1.128	123
6 »	208	1.248	480	42
7 »	71	497	203	38
8 »	24	192	73	16
9 »	9	81	37	8
10 »	6	60	25	3
11 »	1	11	6	—
12 »	—	—	—	—
13 »	—	—	—	1
TOTALE	6.417	20.141	9.883	649

(*) Le cifre riportate nelle Tavole X e XI sono quelle originali rilevate sulla base del campione.

componenti che appartengono alle forze di lavoro distinti in occupati e non occupati
in migliaia)

TENENTI ALLE FORZE DI LAVORO											
		3					4 e +				
1 OCCUPATO 1 NON OCCUP.	2 NON OCCUPATI	TOTALE	3 OCCUPATI	2 OCCUP. 1 NON OCCUP.	1 OCCUP. 2 NON OCCUP.	NON OCCUP.	TOTALE	CON PREVA- LENZA OCCUPATI	CON PRE- VALENZA NON OCCUPATI	CON UGUALE NUMERO DI OCCUPATI E NON OCCUPATI	
2,-	..	10,0	8,2	1,6	0,2	..	3,4	3,2	..	0,2	
0,2	..	1,4	1,0	0,4	..	..	0,1	..	..	..
3,9	0,2	6,0	4,3	1,4	0,3	..	1,3	1,1	..	0,2	
7,3	0,6	13,4	8,5	4,4	0,5	..	4,8	4,2	..	0,6	
2,2	0,1	4,0	2,3	1,5	0,2	..	1,7	1,6	..	0,1	
0,5	..	1,7	1,2	0,4	0,1	..	0,9	0,8	..	..
16,1	0,9	36,5	25,5	9,7	1,3	..	12,2	10,9	0,1	1,2	

suddivise secondo il numero dei componenti la famiglia (*)

OCCUPATI E NON OCCUPATI				TUTTI NON OCCUPATI		
N. COMPONENTI	DI CUI APPARTENENTI ALLE FORZE DI LAVORO			N. F AMIGLI	N. COMPONENTI	DI CUI APPARTENENTI ALLE FORZE DI LAVORO
	IN COMPLESSO	OCCUPATI	NON OCCUPATI			
—	—	—	—	25	25	25
128	128	64	64	55	110	59
528	393	217	176	47	141	53
712	465	274	191	20	80	26
615	372	230	142	5	25	7
252	138	88	50	3	18	3
266	138	90	48	1	7	1
128	72	49	23	—	—	—
72	43	31	12	—	—	—
30	14	7	7	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—
13	6	* 4	2	—	—	—
2.744	1.769	1.054	715	156	406	174

appartenenti alle forze di lavoro risultano poco più di uno per famiglia : è evidente pertanto come in tali famiglie la disoccupazione di una sola unità lavorativa determina per esse l'impossibilità di disporre di quelli che sono i mezzi normali di sussistenza.

Per quanto riguarda finalmente le famiglie dove il capo famiglia appartiene alle condizioni non professionali (Tavole VIII e XI) il numero di esse corrisponde a 38.300, delle quali 15.300 con a capo delle casalinghe, 18.700 con a capo dei pensionati, inabili, ecc. Trattasi, in genere, di famiglie con un numero di componenti piuttosto limitato : esso infatti per le famiglie sopra specificate risulta rispettivamente di 1,83, 1,58 e 2,37. Va osservato che anche presso tali famiglie vi sono alcuni appartenenti alle forze di lavoro, rappresentati però da persone non idonee ad esprimere esse la condizione sociale delle famiglie, in quanto trattasi di dozzinanti, domestici, ecc.

Tav. XI. — Famiglie formate da membri che appartengono a condizioni non professionali, suddivise secondo la condizione del capo famiglia ed il numero dei componenti (*)

COMPOSIZIONE DELLA FAMIGLIA	CASALINGHE		PENSIONATI, INABILI; ECC.		BENESTANTI ED ALTRI	
	N. FAMIGLIE	N. COMPO- NENTI	N. FAMIGLIE	N. COMPO- NENTI	N, FAMIGLIE	N. COMPO- NENTI
1 persona	123	123	209	209	25	25
2 »	135	270	139	278	29	58
3 »	33	99	15	45	16	48
4 »	5	20	5	20	8	32
5 »	7	25	3	15	7	35
6 »	2	12	2	12	1	6
7 »	—	—	—	—	—	—
8 »	—	—	—	—	—	—
9 » e più	—	—	1	9	—	—
TOTALE	305	559	374	588	86	204

(*) Vedasi annotazione alla Tavola X.

14. — Ancora a proposito delle famiglie, un dato di un certo interesse è pure quello che riguarda la frequenza delle famiglie dove qualche componente usufruisce di pensione o di sussidio.

Premesso che i dati rilevati non possono avere un significato univoco, stante la diversa natura ed entità delle pensioni e dei sussidi, risulta che tra le famiglie dove i membri che appartengono alle forze di lavoro sono tutti occupati, quelle dove qualche componente usufruisce di pensione sono pari al 14,7 % e quelle dove qualcheduno gode di un sussidio sono pari a 1,2 %. Gli analoghi rapporti risultano di 13,7 % e 7,2 % per le famiglie dove vi sono degli occupati e dei non occupati ; di 28,2 e 23,7 % per le famiglie dove i membri appartenenti alle forze di lavoro sono tutti non occupati. La percentuale delle famiglie dove qualche membro usufruisce di pensione risulta particolarmente elevato nell'ultimo dei tre gruppi sopra indicati di famiglie ; al riguardo sembra non si possa escludere che in tale gruppo di famiglie qualche componente che di fatto appartiene alle condizioni non professionali, abbia dichiarato invece di esercitare una professione e di trovarsi disoccupato. A completamento delle notizie riportate si aggiunge che le percentuali analoghe a quelle di cui sopra risultano di 57,4 % e 31,1 % rispettivamente presso le famiglie con a capo casalinghe e di 75,9 % e 26,2 % presso le famiglie con a capo dei pensionati, inabili, ecc.

PAGINA BIANCA

FEDERICO CHESA

CONSIDERAZIONI SUL COSTO DELLA DISOCCUPAZIONE

PAGINA BIANCA

CAPITOLO UNICO

1. Importanza della ricerca. — 2. Difficoltà inerenti all'attuale ricerca. — 3. Elementi da cui è formato il costo della disoccupazione in rapporto alla economia del singolo disoccupato. —
4. Il costo della disoccupazione nei confronti delle imprese. — 5. Il costo della disoccupazione nei confronti della comunità.

1. — La determinazione del costo della disoccupazione assume notevole importanza dal punto di vista del soggetto e della impresa che ne sono colpiti, ed anche e soprattutto dal punto di vista dell'economia nazionale e di quella sociale che soffrono le conseguenze della mancata produzione di beni e servizi d'un più o meno vario numero di prestatori d'opera.

In riferimento all'economia individuale non vi ha dubbio che le variazioni del saggio della disoccupazione contribuiscano a provocare conseguenti modificazioni nella distribuzione della mano d'opera nei diversi mestieri e nel saggio di salario dei lavoratori. E del pari l'entità della mancata produzione per disoccupazione, sia stagionale sia di attrito, provoca trasformazioni nella struttura interna ed in quella esterna delle imprese addette alla produzione d'uno stesso bene ed in quelle altre che sono legate a questa da vincoli di complementarità. Ed infine è inequivocabile che il danno emergente ed il lucro cessante subiti da uno Stato per la disoccupazione d'un gruppo più o meno largo di individui influiscano notevolmente sulla politica economica e finanziaria di uno Stato.

Non vi ha dubbio, infatti, che il volume della disoccupazione potrà suggerire una politica fiscale che non solo sia idonea alla struttura economica del paese ed alle sue condizioni contingenti, ma sia anche in grado d'assicurare la piena occupazione della popolazione operaia e di promuovere eventualmente una redistribuzione di ricchezza a favore di quest'ultima. Significative sono a questo proposito le indagini compiute dal Kaldor in rapporto alla Gran Bretagna (1).

Nè può disconoscersi d'altra parte, che lo Stato, in relazione alle conseguenze che la disoccupazione cagiona sullo sviluppo dell'economia nazionale, potrà essere spinto ad assorbire mediante la creazione di opere pubbliche, tutta o la quasi totalità della mano d'opera disoccupata, oppure ad indirizzarne una parte verso regioni straniere ed a mantenere in patria la quota residua, concedendo ad essa sussidi di natura diversa, ma sempre atti a mantenere efficiente

(1) N. KALDOR, *The quantitative aspect of the full employment problem in Britain*, in appendice al volume del BEVERIDGE, *Full employment in a free society*, London, 1944, pag. 345-349.

la capacità produttiva dei disoccupati. Donde si deduce che la determinazione del costo della disoccupazione pone lo Stato in grado di giudicare quali dei provvedimenti in uso siano più idonei ad eliminare o quanto meno ad attutire i mali che da essa dipendono e permette di passare gradualmente dalla fase dei provvedimenti empirici a quella dei provvedimenti razionali. È, infatti, certo che calcolato quale sia il costo della disoccupazione in un determinato tempo, si può decidere con ragion veduta se convenga concedere il sussidio di disoccupazione per un termine lungo, oppure ridurre il periodo sussidiabile allo scopo di costituire un fondo nazionale da impiegare in opere pubbliche atte ad assorbire gradualmente la mano d'opera disoccupata e a provocare nel contempo l'incremento della ricchezza nazionale. E così pure, in base alla determinazione sovraindicata, si può accertare se convenga effettuare l'assicurazione contro la disoccupazione a base nazionale come nel sistema vigente negli Stati europei, oppure a base professionale secondo il procedimento applicato negli Stati Uniti, sistema che tra l'altro darebbe alle casse professionali la possibilità di compiere un più accurato controllo dei disoccupati e di effettuarne la riassicurazione mediante la creazione di una cassa centrale. Ed infine, in base al procedimento proposto, si possono avere fondati elementi per decidere se per l'economia nazionale sia più conveniente sostenere il costo della disoccupazione, oppure subire il danno che si avrebbe dall'esodo di capacità produttive verso terre lontane.

A questi criteri si è ispirata, come è noto, nel periodo guglielmino la politica economica tedesca che, dando sviluppo alle industrie nazionali, ha cercato di assorbire in patria o nei possedimenti coloniali la mano d'opera disoccupata, eliminando così, nel contempo, il danno dell'emigrazione e quello di una lunga disoccupazione. Ed a criteri non dissimili si è ispirata la politica economica dell'Inghilterra, ove solo dopo la fine della prima guerra intercontinentale è stata istituita l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria, la quale nella sua prima attuazione dimostrò che i larghi sussidi non contribuiscono a ridurre la disoccupazione ma ad accentuarla.

Si deve aggiungere inoltre che l'accertamento del volume della disoccupazione assume particolare importanza in un periodo di crisi bellica ed in quello immediatamente successivo. In tempo di guerra, in quanto i dati sull'entità della mano d'opera disoccupata e sulle sue conseguenze pongono in rilievo dove si possono trovare riserve potenziali di lavoro per indirizzarle verso determinate industrie civili in modo da non distruggere del tutto l'equilibrio della produzione precedentemente costituito. Nel periodo della ricostruzione economica, poi, l'accertamento del costo della disoccupazione secondo le industrie e le imprese è in grado di segnalare dove può trovarsi mano d'opera suscettibile d'essere indirizzata a partecipare ad una attività produttiva e se essa debba essere comunque sottoposta ad un particolare tirocinio tecnico.

Oltre che per i fini pubblici sovraindicati la determinazione del costo della disoccupazione secondo le industrie e la struttura delle imprese, può, infine, essere utile non solo per conoscere il volume dell'occupazione nei singoli mestieri e nelle varie regioni, ma anche per trovare una soluzione ai problemi della disoccupazione stagionale e per stabilire nel contempo il guadagno medio degli operai occupati e per meglio precisare le condizioni del contratto collettivo di lavoro.

S'aggiunga, in ultimo, che la conoscenza del costo della disoccupazione è di grande utilità per i singoli imprenditori, i quali in base alle fluttuazioni dell'impiego dei lavoratori possono prevedere quelle che si verificheranno nella produzione e nella domanda di beni e servizi e quindi preordinare le modificazioni da apportare alla struttura delle loro imprese ed alla domanda di beni strumentali e di lavoro. Donde si trae la conclusione che la conoscenza del costo della disoccupazione costituisce uno fra gli elementi su cui deve poggiare la razionale applicazione della politica economica e finanziaria degli enti pubblici e su cui si fondano, per la formulazione dei loro piani di produzione, tanto i singoli quanto i gruppi di industriali.

Occorre però nel contempo tenere conto che ogni azione rivolta ad eliminare od attutire le conseguenze della disoccupazione presuppone necessariamente una precisa nozione del fenomeno nel tempo e nello spazio e dei suoi effetti. Ed invero solo in seguito a tale precisazione potranno, con qualche approssimazione, calcolarsi i danni che cagiona la disoccupazione.

2. — Occorre però avvertire subito che entrambe le ricerche presentano difficoltà che sono spesso in *re ipsa* e quindi non facilmente superabili. Ad esempio, se consideriamo il disoccupato sotto l'aspetto economico e sotto quello giuridico, oppure in riferimento alle disposizioni di legge in virtù delle quali egli acquisisce il diritto al sussidio per un determinato tempo, riscontriamo che i tre predetti aspetti non sono tra loro coincidenti. E in vero, secondo i più accreditati cultori del diritto del lavoro si ritiene come disoccupato il prestatore d'opera che non è più vincolato da alcun rapporto di lavoro e che intende per altro riprendere la sua normale occupazione.

Donde si ricava che lo stato di disoccupazione si ha quando si riscontrano le seguenti condizioni :

a) si tratti di un lavoratore che presti la sua opera per conto di una impresa. Quindi l'artigiano, anche se non ha alcuna occupazione, in quanto non ha un rapporto di dipendenza con una impresa, non può considerarsi disoccupato. Lo stesso dicasi per il mezzadro che è vincolato da un rapporto giuridico, che però è associativo e non già di subordinazione al proprietario del fondo condotto a colonia ;

b) si tratti di totale mancanza di lavoro e non di disoccupazione parziale. Un operaio che lavori ad orario ridotto non è quindi da ritenere disoccupato. E così pure non è tale colui che si trasferisce da una a un'altra fabbrica o da un luogo ad un altro in conseguenza di un nuovo rapporto giuridico con una nuova impresa. Nella determinazione dello stato di disoccupazione dal punto di vista giuridico si tiene, dunque, conto del rapporto contrattuale che vincola il lavoratore all'impresa.

Invece, da un punto di vista strettamente economico, la disoccupazione non è altro che un fenomeno psicologico inerente al diverso sviluppo dell'organismo sociale ed all'asincronismo che si nota nel mercato tra offerta e domanda di lavoro, tra offerta e domanda di prodotti e tra lo sviluppo della tecnica e quello dei bisogni di una comunità. È appunto da siffatto asincronismo che dipende la mancata occupazione da parte di prestatori d'opera che desiderano d'essere impiegati con una *rimunerazione normale* rispetto alla professione esercitata. (*disoccupazione involontaria*, secondo la classificazione del Keynes). Donde si deduce che secondo la nozione economica si considera come disoccupazione anche quell'occupazione assunta dall'operaio in periodo di crisi ad un salario inferiore al normale saggio del mercato. E così pure si considera disoccupazione quella che il Keynes chiama di attrito e che è dovuta alla discontinuità della domanda, agli squilibri temporanei fra le quantità relative di mezzi di produzione ed al fatto che il trapasso da un'occupazione ad un'altra o lo spostamento da un centro di lavoro a un altro non può compiersi senza un'interruzione di lavoro e quindi senza che si verifichi un sia pur limitato periodo di disoccupazione (2).

E parimenti secondo la sopra illustrata nozione deve considerarsi disoccupazione economica quella che subiscono gli operai che sospendono il lavoro in segno di protesta contro il datore di lavoro che non intende applicare a loro favore le condizioni fissate nel contratto o pretende che queste non debbano subire variazione alcuna anche quando risultano superate dalla situazione in atto del mercato.

Dal punto di vista economico sono quindi da considerare come disoccupati coloro che in un dato tempo pur *desiderando ed essendo capaci di esercitare un mestiere con una remunerazione in conformità alle normali condizioni del mercato sono privi di lavoro. La disoccupazione implica quindi una diminuzione della domanda di lavoro o l'offerta di lavoro ad un saggio di salario inferiore a quello normale del mercato e quindi una diminuzione del reddito del lavoratore con conseguente depressione del suo tenore di vita.*

Non sono quindi da considerare disoccupati dal punto di vista economico coloro che dovendo scontare una pena non possono offrire la loro opera ad un

(2) J. M. KEYNES. *Occupazione, interesse e moneta*. Torino, Utet, 1947, pag. 7; 14-15.

imprenditore; coloro che sono ricoverati in luoghi di cura, o sono invalidi per malattia o per età. Sono invece effettivamente disoccupati i garzoni, gli apprendisti, che avendo compiuto il periodo di tirocinio sono in cerca di lavoro e non lo ottengono.

Donde si rileva che la nozione giuridica e quella economica di disoccupazione non concordano affatto tra loro e portano a risultati quantitativamente differenti.

Alla stessa conclusione si giunge quando si stabilisce la nozione di disoccupazione in base alle disposizioni di legge, le quali danno la possibilità all'operaio, involontariamente privo di lavoro, di ottenere un determinato sussidio, ma nel contempo limitano tale possibilità in rapporto alla professione da lui esercitata, alle sue condizioni personali (cioè alla sua età ed al suo stato di bisogno) ed infine al periodo di tempo in cui è rimasto senza occupazione.

Ovviamente la discordanza che si manifesta nelle varie nozioni di disoccupazione si riflette nelle rilevazioni statistiche che si debbono effettuare per accertare il numero dei disoccupati e la perdita che la disoccupazione determina.

Le difficoltà sovraindicate sono rese ancora più gravi dagli ostacoli che si devono superare nel compiere la rilevazione statistica del fenomeno in esame, anche per imprecise dichiarazioni degli interessati, che non sempre permettono di stabilire l'esatta durata della loro disoccupazione e le cause che l'hanno provocata. S'aggiunga ancora che siffatte dichiarazioni si riflettono nelle statistiche sulla disoccupazione, le quali segnalano una diversa estensione del fenomeno con il variare degli uffici addetti alla rilevazione dei dati. Ad esempio la statistica redatta dagli Uffici di collocamento della mano d'opera non concorda con quella fornita dagli istituti addetti all'assicurazione contro la disoccupazione, nè con quella ottenuta in seguito ad inchieste o a denunce fatte dagli industriali. Nel caso specifico pertanto non solo può ripetersi il detto di Federico Bastiat, e cioè che nella vita economica vi è quel che si vede e quel che non si vede, ma deve aggiungersi anche che non tutto quel che si vede si presta ad un esatto accertamento statistico.

Con questa premessa ci accingiamo a considerare gli elementi di cui si compone il costo della disoccupazione rispetto al singolo disoccupato.

3. — Il Pigou, che per primo si occupò della questione, qualifica siffatto costo come soggettivo ed afferma ch'esso è determinato dalla perdita di soddisfazione subita in conseguenza della riduzione della produzione come effetto della disoccupazione. Lo stesso autore osserva che dalla perdita predetta dovrebbe essere dedotta, da un lato, la pena inerente alla produzione dei beni, pena che non viene sopportata dal lavoratore nel periodo della disoccu-

pazione, e dall'altro, il beneficio che le persone disoccupate, e che quindi nulla producono, ritraggono dalla altrui assistenza (3).

Evidentemente il Pigou, nel considerare quello ch'egli chiama il costo soggettivo della disoccupazione, ma che si può denominare *costo psicologico provocato dalla disoccupazione*, tiene conto sia del sacrificio cui deve sottostare il puro consumatore per la mancata o ridotta produzione di alcuni beni, sia delle perdite che subisce il lavoratore occupato nella produzione dei beni medesimi. Egli però per la determinazione di tale perdita fa riferimento ad elementi eterogenei che non permettono alcun razionale raffronto tra loro e tanto meno una loro somma. Ma anche prescindendo da ciò, deve dirsi che gli elementi sopraenumerati comprendono solo una parte di quelli che rientrano nel costo soggettivo della disoccupazione. Ed invero, il prolungarsi del periodo di disoccupazione nei riguardi di un lavoratore può provocare una diminuzione non solo delle sue capacità tecniche ma anche del valore del capitale speso per acquisire la specificazione professionale. Nè meno notevole è il danno che subisce il lavoratore quando per il prolungarsi del periodo di disoccupazione egli finisce con il perdere non solo l'abitudine ad un regolare lavoro, ma anche la fiducia in sè stesso e nelle sue capacità personali. È da rilevare infine che siffatti danni, anche se rilevanti, non si possono determinare quantitativamente nel loro complesso in quanto si riferiscono ad elementi difficilmente valutabili, anche perchè variabili da caso a caso. Come infatti si può determinare statisticamente la perdita di soddisfazione che l'individuo ha per il mancato consumo di date merci se tale soddisfazione varia secondo le condizioni particolari in cui l'individuo si trova e il reddito di cui dispone? E come, d'altra parte può accertarsi statisticamente la pena provocata dal lavoro se essa è variabile secondo le modalità con cui la prestazione viene compiuta ed anche secondo le professioni e le condizioni individuali, le quali, talvolta, assumono tale rilievo da trasformare la pena inerente al lavoro in vero e proprio godimento, così come avviene nelle operazioni che si risolvono in creazioni dell'ingegno od in particolari manifestazioni della propria personalità? Appare pertanto evidente che il procedimento proposto dal Pigou per la determinazione del costo soggettivo non si presta a valutazioni attendibili e che quindi occorre considerare elementi più positivi e più facilmente accertabili dal punto di vista statistico, quale è appunto il salario perduto da ciascun operaio durante il periodo della disoccupazione.

Per certo, limitando in tal modo la rilevazione statistica non si tiene conto, da un lato, della perdita che indirettamente può subire l'operaio disoccupato qualora si prolunghi il periodo della disoccupazione e, dall'altro, dal fatto che in conseguenza della diminuita domanda di lavoro in un determinato ramo di

(3) PIGOU. *The theory of unemployment*. London, Macmillan, 1933, p. 13.

produzione il saggio del salario è soggetto a variazione e che quindi non può considerarsi come costo dell'operaio disoccupato il salario che egli percepiva prima che si verificasse la disoccupazione, ma piuttosto quello che egli avrebbe potuto ottenere nel tempo in cui si appalesò la deficienza di lavoro. A questo proposito è però da rilevare che la specifica vischiosità del mercato del lavoro fa sì ch'esso assuma spesso il carattere di mercato chiuso. Perciò i salari non variano drasticamente come avviene per le merci di consumo generale, ma lentamente e gradualmente. Non si incorre quindi in un grave errore calcolando il costo della disoccupazione in rapporto all'operaio privo di lavoro, in base al salario percepito prima che si verificasse la disoccupazione, anzichè durante il periodo di durata di questa. E ciò anche perchè per effetto dell'azione delle leghe operaie e del contratto collettivo di lavoro il saggio di salario non diminuisce nei periodi di breve disoccupazione. Per queste ragioni ed anche perchè l'accertamento proposto verrebbe effettuato, non già per avere una rappresentazione esatta del bilancio dell'operaio disoccupato, ma piuttosto per avere una approssimativa conoscenza della sua generica perdita, la rilevazione proposta può ritenersi sufficiente al fine cui si tende. Se poi si volesse disporre di un dato più approssimativo alla realtà, si potrebbe considerare come costo dell'operaio disoccupato il salario che si ottiene in base alla media dei salari in vigore per ciascuna professione nel periodo che immediatamente precede la disoccupazione e quello prevalente nel periodo in cui questa si svolge, Per tal modo si potrebbe provocare una compensazione tra gli eventuali errori di rilevazione.

4. — Più complesso è, evidentemente, il costo della disoccupazione nei confronti delle imprese che direttamente e indirettamente vi sono sottoposte. Esso infatti non è costituito dal costo dei singoli operai ex dipendenti, ma da qualcosa di nuovo e di diverso: e cioè dalla perdita cagionata dalla quantità di beni o servizi che sarebbero stati prodotti in un periodo normale.

Il Pigou chiama oggettivo siffatto costo, forse nella fiducia ch'esso possa essere oggettivamente determinato, in relazione all'organizzazione interna ed esterna dell'impresa, prescindendo quindi dalle capacità personali del suo gestore. È ovvio però che ciò non si verifica nella realtà. Ed in vero anche l'entità del costo della disoccupazione, al pari di quello generico di produzione, è in rapporto allo spirito di previsione dell'imprenditore ed ai vari mezzi ch'egli ha escogitato per eliminarlo o quanto meno per ridurlo: è pertanto variabile in relazione alla capacità organizzativa dell'imprenditore. Comunque, *grosso modo*, può dirsi che il costo della disoccupazione nei confronti di una impresa può essere misurato dalla quantità di beni e servizi che l'impresa stessa avrebbe prodotto se avesse potuto svolgere la sua produzione. E pertanto può ritenersi che il costo della disoccupazione di una impresa sia costituito dalla differenza ri-

scontrabile nell'inventario dei beni della stessa impresa, effettuato nel periodo antecedente alla disoccupazione ed in quello in cui questa si svolge.

E però nel compiere siffatto calcolo si parte da un presupposto che non si riscontra nella realtà ; si presuppone cioè che le condizioni della tecnica produttiva non abbiano subito alcuna modificazione nei due periodi presi in considerazione e che del pari non sia modificata, durante la durata della disoccupazione, la capacità produttiva del lavoratore.

Comunque con questo procedimento che non è facilmente applicabile si sarebbe in grado d'indicare il costo diretto che le imprese soffrono per il verificarsi d'un periodo più o meno lungo di disoccupazione, ma non si verrebbe a conoscere il costo indiretto sostenuto dalle imprese medesime.

Tutte queste imprese sono avvinte tra loro da rapporti d'interdipendenza, in quanto per le loro produzioni si avvalgono di beni strumentali, di materie prime e di beni sussidiari ottenuti con l'opera di altre imprese. È ovvio quindi ch'esse siano costrette a subire, nel loro ciclo produttivo, oscillazioni varie in relazione alle variazioni nel ritmo di produzione verificatosi nelle imprese che sono ad esse complementari. Si ha pertanto una *disoccupazione diretta* di cui le imprese soffrono le conseguenze, in relazione alle mutevoli condizioni del mercato dei loro prodotti ed una *disoccupazione indiretta o riflessa*, che assume varia entità, in relazione ai vincoli di complementarità che legano le singole imprese ed alle possibilità che hanno quelle che per rispetto alle altre possono nella fattispecie considerarsi produttrici di beni finiti, cioè di sostituire i beni complementari di cui si avvalevano con beni succedanei. Orbene siffatta specie di disoccupazione, che rientra in quella che il Keynes chiama di attrito, non è facilmente rilevabile, non solo per la sua durata che è spesso breve, ma anche per le modalità con cui si manifesta, e cioè con riduzioni e spostamenti nelle ore di lavoro.

Si può obiettare che calcolando il costo della disoccupazione di una impresa in base all'eventuale produzione ch'essa avrebbe ottenuto in condizioni normali non solo si considera l'impresa stessa in condizioni del tutto statiche, ma si proiettano siffatte condizioni nel futuro, non tenendo affatto conto delle variazioni che al manifestarsi della disoccupazione si compiono nell'organizzazione delle varie industrie.

Quest'obiezione non è certo priva di fondamento. Essa verrebbe superata se il procedimento sopra illustrato venisse sostituito da un altro nel quale si tenesse conto del mancato rendimento e del logorio tecnico del capitale applicato nelle imprese soggette a disoccupazione, nonchè delle spese di amministrazione ch'esse debbono sostenere per mantenere la loro efficienza anche nel periodo di mancata o di ridotta produzione. Non si può, d'altra parte, non osservare che anche questo procedimento dà luogo a vari difetti, sui quali non occorre

soffermarsi a lungo, anche perchè essi sono sopra tutto insiti negli uomini che lo debbono porre in atto e che a seconda delle proprie convenienze sono spinti talora a sottovalutare, talaltra ad accentuare i danni del mancato rendimento del capitale nelle loro imprese. Questi difetti potrebbero essere facilmente superati se venisse posta in atto una proposta da tempo enunciata da Alfredo Marshall, e cioè se per ciascuna produzione si considerasse un'impresa rappresentativa, che essendo intermedia tra quelle che da lungo tempo operano sul mercato e quelle di nuova costituzione indicasse, con dati molto vicini al vero, il costo ed il ricavo delle comuni imprese, e quindi anche l'entità della produzione ottenuta in riferimento a un dato numero d'operai occupati. Secondo il Marshall l'impresa rappresentativa non doveva essere costituita da un'impresa fissa, ma da una variabile in relazione all'organizzazione delle aziende ch'essa rappresentava ed alle condizioni di mercato. E pertanto se la proposta del Marshall venisse attuata si supererebbero con facilità tutte le difficoltà che oggi s'incontrano nel tentativo di determinare il costo di disoccupazione delle imprese.

5. — Più difficile e complesso è, evidentemente, il calcolo del costo della disoccupazione rispetto ad una comunità. Si potrebbe ritenere che esso possa, *grosso modo*, essere espresso dal valore monetario degli ipotetici beni e servizi che le persone disoccupate avrebbero potuto produrre. Un procedimento non dissimile è stato seguito dal Kaldor, il quale allo scopo di precisare il reddito nazionale della Gran Bretagna nel 1938 tenne dapprima conto del valore della produzione ottenuta dagli operai allora ivi occupati, quindi cercò di stabilire in quale misura lo stesso valore sarebbe accresciuto se si fosse verificata la piena occupazione, e cioè se il 97% della popolazione operaia fosse stata occupata. Egli perciò al valore della produzione ottenuto dalla popolazione operaia effettivamente occupata aggiunse quello che si sarebbe conseguito in regime di piena occupazione aggiungendovi anche l'aumento del valore acquisito non solo nelle industrie manifatturiere ed agricole, ma anche in quelle addette alla distribuzione di beni e servizi (4). Il valore attribuito dal Kaldor alla produzione non effettivamente occupata potrebbe pertanto considerarsi, seguendo il procedimento dello stesso autore, come il costo della disoccupazione di una nazione o di una comunità. Ma l'illazione non potrebbe essere a nostro avviso accettabile, in quanto che il reddito di una comunità è formato da elementi vari che portano a risultati diversi non già in proporzione del numero degli elementi che lo costituiscono ma dell'azione che ciascuno di essi svolge nella combinazione produttiva. E perciò può accadere che il reddito di una comu-

(4) KALDOR. Saggio cit., loc. cit., pagg. 351-352.

nità, specie in una fase di sviluppo tecnico, aumenti in misura più che proporzionale al numero delle persone che concorrono alla sua formazione. Ciò viene riconosciuto dallo stesso Kaldor allorchè afferma che i mutamenti nel livello della produzione, come pure l'aumento dell'occupazione, implicano normalmente un aumento notevole degli investimenti in capitale fisso ed in capitale attivo: in investimenti cioè che provocano diversi effetti nel tempo e secondo il livello dell'occupazione (5).

E pertanto è da ritenere che non si possa arbitrariamente considerare come costo della disoccupazione il mancato reddito di una collettività, senza aver preso in considerazione gli elementi vari che compongono siffatto reddito e il ritmo con cui siffatti elementi, secondo la varia combinazione, agiscono nel determinare l'incremento o la diminuzione del reddito medesimo.

E neppure è legittimo determinare il volume dell'occupazione e indirettamente quello della disoccupazione in base al numero delle marche di assicurazione contro la disoccupazione acquistate in un dato tempo. Ed invero con siffatto procedimento si verrebbe ad attribuire al presente un fatto che è, invece, riferibile ad una mancata assicurazione nel passato o ad un evento preveduto in un immediato futuro, ma che comunque nulla può dirci con esattezza del volume dell'occupazione e della disoccupazione nel momento in cui le marche di assicurazione vengono acquistate. Ciò si osserva indipendentemente dall'ovvia considerazione che il numero delle marche d'assicurazione, anche se considerate in rapporto al loro valore d'emissione, nulla può dirci rispetto alla specifica professione degli operai occupati e alla durata della loro disoccupazione.

Deve aggiungersi inoltre che si commetterebbero gravi errori qualora si esprimesse il costo della disoccupazione in base al valore monetario degli ipotetici beni e servizi che le persone disoccupate avrebbero potuto produrre. Il costo monetario della disoccupazione non può, invero, essere rappresentato dalla differenza tra l'effettivo valore monetario della produzione della comunità in un determinato tempo ed il valore monetario che la produzione della stessa comunità avrebbe avuto se non si fosse verificata la disoccupazione. È intuitivo infatti che un siffatto calcolo potrebbe offrire un dato indicante un costo nullo o quasi, qualora si accertasse che in conseguenza dell'aumentata produzione i prezzi vennero ridotti in guisa tale da far sì che il valore della produzione stessa non fosse di molto differente da quello dei prodotti ottenuti sotto il regime della disoccupazione. E pertanto il costo monetario della disoccupazione di una comunità dovrebbe essere determinato in base all'inventario dell'ipotetica produzione dei disoccupati valutata in rapporto ai prezzi correnti al momento della

(5) KALDOR. Saggio cit., loc. cit., pag. 360.

disoccupazione. Tale dato contrapposto al valore monetario dell'effettiva produzione darebbe il modo di precisare, sia pure approssimativamente, che la disoccupazione è da considerarsi responsabile di una contrazione percentuale nella produzione dei beni e servizi che viene misurata dal valore monetario della produzione reale.

Con siffatti procedimenti si verrebbe a rappresentare il costo diretto della disoccupazione nei confronti di una comunità. Non si avrebbe però alcun elemento per determinare il costo indiretto della disoccupazione per una comunità, costo che è evidentemente determinato dal danno che la medesima subisce in conseguenza della riduzione delle capacità lavorative dei disoccupati, dalla perdita eventuale della loro specificazione professionale, dall'inutilizzato capitale tecnico investito nelle imprese in cui si verifica la disoccupazione ed infine dall'esodo temporaneo o duraturo dei disoccupati dalla madre patria per dirigersi verso altri, paesi in cerca di lavoro. Evidentemente la considerazione di quest'ultimo elemento ci porta a considerare due elementi che influiscono sul costo indiretto: il primo dei quali costituisce il costo che una nazione sopporta per l'emigrazione dei suoi operai e la mancata reintegrazione delle spese sostenute per il loro allevamento dalla nascita fino alla loro età produttiva. La questione ha formato da tempo oggetto di discussione tra gli economisti e gli statistici: noi non riteniamo di dovercene qui occupare, anche perchè le indagini fatte ci inducono a ritenere che l'annoso e complesso problema possa avere una soluzione (6), solo se viene esaminato rispetto ai casi in cui si scinde (7).

(6) Ci sia permesso di rinviare il benevolo lettore a quanto diciamo nel nostro volume: *Economia politica: l'attività economica e lo scambio*, Torino, Giappichelli, 2ª edizione 1946, pagine 258-262.

(7) Per dare una soluzione plausibile al problema se l'emigrazione cagioni una perdita ai ai paesi d'origine dei lavoratori occorre, in vero, esaminare quattro distinti casi. E cioè:

1) se l'emigrazione è temporanea e se essa non riesce a promuovere rapporti commerciali tra il paese da cui gli operai si sono allontanati e quelli d'immigrazione;

2) se l'emigrazione pur essendo temporanea, provoca relazioni di scambio di merci e di capitali tra i paesi da cui essa muove e quelli verso cui si rivolge;

3) se l'emigrazione è perpetua e cagiona un progresso demografico ed economico, per i paesi d'immigrazione, che beneficiano da un lato della prolificità degli emigrati e dall'altro della loro capacità produttiva e dei metodi di lavoro introdotti dalla nuova popolazione operaia;

4) se nei paesi in cui è avvenuto il deflusso della mano d'opera si verifica un miglioramento economico sia per i rapporti commerciali che di mano in mano si stabiliscono tra i vari paesi sovramenzionati, sia anche per le rimesse che gli emigrati rimettono gradualmente in patria.

È chiaro che nel primo caso l'emigrazione costituisce un relativo danno per i paesi che hanno sostenuto le spese per l'allevamento e la educazione degli emigrati. Siffatto danno può però trovare una compensazione nei benefici provocati dalle maggiori cognizioni acquisite e dalle esperienze fatte dai temporanei emigrati, specie nel caso che essi siano spinti ad accrescere in patria il ritmo della loro attività economica e quindi della produzione nazionale. È ovvio, infine, che negli altri casi in quanto si verificano ripercussioni favorevoli per i paesi d'emigrazione e quelli d'immigrazione lo spostamento della mano d'opera non costituisce un danno bensì un vantaggio per entrambi i paesi e la comunità intera, a questo proposito si vedano anche le considerazioni svolte dal FANNO, *la teoria economica della colonizzazione*, Torino, Einaudi, 1952, pagg. 137, 138 in nota.

Il secondo elemento è costituito, invece, dalla durata della disoccupazione che evidentemente influisce sull'accrescimento del costo indiretto che per effetto di essa subisce una comunità.

Il Pigou, fondandosi sui dati ricavati da due inchieste compiute dal Ministero del lavoro inglese il 18 marzo ed il 18 settembre 1929 allo scopo di accertare la durata della disoccupazione di ciascun operaio, giunse alla conclusione che, prescindendo dall'industria relativa all'estrazione del carbone, i due terzi degli operai rimasero senza occupazione per più di tre mesi e più di un terzo per un periodo di oltre 6 mesi. Fra le operaie poi il 51% rimase disoccupato per un periodo inferiore a tre mesi, un terzo per un periodo di tempo compreso tra i 3 e i 6 mesi e la quota residua per oltre 6 mesi (8). È evidente però che questa conclusione seppure può ritenersi valida rispetto al tempo ed al paese cui si riferisce non può considerarsi accettabile ai tempi nostri, nei quali la durata dell'occupazione è ben differente dal passato e si appalesa sempre più in relazione all'età ed al sesso dei lavoratori, nonchè alla struttura dell'impresa in cui essi prestano la loro opera. S'aggiunga ancora che il semplice dato della durata della disoccupazione degli operai considerati nel loro complesso, secondo il calcolo del Pigou, non può metterci in grado di accertare il costo soggettivo della disoccupazione, nè tanto meno quello indiretto di una comunità: chè tale costo varia evidentemente secondo i mestieri, e gli altri elementi sopra indicati.

Dobbiamo a questo proposito dichiarare che simile lacuna non si nota solo nei dati posti in rilievo dal Pigou, ma anche nelle attuali ricerche sulla durata della disoccupazione nelle quali non si tiene conto della durata della disoccupazione secondo le professioni e si considera non già il *periodo effettivo* di mancato lavoro, ma uno *fittizio*, compreso cioè tra la durata dell'ultimo impiego e la data nella quale l'accertamento viene compiuto, anche se nella data medesima la disoccupazione non possa dirsi cessata. In un saggio sulla durata della disoccupazione, pubblicato nell'agosto dello scorso anno (1952), si dice infatti che con il termine «durata della disoccupazione per un disoccupato individuale» si intende fare riferimento al periodo durante il quale il disoccupato è rimasto senza impiego fino alla data dello studio. Nel caso d'una persona che cerca impiego per la prima volta il periodo di disoccupazione si inizia nel momento in cui egli comincia a cercare effettivamente lavoro, facendosi registrare ad un ufficio di collocamento o ad un altro ufficio similare (9). Il che equivale a dire

(8) PIGOU, *The theory of unemployment* cit., pag. 15.

(9) Cfr. in proposito il saggio: *Les statistiques de la durée du chômage* pubblicato come supplemento statistico alla «*Révue International du travail*», Vol. LXVI, 2 agosto 1952.

che il dato sulla durata della disoccupazione non riflette affatto il periodo di *disoccupazione reale* tra due impieghi.

Dobbiamo subito far rilevare che questa critica non può estendersi a tutti i paesi, ma soltanto ad una parte se pure notevole di essi. Ed in vero la Repubblica federale tedesca, il Belgio, il Canada, Ceylon, la Danimarca, gli Stati Uniti, la Francia, la Gran Bretagna, i Paesi Bassi, Portorico, la Svizzera forniscono delle statistiche sulla disoccupazione classificata secondo la durata nei mesi invernali ed in quelli estivi.

Per quanto si riferisce al nostro Paese possiamo affermare che in seguito alla rilevazione delle forze di lavoro all'8 settembre 1952 disponiamo oggi dei dati secondo i quali i disoccupati vengono distinti per gruppi di attività (agricoltura, industria, trasporti e comunicazioni, ecc.), secondo il periodo trascorso dalla data della disoccupazione ed anche secondo la causa della disoccupazione medesima. Mancano però i dati precisi sulla durata della disoccupazione, di guisa che il calcolo del costo che una collettività subisce per mancanza di lavoro più che su dati statistici viene ad essere fondato su elementi congetturali. Lo stesso inconveniente si verifica per la determinazione delle spese che lo Stato ha sostenuto per l'assistenza ai disoccupati, spese che ovviamente debbono essere comprese nel costo sociale provocato dalla disoccupazione, e che non sempre sono indicate in modo specifico nel bilancio dello Stato.

Sono appunto queste lacune e le altre precedentemente rilevate che rendono difficile determinare il costo della disoccupazione per rispetto ad una collettività.

PAGINA BIANCA

ANTONINO GIANNONE

**VALUTAZIONE DEL REDDITO DELL'OCCUPAZIONE
E DEI CONSUMI IN ITALIA NELL'IPOTESI DI PIENA OCCUPAZIONE**

PAGINA BIANCA

I N D I C E

	PAG.
CAP. I — Valutazione del reddito	339
» II — Valutazione dei consumi e della occupazione	344

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

VALUTAZIONE DEL REDDITO

1. Premessa. — 2. Posizione del problema. — 3. Sua analisi in una economia chiusa e stazionaria e in una economia aperta e progressiva. — 4. Le possibili soluzioni del problema.

1. — L'argomento che per incarico della Commissione Parlamentare di Inchiesta sulla Disoccupazione, è stato molto succintamente trattato nel presente studio è, appare superfluo sottolinearlo, estremamente difficile e complesso. Anche a volerlo trattare semplicemente da un punto di vista teorico, sarebbe necessario un numero assai ben più cospicuo di pagine di quello che una trattazione come questa, limitata per ragioni di spazio e di tempo, può consentire. Ad ogni modo bastano poche riflessioni per convincersi che il problema delle relazioni tra reddito, occupazione e consumi non può essere teoricamente posto nei suoi termini esatti senza postulare determinate ipotesi; le tre grandezze sopra indicate non sono infatti tra loro indipendenti cosicchè, fissate le dimensioni di una o di due di esse, l'altra o le altre risultino necessariamente vincolate dalle relazioni che tra esse intercedono. È, come ben s'intende, un problema di equilibrio il quale risulta da un sistema di forze mutuamente vincolate da determinati rapporti. Dal punto di vista statistico, alle inevitabili ipotesi implicite nella soluzione teorica, si aggiungono quelle relative alla presunzione della costanza attraverso il tempo di rapporti accertati tra le grandezze economiche in altri tempi o della sussistenza di rapporti che molto verosimilmente non rispondono che solo in parte alla realtà. D'altro canto, uno studio, ammesso che fosse possibile svolgerlo, che avesse voluto tener conto di sottili analisi di costi di produzione e di consumi non avrebbe potuto essere eseguito solo con l'ausilio dei risultati di indagine attualmente disponibili, essendo essi limitati a pochi settori e riferiti spesso a periodi di tempo che possono considerarsi superati.

2. — Il problema che ci siamo proposti di analizzare si pone nei seguenti termini: se in Italia, tenute presenti le risorse interne disponibili e quelle eventualmente che l'estero sotto forme diverse potrebbe mettere a disposizione del nostro Paese, fosse possibile realizzare una piena occupazione con conseguente assorbimento delle forze di lavoro disoccupate e con una migliore utilizzazione di quelle parzialmente occupate, quale sarebbe il reddito del nostro Paese?

Giova anzitutto precisare che non alla disoccupazione « impropria » ci si intende riferire ma a quella propriamente detta, intendendo per disoccupazione impropria quella avente carattere stagionale o di sosta che si rinnova in certi periodi dell'anno o ad intervalli determinati e che risponde a normali esigenze tecniche delle attività produttrici stesse ; mentre quella propriamente detta consiste nella mancanza eccezionale di lavoro da parte di lavoratori di professione derivante da un eccesso di offerta sulla domanda di lavoro (1).

Potrebbe evidentemente anche per la disoccupazione impropria porsi il problema e ricercare quale sarebbe il reddito di una collettività nell'ipotesi che fosse possibile impiegare nei periodi di sosta le forze di lavoro disponibili in altre attività non aventi carattere stagionale o la cui stagionalità non coincide con quella delle attività da cui provengono le forze di lavoro disponibili. Questa forma di disoccupazione è però comune a tutti i Paesi e in ogni caso non raggiunge proporzioni tali da costituire oggetto di particolari preoccupazioni dei Paesi interessati ; ne deriva che sebbene il problema posto nei termini sopraindicati abbia un significato anche in relazione a questa forma di disoccupazione, non è con riferimento ad essa che esso viene trattato in questa sede.

Chiarito questo punto, passiamo ad esaminare le possibili soluzioni del problema, analizzando le ipotesi in esse implicite e valutandone — nei limiti in cui è consentito dal materiale disponibile — la loro portata pratica con riferimento alla situazione italiana. Prima però di prospettare delle soluzioni giova mostrare come può insorgere l'eccesso di offerta di lavoro rispetto alla domanda prendendo le mosse da una situazione di equilibrio dell'organismo europeo. Questa impostazione ci permetterà di scoprire gli elementi strutturali che intervengono nel problema e le relazioni che tra essi intercedono.

3. — Si consideri un'economia chiusa in equilibrio stazionario, un'economia cioè che non abbia rapporti con altri Paesi e presenti invece le seguenti caratteristiche : costanza della popolazione per ammontare, sesso ed età ; costanza della ripartizione tra popolazione attiva e non attiva ; costanza sia della produzione, sia del consumo, sia del risparmio che sarebbe, nell'ipotesi fatta, nullo ; costanza degli investimenti i quali sarebbero esattamente sufficienti a ricostituire il capitale consumato nel processo produttivo nell'intervallo di tempo considerato.

Si supponga ora che gradualmente per l'azione di fattori interni l'equilibrio stazionario si modifichi ; per effetto, ad esempio, di un incremento della popolazione e per conseguenza delle forze di lavoro disponibili.

(1) Cfr. C. GINI : *Patologia economica*. UTET, Torino, 1952, pp. 482-483.

Avendo fatta l'ipotesi di un'economia chiusa, si deve escludere che essa possa riacquistare il suo equilibrio originario attraverso l'emigrazione e si deve ammettere invece che essa trovi nel suo seno i mezzi per fronteggiare la nuova situazione. Fino a quando lo squilibrio si mantenga entro certi limiti, è possibile che la società si conservi; non è detto però che ad ogni forma di squilibrio debba seguire la disgregazione della società. Attualmente infatti si assiste in alcuni Paesi a fenomeni di squilibrio del genere di quello sopra prospettato senza che si verifichi la disgregazione degli organismi economici interessati. In questi casi, in effetti, non vi è più squilibrio in quanto lo Stato attraverso un'appropriata politica finanziaria attua una redistribuzione di redditi che assicura ai disoccupati i mezzi di sostentamento e alla società un suo equilibrio. Se per effetto di un ulteriore aumento della disoccupazione lo Stato con la sua azione non basta a fronteggiare la situazione, la società può trovare nel suo seno altri meccanismi di riequilibrio.

L'aumento della mortalità e il controllo delle nascite possono riportare la società al primitivo equilibrio o ad un equilibrio analogo. Se si abbandona l'ipotesi di un'economia chiusa, il problema potrebbe essere risolto mediante l'esodo delle forze di lavoro esuberanti; se questa soluzione che dipende dai Paesi che dovrebbero ricevere le forze di lavoro non fosse possibile, la società potrebbe risolvere il problema mediante un incremento di occupazione interna, per la realizzazione della quale i Paesi esteri dovrebbero fornire i capitali occorrenti.

Se si considera invece un'economia progressiva oltre che aperta, nella quale la formazione di nuovi capitali basti non solo a rimpiazzare i beni capitali consumati nel processo produttivo ma a costituirne anche di nuovi capaci di assorbire un eventuale incremento di mano d'opera disponibile, può verificarsi una delle seguenti alternative: a) la formazione di nuovi capitali risulta sufficiente all'impiego dell'incremento di mano d'opera disponibile; b) la formazione di nuovi capitali risulta insufficiente alla realizzazione di un'occupazione integrale. In quest'ultimo caso, la situazione non può essere risolta che attraverso un intervento dall'esterno. In un Paese come l'Italia, nel quale la formazione di nuovi capitali procede con ritmo molto più lento dell'incremento della mano d'opera, l'occupazione integrale non può essere realizzata senza un intervento dall'esterno.

4. — Supponiamo quindi che il Paese considerato sia riuscito ad ottenere dall'estero un prestito con il quale può far fronte alle esigenze di un'espansione produttiva per l'assorbimento delle forze di lavoro disponibili sul mercato interno. Il problema che rimarrebbe da risolvere consisterebbe allora nella scelta dei settori produttivi che in relazione alla situazione economica del Paese conviene sviluppare. Se si prescinde da un intervento autoritativo dello Stato che stabilisca

quali settori debbano essere sviluppati (produzioni belliche, ad esempio), è naturale che il tornaconto economico si orienti verso le produzioni più altamente redditizie le quali saranno rappresentate molto verosimilmente anche dalle produzioni di quei beni più largamente richiesti sul mercato interno (escludiamo per il momento quello estero il quale verrà considerato in seguito).

Il problema si sposta quindi e diventa il seguente: quali consumi risulteranno aumentati per effetto di un incremento dei redditi delle varie classi di lavoratori, compresi gli imprenditori?

Le analisi compiute sui consumi familiari in relazione al reddito in Italia e all'estero permettono di stabilire quali beni sono acquistati o sono acquistati in misura maggiore dalle classi operaie tutte le volte che si verifica un incremento del loro reddito e più esattamente tali deduzioni sono rese possibili dal confronto dei consumi di classi di famiglie operaie aventi redditi di diverso ammontare. Se non che, il computo dell'incremento dei consumi di una collettività per effetto dell'incremento dei redditi basato sui risultati delle sopra ricordate indagini sarebbe estremamente lungo e difficile, e presupporrebbe in ogni caso la conoscenza della distribuzione dei redditi conseguente all'incremento di produzione; assai più semplice risulta il calcolo se si ipotizzano i consumi globali della produzione italiana assumendo come termini di riferimento quelli di popolazioni più ricche, non molto dissimili dalla nostra per usi e condizioni ambientali. Prima però di addentrarci in questa via, vediamo se il problema prospettato non presenti altre possibilità di soluzione.

La prima soluzione infatti che si affaccia forse subito a chi si pone il problema è diversa da quella sopra prospettata e consiste nel supporre uno sviluppo armonico della totalità dei settori produttivi. Se per ipotesi semplicistica si ammette che lo sviluppo « armonico » dei vari settori produttivi, sia proporzionale può verificarsi che alcune produzioni siano sviluppate in misura maggiore rispetto alle possibilità di assorbimento del mercato interno ed altre invece che ne restino più o meno sensibilmente al disotto.

Si potrebbe obiettare che in un'economia aperta le eccedenze di beni non assorbibili dal mercato interno possono scambiarsi con l'estero in cambio dei beni occorrenti per colmare le produzioni interne non bastevoli a soddisfare la domanda. A questo punto entra però in gioco il problema dei costi comparati e lo scambio, come è noto, è reso possibile solo se risultano soddisfatte certe condizioni la cui verifica richiederebbe un'analisi dettagliata del mercato delle produzioni interessate, che non può essere svolta nei ristretti limiti di un articolo.

È molto verosimile inoltre che uno sviluppo proporzionale dei settori produttivi determini una struttura dei beni e servizi disponibili nella quale i beni rappresenterebbero una proporzione molto più alta di quella che sulla base

delle analisi dei consumi dei paesi più ricchi si sarebbe presumibilmente verificata attraverso uno sviluppo naturale dei settori produttivi; lo sviluppo proporzionale porterebbe cioè ad una situazione nella quale i prodotti interni sovrabbondanti dovrebbero scambiarsi con «servizi» prodotti all'estero i quali non potrebbero essere importati che sotto la forma di capitali umani o sotto la forma del turismo passivo.

Esclusa quindi questa soluzione, non rimane che quella prospettata precedentemente che passiamo ad esaminare.

CAPITOLO II

VALUTAZIONE DEI CONSUMI E DELLA OCCUPAZIONE

5. La struttura dei consumi in Italia, in Francia e negli U.S.A. — 6. Il calcolo dell'occupazione e i risultati ottenuti. — 7. Confronto del numero dei lavoratori occupabili con il numero dei disoccupati in Italia. — 8. Il reddito dell'Italia nella ipotesi di piena occupazione. — 9. Riassunto e Conclusioni.

5. — Consideriamo dapprima la struttura dei consumi in Italia e in Francia negli anni 1948 e 1949. Essa è limitata a questi soli anni in quanto i dati più recenti per la Francia risalgono solo al 1949.

Nella tavola I sono indicate le cifre assolute e percentuali delle distribuzioni delle spese globali.

Tav. I. — Spese per beni e servizi di consumo in Italia e in Francia negli anni 1948 e 1949

(Cifre assolute in miliardi di moneta corrente dei rispettivi Paesi)

CAPITOLI DI SPESA	1948				1949			
	ITALIA (a)		FRANCIA (b)		ITALIA (a)		FRANCIA (b)	
	CIFRE ASSO- LUTE	%	CIFRE ASSOLUTE	%	CIFRE ASSOLUTE	%	CIFRE ASSO- LUTE	%
1. Alimentazione e tabacco	3.771	70	2.275	47	4.012	69	2.578	44
2. Prodotti industr.	1.094	20	1.794	37	1.144	20	2.198	38
3. Servizi	543	10	775	16	642	11	1.081	18
4. COMPLESSO	5.408	100	4.844	100	5.798	100	5.857	100

(a) Per l'Italia le cifre sono state desunte dalla « Relazione generale sulla situazione economica del Paese » presentata dal Ministero del Tesoro alla Presidenza della Camera dei Deputati il 30/3/1951

(b) Per la Francia, cifre desunte da « Etudes sur la comptabilité nationale, publiés par l'OECE (Organisation européenne de Coopération économique) ». Février, 1952.

Sarebbe stato desiderabile poter disporre anche per la Francia di una distribuzione più analitica, almeno come quella pubblicata per l'Italia nelle relazioni del Ministro del Tesoro ; ma per la Francia invece gli unici dati disponibili sono quelli sopraindicati che riassumono in tre soli gruppi tutti i beni e servizi di

consumo. Va da sè inoltre che sia per la Francia che per l'Italia si tratta di dati ottenuti attraverso calcoli largamente approssimativi, i quali si possono tuttavia considerare ugualmente atti a fornire una idea della diversa struttura della spesa globale per beni e servizi di consumo in Italia e in Francia. È bene ad ogni modo far notare che il divario tra le due distribuzioni è così notevole da far sorgere qualche dubbio sull'attendibilità dei calcoli eseguiti in Francia. È pure evidente che detta struttura è influenzata dal diverso sistema di prezzi vigente nei due Paesi, tuttavia è da escludere che si possa attribuirvi una portata che determini una sostanziale differenza nella distribuzione della spesa. Ciò premesso, dalla tavola sopra riportata si rileva che in Italia circa il 70 % della spesa complessiva è rappresentata dai consumi alimentari, il 20 % dai prodotti industriali e il rimanente 10 % dai « servizi », mentre in Francia le percentuali sono rispettivamente 47-44 %, 37-38 % e 16-18 % per gli anni 1948 e 1949.

Negli Stati Uniti d'America per gli stessi anni la distribuzione della spesa è quale risulta dalla tavola II :

Tav. II. — Spese per beni e servizi di consumo negli Stati Uniti d'America negli anni 1948 e 1949 (*)

(Cifre assolute in milioni di dollari)

CAPITOLI DI SPESA	1948		1949	
	CIFRE ASSOLUTE	%	CIFRE ASSOLUTE	%
1. Alimentazione e tabacco	64.033	38	63.145	37
2. Prodotti industriali	54.605	32	52.415	30
3. Servizi	51.788	30	57.452	33
4. COMPLESSO	170.426	100	173.012	100

(*) Dati desunti dalla « Survey of current business » July, 1952. National Income Number. Nel gruppo delle spese per i « prodotti industriali » sono comprese le spese per la « household operation » e per le « user-operated transportation » più le spese per il « clothing, accessories and Jewelry ».

Dalla tavola II si desume che la percentuale della spesa per l'alimentazione e il tabacco che, come si è già rilevato, risulta molto più bassa in Francia che in Italia, si abbassa ulteriormente sino a toccare il 37 % negli Stati Uniti, mentre risultano notevolmente più alte negli stessi Stati Uniti che in Italia le percentuali per i prodotti industriali 32-30 % e per i servizi 30-33 %.

Per gli anni 1950 e 1951 sono anche disponibili i dati per l'Italia e per gli Stati Uniti e sono riportati nella tavola III dalla quale si può dedurre la

Tav. III. — Spese per beni e servizi di consumo in Italia e negli Stati Uniti d'America negli anni 1950 e 1951 (*)

(Cifre assolute in milioni di dollari per gli Stati Uniti, e miliardi di lire per l'Italia).

CAPITOLI DI SPESA	1 9 5 0				1 9 5 1			
	ITALIA		STATI UNITI		ITALIA		STATI UNITI	
	CIFRE ASSO- LUTE	%	CIFRE ASSOLUTE	%	CIFRE ASSO- LUTE	%	CIFRE ASSOLUTE	%
1. Alim. e tabacco	4.173	66	65.748	35	4.658	65	73.861	37
2. Prodotti industr.	1.172	19	57.402	31	1.432	20	57.864	29
3. Servizi	918	15	62.386	34	1.038	15	66.745	34
4. COMPLESSO	6.263	100	185.536	100	7.128	100	198.470	100

(*) Per gli Stati Uniti i dati sono stati desunti dalla stessa fonte citata alla Tav. II; per l'Italia, invece, dalla « Situazione economica italiana 1951 » Relazione generale presentata al Parlamento dal Ministro del Tesoro On. Giuseppe Pella, al 31-3-1952.

tendenza delle spese per i servizi ad aumentare — s'intende in senso relativo — rispetto alle spese per i prodotti industriali ed a quelle per l'alimentazione e il tabacco. Si può quindi ritenere che un incremento di reddito si risolve nei paesi nei quali l'alimentazione e gli altri bisogni primari siano soddisfatti a vantaggio prevalentemente dei servizi e dei prodotti industriali.

Ai fini di determinare in quale misura dovrebbero essere aumentati i consumi italiani onde ottenere una distribuzione della spesa analoga a quella riscontrata nella popolazione francese (si è esclusa quella americana assai più dissimile da quella italiana di quanto non lo sia quella francese) sono state ricalco-

Tav. IV. — Consumi della popolazione italiana ricalcolati assumendo i consumi pro-capite francesi (milioni di dollari)

CAPITOLI DI SPESA	SPESA EFFETTIVA	SPESA RICALCOLATA
1. Alimentazione e tabacco	6.791	8.879
2. Prodotti industriali	1.936	7.545
3. Servizi	1.087	3.726
4. COMPLESSO	9.814	20.150

late in dollari le spese della popolazione italiana per l'anno 1949 assumendo la spesa *pro-capite* della popolazione francese per lo stesso anno. A rigore, oltre all'influenza del diverso ammontare della popolazione sarebbe stato necessario eliminare quello dipendente dalla diversa composizione per sesso e per età delle due popolazioni. Trattandosi di un calcolo largamente approssimativo, si è creduto poter trascurare questa ed altre circostanze di perturbazione. I risultati ottenuti sono indicati nella Tavola IV.

Dalle cifre riportate si desume che i consumi alimentari aumenterebbero nella misura del 30 %, quelli per i prodotti industriali nella misura di oltre il 350 % e quelli per i servizi di circa il 300 %.

In relazione ai risultati sopra esposti, la produzione netta dei settori produttivi interessati dovrebbe essere aumentata nella misura di 1 a 3 volte e mezza circa per i prodotti industriali, nella misura approssimativa di 1 a 3 volte per i servizi e nella misura del 30 % circa per la alimentazione e il tabacco.

Va da sè che i rapporti sopra indicati sono dei rapporti medi ponderati per ciascun gruppo di spesa, mentre essi sono stati applicati nei calcoli in seguito effettuati indiscriminatamente a ciascun prodotto o servizio, ottenendo evidentemente dei risultati diversi da quelli che si sarebbero ottenuti nell'ipotesi che si fossero conosciuti gli effettivi rapporti di incremento per i singoli prodotti o servizi.

6. — Una volta fissato il livello dei consumi, anche il reddito risulta evidentemente determinato. Esso infatti risulterà uguale al reddito preesistente aumentato dall'incremento dei consumi ipotizzato. Rimane però da determinare la entità delle forze di lavoro occupabili per effetto degli incrementi netti produttivi corrispondenti ai consumi prestabiliti. Dal computo eseguito per questo scopo è stato però escluso l'incremento per i prodotti alimentari e il tabacco ritenendosi che essendo questi di origine agraria le relative attività non siano suscettibili, almeno allo stato attuale, di ulteriore espansione con conseguente assorbimento di forze di lavoro.

A questo fine è stata impiegata la matrice di Leontief recentemente costruita per l'Italia (2), dalla quale, com'è noto, è possibile dedurre sia la misura dell'incremento che si verifica nella produzione totale, sia quella dell'incremento che si verifica nel valore aggiunto dei singoli settori per effetto di una varia-

(2) Cfr. la rivista «*L'Industria*» n. 4, 1952, numero speciale dedicato alla matrice italiana. Non essendo stati ancora pubblicati i dettagli dei calcoli eseguiti in proposito non è possibile esprimere alcun giudizio sull'attendibilità dei risultati ottenuti, per cui anche i computi da noi eseguiti sono soggetti ad analoga riserva.

zione della « domanda finale ». Ad ogni modo sommando gli effetti diretti e quelli indiretti deve aversi la seguente uguaglianza :

$$\sum_{i=1}^n \Delta D_i = \sum_{r=1}^{\infty} \sum_{i=1}^n \Delta V_i$$

nella quale ΔD_i rappresenta l'incremento della « domanda finale » di ciascun settore i^{mo} e ΔV_i l'incremento corrispondente del valore aggiunto.

Dalla predetta matrice costruita per l'anno 1950 sono stati desunti i consumi della popolazione civile italiana ad alcuni dei quali sono stati applicati i coefficienti di incremento sopra indicati ottenendo i risultati seguenti :

CATEGORIE DI PRODOTTI	INCREMENTO DEI CONSUMI (milioni di lire)
—	—
1. Maglieria	205.670
2. Biancheria	736.043
3. Cuoio e pelli	344.503
4. Mobilio di legno	155.494
5. Prodotti industriali vari	104.268
6. Saponi	227.502
7. Autovetture	180.463
8. Servizi industriali e personali	861.892
9. IN COMPLESSO	2.815.835

Sulla base dei coefficienti « tecnici » forniti dell'anzidetta matrice italiana sono stati calcolati gli effetti diretti e indiretti dell'aumento delle produzioni dei prodotti di cui abbiamo fatto cenno applicando il « metodo iterativo » limitato ai primi cinque cicli e determinando approssimativamente gli effetti dopo il quinto ciclo. Non stiamo qui a fornire i dettagli dei calcoli per non appesantire il lavoro. Giova però avvertire che per ogni ciclo sono stati tralasciati gli effetti per quei settori produttivi per i quali essi non raggiungevano la cifra di un miliardo. Ciò spiega perchè la somma dei valori aggiunti dei settori produttivi indicati nella tavola VI non coincida con l'incremento dei consumi ipotizzato e ne resti invece al di sotto. Se il calcolo fosse stato eseguito con esattezza e non approssimativamente come è stato da noi fatto per ridurre la mole dei calcoli, la somma dei valori aggiunti avrebbe dovuto superare quella dell'incremento dei consumi prestabilito solo nella misura del valore degli ammortamenti e deperimenti relativi ai settori produttivi interessati.

Ottenuto il valore aggiunto, la parte di esso destinata a salari, cioè alla remunerazione degli operai, con esclusione quindi degli impiegati e degli imprenditori e conduttori è stata determinata sulla base dei risultati ottenuti dal censimento industriale e commerciale (*cfr.* tavola V) del 1937-40 dai quali è possi-

Tav. V. — Valore aggiunto, salari, numero degli operai risultanti dal censimento industriale e commerciale del 1937-40 (*)

CLASSI DI ATTIVITÀ ECONOMICHE (1)	VALORE AGGIUNTO (milioni di lire) (2)	SALARI (milioni di lire) (3)	NUMERO DEGLI OPERAI (4)	% SALARI SUL VALORE AGGIUNTO CENS. 37-40 (5)
Miniere e cave	(a) 1.179,6	374,9	120.709	31,8
Industrie manifatturiere	33.464,0	8.268,5	2.471.333	—
Alimentari	5.601,3	794,2	361.721	14,2
Tessili	5.796,6	1.540,3	573.726	26,5
Calzature art. abbigl.	1.549,4	265,8	153.545	17,2
Legno	1.127,3	277,4	130.920	24,6
Carta	668,3	163,4	52.135	24,4
Poligrafiche ed editoriali	803,8	(b) 271,6	53.587	—
Cuoio e pelli	470,4	93,9	28.781	19,9
Gomma	496,6	95,8	23.769	19,3
Chimiche	3.204,5	367,4	99.003	11,5
Derivati petrolio e carbone	519,8	59,6	8.681	(c) 11,5
Lav. minerali non metallici	1.265,4	538,6	175.895	42,6
Metallurgiche	2.365,9	416,9	94.252	17,6
Meccaniche	9.883,6	3.268,1	676.916	33,1
Manifatturiere diverse	461,5	115,5	38.399	25,0
Edilizie	2.846,5	1.514,3	480.627	53,2
Elettricità gas e acqua	4.272,4	330,1	35.175	7,7
Produz. e distrib. energia elettrica	3.187,6	208,0	26.203	7,5
Produz. e distr. di gas	711,9	85,4	3.207	12,0
Distribuzione di acqua	373,6	36,7	5.765	9,8
Servizi industriali	405,9	—	—	—

(*) Il valore aggiunto riportato nella colonna (2) è quello dell'anno al quale si riferisce la rilevazione.

(a) Dato calcolato per il 1938. — (b) Si riferisce solo alle poligrafiche. — (c) Percentuale delle chimiche.

Tav. VI. — Incremento del valore aggiunto e forze di lavoro occupabili

CATEGORIE DI ATTIVITÀ	VALORE AG- GIUNTO RI- SULTANTE DAI NOSTRI CALCOLI (milioni di lire)	% DEI SA- LARI SUL VALORE AG- GIUNTO (CENS. 1937-40)	AMMONTA- RE DEI SALARI (milioni di lire)	SALA- RIO ORARIO (lire)	ORE DI LAVORO (migliaia)	NUMERO DI OPERAI
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Industrie estrattive	21.740	31,8	6.913	165	41.896	16.785
Industrie alimentari	9.922	14,2	1.409	125	11.272	4.516
Industrie tessili . .	168.192	26,5	44.571	135	330.155	132.273
Vest. e abbigliam. . .	157.284	17,2	27.053	125	216.424	86.708
Cuoio e pelli	123.810	19,9	24.638	155	158.954	63.683
Gomma	3.584	19,3	692	195	3.549	1.422
Legno	37.909	24,6	9.326	125	74.608	29.891
Carta	7.473	24,4	1.823	140	13.021	5.217
Industrie varie . . .	54.976	25,0	13.744	190	72.336	28.981
Chimiche	147.427	11,5	16.954	165	102.751	41.166
Metallurgiche	32.985	17,6	5.805	220	26.386	10.571
Meccaniche	76.227	33,1	25.231	175	144.177	57.763
Minerali non met. . .	6.604	42,6	2.813	150	18.753	7.513
Derivati del petrolio e del carbone. . . .	35.685	11,5	4.104	165	24.873	9.965
Energia elettrica . .	31.595	7,5	2.365	205	11.537	4.622
Serv. industriali e personali	897.965	(a) 40,0	359.186	180	1.995.400	799.420
Trasporti	31.996	(a) 65,0	14.297	190	75.247	30.147
Commercio	757.950	(a) 20,6	156.138	140	1.115.275	446.800
Cereali ed altri pro- dotti dell'agricolt. . .	136.970	(a) 45,0	61.637	100	616.370	246.940
TOTALE	2.740.234	—	778.699	—	5.052.984	2.024.383

(a) Cifre stimate.

bile dedurre i rapporti dell'ammontare dei salari sul valore aggiunto che per alcuni prodotti sono verosimilmente molto diversi da quelli attuali, ma che in ogni caso non se ne ritengono così lontani da invalidare sostanzialmente l'attendibilità del calcolo. Per i servizi industriali e personali, per i trasporti, per il commercio, i cereali e altri prodotti dell'agricoltura il predetto censimento non fornisce i dati occorrenti per il calcolo dei rapporti sopra ricordati, ma solo elementi indiretti utili ai fini della loro determinazione la quale è stata eseguita tenendo presente anche altri elementi attinti a fonti diverse. Non è da nascondersi che dato il notevole peso dei settori produttivi interessati, una piccola variazione in più o in meno nella percentuale dei salari sul valore aggiunto, può portare a risultati molto diversi.

Attraverso le predette percentuali si è giunti al calcolo dell'ammontare dei salari per ciascuno dei settori interessati e sulla base dei salari orari rilevati dal Ministero del Lavoro opportunamente integrati per tener conto delle retribuzioni supplementari (come i contributi assicurativi, gli assegni familiari) non comprese, al numero delle ore di lavoro necessarie per realizzare gli incrementi di produzione ipotizzati. E infine da queste si è pervenuti al numero degli operai, ammettendo una giornata lavorativa di 8 ore e un numero di giornate remunerate annue di 300. I risultati così ottenuti sono esposti analiticamente nella Tavola VI e per gruppi di settori produttivi nella Tavola VII.

Tav. VII. — Ore di lavoro e numero di operai occupabili

RAMI DI ATTIVITÀ	ORE DI LAVORO (migliaia)	NUMERO DI OPERAI	
		CIFRE ASSOLUTE	%
Agricoltura	616.370	246.940	12
Industria (compresi trasporti)	1.325.939	531.223	26
Commercio	1.115.275	446.800	22
Servizi	1.995.400	799.420	40
COMPLESSO	5.052.984	2.024.383	100

I calcoli sopra esposti sono basati sulla ipotesi che la produttività del lavoro resti costante e che — come si è già avuto occasione di osservare — il rapporto tra salari e valore aggiunto non sia notevolmente variato dagli anni ai quali esso si riferisce ad oggi. Va da sè inoltre che essi postulano un sistema di prezzi costanti ai quali sono legati i coefficienti tecnici adottati.

7. — Se si confronta il numero degli operai che risultano occupabili dai calcoli esposti con i risultati dell'indagine sulle forze di lavoro compiuta dall'Istituto Centrale di Statistica con riferimento alla situazione nella prima decade del settembre 1952 si rileva che il numero dei « disoccupati » è di gran lunga inferiore a quello che occorrerebbe per realizzare gli incrementi di produzione ipotizzati. Infatti dall'indagine dell'Istituto risultano 1.286.200 disoccupati mentre dai calcoli riportati il numero degli occupabili sarebbe di oltre 2 milioni di operai. Se non che occorre tener presente che degli occupati rilevati dall'indagine sulle forze di lavoro un numero cospicuo, oltre 1 milione centocinquantamila, non hanno lavorato nella settimana dal 7 al 13 settembre, 259 mila hanno lavorato meno di 15 ore, 586 mila hanno lavorato un numero di ore compreso tra 15 e 24 e infine una massa molto ragguardevole (due milioni duecentonovantaduemila) ha lavorato per un periodo di tempo compreso tra 24 e 40 ore. Se anziché il numero di operai occupabili, si considera il numero delle ore necessarie per realizzare gli incrementi di produzione ipotizzati, si ha ragione di ritenere che esse restino al di sotto di quelle che potrebbero essere prestate dai « disoccupati » e dagli occupati parzialmente risultanti dalla predetta indagine. Il confronto dei dati risultanti dai calcoli esposti con quelli ottenuti dall'indagine eseguita dal Ministero del Lavoro e basata sugli iscritti agli Uffici di collocamento porta a risultati sostanzialmente analoghi. È vero infatti che il numero degli iscritti agli Uffici di collocamento risulta molto al di sotto del numero degli occupabili risultanti dai calcoli precedenti, ma è altresì vero che gran parte degli operai — come del resto ha provato l'indagine dell'Istituto — che figura occupata, lo è solo parzialmente.

E anche se degli iscritti agli Uffici di collocamento in qualità di disoccupati una parte è in effetti parzialmente occupata, non vi può essere dubbio che la massa di lavoratori che risultano occupati parzialmente è presumibilmente di gran lunga superiore a quella degli iscritti in qualità di disoccupati agli Uffici di collocamento ma in effetti parzialmente occupata.

In conclusione si è portati a ritenere che non manchino sul mercato del lavoro le forze occorrenti per ottenere un incremento di occupazione pari a quello risultante dai calcoli esposti.

8. — Come già si è detto, il procedimento che abbiamo adottato per risolvere il problema è basato sulla presunzione di un certo livello dei consumi e quindi anche del reddito. Infatti tutto il calcolo poggia sulla ipotesi che i consumi della popolazione italiana aumentino in una certa misura, dedotta dal confronto con il livello dei consumi della popolazione francese. Riferendosi alla matrice utilizzata ai fini del calcolo del valore aggiunto e quindi dei salari al 1950, il reddito dell'Italia per detto anno calcolato ufficialmente in 7.643 mi-

liardi risulterebbe di 10.450 miliardi di lire, cifra questa ottenuta aggiungendo alla prima l'ammontare dei consumi di prodotti industriali e di servizi ipotizzati. Evidentemente questo calcolo prescinde dalle modificazioni che inevitabilmente si produrranno nella componente estera del reddito nazionale per effetto dei maggiori dividendi ed interessi passivi relativi ai capitali esteri occorrenti per realizzare in Italia gli incrementi di produzione ipotizzati. In effetti quindi i consumi della popolazione italiana non aumenterebbero nella misura ipotizzata ma in una misura minore e precisamente di un ammontare pari alla remunerazione dei capitali esteri investiti in Italia. In ogni caso dell'incremento di prodotto netto dovrebbero restare in Italia la parte che rappresenta la remunerazione del lavoro manuale (779 miliardi di lire) e quella che rappresenta la remunerazione degli imprenditori di cui non è facile determinare l'ammontare ma che occorre mettere necessariamente in conto in quanto questi sono i propulsori della produzione.

E quanto all'incremento dei consumi che si verificherebbe in seguito all'incremento della produzione giova far notare che il primo è stato prestabilito solo ai fini di determinare l'altezza del reddito essendo evidente che i consumi dipendono oltre che dall'altezza del reddito, dalla sua distribuzione tra i fattori della produzione. Infatti dell'incremento di reddito pari a 2.816 miliardi di lire solo 779 affluirebbero agli operai i cui consumi potrebbero quindi al massimo aumentare fino a detto ammontare mentre la differenza pari a 2.037 miliardi sarebbe in parte destinata all'estero e in parte molto più cospicua a remunerare il lavoro impiegatizio e quello direttivo di impresa. Ora è verosimile ritenere che per effetto dell'aumento di reddito i consumi delle categorie costituite dagli impiegati e dagli imprenditori aumentino, ma aumenteranno essi nella stessa misura dei redditi loro affluiti? Ripetiamo, a questo interrogativo non è possibile rispondere senza presumere una determinata distribuzione dei redditi e una certa propensione al consumo.

Il calcolo del reddito è stato riferito al 1950 perchè al 1950 si riferiva la matrice utilizzata ai fini del computo del valore aggiunto.

Volendo estendere il calcolo al 1951, si potrebbe supporre che i consumi aumentino nella stessa misura nella quale si è supposto che aumentassero per il 1950, supponendo altresì che il sistema dei prezzi e i coefficienti di produzione siano rimasti invariati tra il 1950 ed il 1951. Il reddito risulterebbe allora di 12.001 miliardi anzichè secondo la cifra ufficiale di 8.760 miliardi. Naturalmente anche in questo caso l'aumento effettivo dei consumi sarebbe minore dovendo tener conto del maggior onere derivante alla bilancia dei pagamenti internazionali per effetto dell'incremento di capitali esteri investiti in Italia, a parte, si intende, l'eventuale influenza della distribuzione dei redditi e della propensione al consumo.

9. — Dopo aver posto nei suoi termini esatti il problema e precisato il tipo di disoccupazione al quale esso si riferisce, l'argomento è stato trattato con riferimento ad un'economia chiusa e ad un'economia aperta. Nel caso di un'economia chiusa e stazionaria, di un'economia cioè che non abbia rapporti con altri paesi la situazione può presentare l'una o l'altra delle due seguenti alternative :

a) il numero dei lavoratori disoccupati è contenuto entro limiti molto modesti e la politica economico-finanziaria perseguita dallo Stato è atta ad assicurare ad essi i mezzi di sostentamento ; in questo caso la situazione può protrarsi indefinitamente senza provocare la disgregazione della società ;

b) il numero dei lavoratori disoccupati supera la quota che può essere mantenuta dallo Stato e allora la società entra in uno stadio di squilibrio per correggere il quale entrano in azione i meccanismi di autoriequilibrio rappresentati da un aumento di mortalità e da un controllo delle nascite.

Nel caso di un'economia aperta e stazionaria o progressiva ma insufficiente per assicurare i capitali occorrenti per la realizzazione di un regime di piena occupazione, il problema può essere risolto solo con la collaborazione degli altri paesi la quale può assumere una delle seguenti forme :

a) acconsentimento alla immigrazione ;

b) concessione di capitali materiali per lo sviluppo delle attività produttive.

La prima delle due forme è da escludersi non essendo per ipotesi considerata nel nostro problema ; non rimane quindi che la seconda. È evidente che in quest'ultimo caso i capitali materiali usciranno dai paesi nei quali sono sovrabbondanti soltanto se i loro investimenti sono considerati economicamente convenienti. Comunque, supposto che il Paese abbia trovato tutto il capitale occorrente per uno sviluppo della produzione, il problema che si pone è quello della ricerca dei settori produttivi da incrementare. A tal fine si presenta l'una o l'altra delle due seguenti vie :

a) si presume che lo sviluppo della produzione avvenga in modo armonico, e, per un'ipotesi semplicistica, in modo proporzionale per tutti i settori fra i quali si distribuiscono le forze di lavoro disponibili ; in questo caso si tratterebbe di determinare il reddito corrispondente alle produzioni ottenute in seguito alla occupazione integrale. Questa soluzione presenta però l'inconveniente di far dipendere quasi totalmente dal mercato internazionale l'equilibrio del mercato interno del Paese, il quale dovrebbe scambiare con l'estero i prodotti sovrabbondanti per ottenere in cambio quelli insufficienti a soddisfare la domanda interna ; a parte la considerazione che — risultando che i consumi dei paesi i quali abbiano assicurato il soddisfacimento dei bisogni primari si sviluppano usufruendo di quote sempre più elevate di « servizi » — la produzione di questi

richiederebbe uno scambio di persone, con conseguente peggioramento della situazione che si desidera correggere ;

b) si sviluppano i settori produttivi di quei beni per i quali in seguito allo aumento del reddito si prevede un aumento di consumo. Questa è stata la soluzione adottata. In questo caso naturalmente il problema della determinazione del reddito risulta risolto, ma non risulta determinato il livello di occupazione che in relazione alle produzioni presunte può spingersi sino ad assorbire totalmente o in parte le forze di lavoro disponibili, oppure addirittura sino a superarle.

A tal fine si è ammesso che il rapporto tra incremento di produzione e incremento di occupazione fosse pari al rapporto tra valore delle produzioni e importo dei salari e più precisamente tra valore aggiunto e salari, desumendo tale rapporto dall'ultimo censimento industriale e commerciale nel 1937-40 del quale si conoscono i dati per la quasi totalità dei settori produttivi. Naturalmente, oltre a lasciare perplessi, l'ipotesi della costanza del rapporto produzione — salari al crescere della produzione, si aggiunge al fatto che i predetti rapporti risalgono ad epoca piuttosto lontana e nel frattempo sono avvenuti — specialmente per alcuni settori — notevoli cambiamenti nella tecnica produttiva con conseguenti presumibili variazioni dei predetti rapporti.

Una volta accertato il livello di occupazione, si è cercato di vedere come si distribuiscono i redditi ottenuti in seguito agli incrementi produttivi ipotizzati. Una parte di essi sarà evidentemente destinata a remunerare i capitali esteri con conseguente maggiore onere per la bilancia dei pagamenti internazionali, il quale si risolve in un incremento di esportazione di beni e servizi. Un'altra parte dei redditi sarà destinata a remunerare il lavoro manuale e verrà molto verosimilmente spesa per la sua totalità ; e un'altra parte infine sarà destinata a compensare il lavoro impiegatizio e gli imprenditori, la quale sarà spesa probabilmente solo in parte per l'acquisto di beni e servizi di consumo. L'ipotesi quindi, che tutto l'incremento della produzione netta sia consumato, si verifica solo nel caso che si ammetta una determinata distribuzione di redditi ed una certa propensione al consumo.

Eseguito il calcolo basato su queste ipotesi è risultato che la nostra economia potrebbe assorbire oltre due milioni di unità lavorative a cui corrisponderebbe un reddito di oltre 12 mila miliardi per l'anno 1951. Non occorre avvertire che si tratta di risultati largamente approssimativi i quali essendo peraltro basati su molte ipotesi delle quali è difficile poter stabilire il grado di rispondenza alla realtà, devono essere usati con molta prudenza e considerati piuttosto come il prodotto di tentativi ispirati dal lodevole desiderio di risolvere un problema la cui soluzione è riguardata di fondamentale importanza per il nostro Paese.

PAGINA BIANCA

CESARE COSCIANI

**COME LA POLITICA TRIBUTARIA E FINANZIARIA DELLO STATO
INFLUISCA SULLA OCCUPAZIONE E LA DISOCCUPAZIONE**

PAGINA BIANCA

CAPITOLO UNICO

1. Premesse. — 2. Attività finanziaria ordinaria e livello di occupazione. — 3. Problemi particolari: incidenza fiscale sul costo di produzione. — 4. Tassazione e incentivo a lavorare. — 5. Tassazione ed incentivo a produrre. — 6. Tassazione ed incentivo dell'impresa ad assumere mano d'opera.

1. — Il problema dell'occupazione si identifica col problema della produzione e del reddito nazionale. Salvo qualificazioni sulla cui portata qui si può prescindere, perchè non sono suscettibili di modificare le conclusioni di prima approssimazione alle quali si giunge in queste pagine, aumentare la produzione vuol dire aumentare l'impiego di lavoro, cioè l'occupazione. A sua volta, però, aumentare la produzione non significa altro che aumentare il volume del reddito nazionale. Su questo punto la letteratura moderna ha insistito in modo sufficiente per ritenere tali principi come pacifici. Se riteniamo pertanto che una variazione nella produzione significa variazione nello stesso senso e nelle stesse proporzioni nella occupazione — salvo le limitazioni che si potranno porre di volta in volta — il problema può meglio venir precisato in quanto rientra nel tema ogni influenza, positiva o negativa, che la politica tributaria e finanziaria dello Stato esercita sul livello della produzione nazionale.

Convieni precisare che il termine di politica finanziaria viene usato qui in senso ristretto per indicare la politica dello Stato nel conseguimento di entrate diverse da quelle tributarie (emissione od ammortamento del debito pubblico). In modo particolare si esclude la politica finanziaria relativa al mercato monetario e creditizio.

In questo rapido esame si prescinde inoltre da uno dei più importanti aspetti della politica finanziaria pubblica ai fini del problema della disoccupazione. Si allude alla politica finanziaria predisposta dallo Stato per evitare o attenuare la congiuntura sfavorevole determinata da uno sfasamento tra risparmio ed investimenti.

Si ritiene che su questo punto la letteratura moderna sia sufficientemente nota al lettore nelle sue linee essenziali e quindi si ritiene inutile un rapido riassunto della formulazione teorica ricordata. Basti qui ricordare l'importanza essenziale del problema e l'opportunità di tenerlo presente per avere una visione organica e completa delle condizioni necessarie per conseguire un certo livello di occupazione in un paese.

2. — Gli effetti dell'attività finanziaria (1) sul livello di occupazione possono essere i più diversi a seconda delle modalità e dimensioni con cui questa si manifesta. È bene pertanto procedere per approssimazioni successive, ponendo ipotesi diverse a partire da quelle più semplici.

La prima ipotesi è quella delle conseguenze di un'attività finanziaria ordinaria, in condizioni di pareggio effettivo: cioè in cui tutte le entrate effettive provengano da imposte ordinarie. Si suppone ancora che sul mercato il risparmio coincida con gli investimenti.

L'intervento dello Stato in una simile situazione attraverso il prelievo fiscale provoca certamente una contrazione della produzione di beni prodotti e venduti sul mercato e, di conseguenza, una corrispondente contrazione della domanda di lavoro. Costituisce, cioè un fattore di disoccupazione. E ciò sia perchè l'imposta produce una riduzione della offerta di beni, (per esempio, un'imposta di fabbricazione), in quanto colpisce il produttore il quale in questo modo solamente (2) può attuare il suo processo di traslazione, o una riduzione della domanda di beni, in quanto colpisce il consumatore (per esempio un'imposta sul reddito globale a carattere personale) il quale in questo modo vede contrarsi il suo potere d'acquisto. Conseguenza comune a tutti e due gli aspetti è la riduzione della produzione per un valore che si può supporre pari all'ammontare del prelievo, e la minor occupazione corrispondente al numero di lavoratori necessari per produrre i beni ora non più prodotti e la quota annuale di rinnovo dei beni strumentali necessari per produrre i beni stessi.

Al momento della spesa, però, lo Stato ricrea il potere di acquisto che precedentemente aveva soppresso sia che proceda a mere redistribuzioni di redditi (pagamento di sussidi senza il corrispettivo di una effettiva prestazione attuale); nel qual caso crea una nuova domanda di beni da parte dei privati privilegiati, sia che proceda alla produzione diretta di beni (o, il che è lo stesso, alla domanda sul mercato di beni) nel qual caso la domanda è creata dallo Stato stesso. In definitiva, almeno in questa prima larga approssimazione, la produzione tende ad aumentare per lo stesso valore della spesa e, date le premesse, del prelievo. Deriva da ciò che il livello produttivo e, quindi l'occupazione, non viene a mutare. Il che significa, e questa conclusione sembra importante, che

(1) Per attività finanziaria intendiamo tanto il momento del prelievo quanto quello della spesa da parte dello Stato. Nel concetto di Stato facciamo rientrare anche tutti gli altri soggetti muniti di sovranità fiscale, quale il Comune, la Provincia, la Regione ed altri enti pubblici non territoriali.

(2) Prescindiamo dalla possibilità del processo di traslazione all'indietro, che sostanzialmente si traduce nell'ipotesi successiva.

se si prescinde da ulteriori qualificazioni e da effetti indiretti il prelievo fiscale per quanto elevato sia, non è in causa in via teorica pura di contrazione del livello produttivo e, quindi, del livello dell'occupazione.

Tale conclusione però è valida solo in una prima e larga approssimazione. Se si considera il problema più da vicino, si vede che numerose sono le limitazioni che vanno poste per un suo funzionamento effettivo. Qui si possono elencare solo talune condizioni che limitano le conclusioni precedenti, più per mettere in evidenza la loro importanza che per esaurire il problema.

a) Se in luogo di un mercato chiuso si considera il mercato aperto, sorge il problema, almeno per brevi periodi di tempo, della possibilità di variazioni nella bilancia dei pagamenti. Non è detto che la minor importazione di beni dall'estero dovuti alla contrazione della domanda per effetto delle imposte sia esattamente compensata da una maggior domanda di beni esteri in seguito alla espansione della domanda attraverso la spesa pubblica (3). Può darsi che l'imposta contragga le importazioni più di quanto la spesa pubblica le espanda o viceversa. Si supponga, in un caso limite, un'imposta speciale sui prodotti importati il cui provento è destinato ad acquistare beni prodotti esclusivamente sul mercato interno. Come è risaputo, nei limiti in cui ciò avviene, il livello della occupazione tenderà ad aumentare relativamente alla sua disponibilità, e viceversa. E il fenomeno si accentuerà, rispetto al saldo tra incremento e diminuzione di importazione, per effetto del moltiplicatore.

Nell'ambito di questa ipotesi il giudizio che ci interessa è strettamente legato al tipo di spesa, più che al tipo di prelievo, tenuto conto della struttura economica del paese. Così in un paese povero di materie prime, ad esempio, le spese per gli armamenti che richiedono massicce importazioni dall'estero di ferro, carbone e simili, sono sfavorevoli al livello d'occupazione netto (4). Mentre spese, per esempio, fatte per aumentare la rete stradale (che per ipotesi non richiedono materie prime d'importazione) fronteggiate con un'imposta progressiva (che colpisce quindi coloro che spendono all'estero o in beni di importazione una parte dei loro redditi) possono apportare un incremento netto del livello dell'occupazione.

b) La conclusione di cui sopra si verifica però solamente se coincide nel tempo il momento della spesa e quello dell'entrata. Ogni sfasamento temporale potrà prevedere una variazione, sia pure transitoria dell'occupazione. Ed al-

(3) E ciò vale non solo in quanto riguarda i beni domandati dai contribuenti da un lato e dallo Stato con la spesa dall'altro, ma altresì dai beni domandati dalle persone che erano o sono occupate nella produzione di beni stessi. Ma per questa domanda si può supporre una maggior costanza rispetto ai prodotti importati.

(4) Livello d'occupazione « netto » sta ad indicare quello che risulta dopo attuato tanto il prelievo che la spesa statale.

trettanto vale per gli sfasamenti territoriali nella ipotesi d'una lenta od imperfetta mobilità del lavoro o degli altri fattori della produzione, da luogo a luogo.

c) Un altro aspetto può avere particolare importanza in periodi di tempo brevi. È ben noto che nei processi produttivi necessari per ottenere i vari beni, il fattore lavoro non concorre sempre alla produzione nella stessa misura con cui concorre il fattore capitale. Vi sono dei beni in cui parte notevole del valore aggiunto va attribuita al lavoro, mentre, per altri, una parte notevole va attribuita al capitale (interesse e quota di ammortamento). Ora non è detto che la contrazione dei beni in seguito al prelievo fiscale corrisponda esattamente all'espansione in seguito alla spesa pubblica nella stessa proporzione per ciascun tipo di beni. Anche qui non è lo stesso, ai fini che ci interessano, che la domanda dello Stato si rivolga all'industria meccanica o, per ipotesi, a quella idroelettrica, o piuttosto si indirizzi a produrre strade o ad avviare cantieri di rimboschimento. A parità di ogni altra condizione, prelievo e spesa opportunamente combinati possono dar luogo ad un incremento netto o ad una diminuzione netta della domanda attuale di lavoro. Si tratta di domanda *attuale*, cioè di un problema valido in periodi di tempo brevi, in quanto a lungo andare, consistendo il capitale in impianti e in beni strumentali investiti nella produzione, un più intenso sfruttamento di essi potrà determinare un logorio più intenso e, quindi, render necessario un coefficiente di rinnovo più rapido. Ed al momento di rinnovo, cioè di reimpiego delle quote d'ammortamento nel medesimo ciclo produttivo, si crea la domanda di lavoro per produrre i beni strumentali più rapidamente sostituiti. Così che a lungo andare questo fenomeno può perdere d'importanza (5).

Dico *può* perdere e non già *perde* d'importanza, in quanto in primo luogo ciò esige un certo periodo di tempo, pari alla durata media degli impianti attuali ad un ritmo produttivo affrettato. In secondo luogo, una serie di fenomeni di attrito può impedire tale processo. Basti pensare alla ipotesi in cui questi impianti debbano venir sostituiti prima del loro ammortamento integrale perchè superati economicamente. In tal caso il periodo di sostituzione degli impianti è determinato dall'efficienza economica dell'impianto stesso, e non da quella fisica che è, nell'ipotesi, più lunga. Oppure si pensi al caso in cui si abbiano beni strumentali non pienamente utilizzati o in cui la loro piena utilizzazione non modifichi la domanda di beni strumentali.

(5) Non mi soffermo sul fenomeno opposto, per cui, essendo tutti gli impianti pienamente utilizzati la domanda di nuovi beni in seguito alla spesa pubblica, crea una nuova domanda di beni strumentali necessari per ampliare subito l'offerta dei beni domandati; giacchè il fenomeno è già stato ampiamente studiato (acceleratore). Si deve tener presente in questo caso la minore domanda di beni strumentali in seguito al mancato rinnovo di impianti abbandonati.

d) Un'altra limitazione notevole, sia pure di brevi periodi, riguarda la disponibilità dei fattori produttivi. Nel caso in cui la sostituzione della produzione di beni provocata dallo Stato richieda fattori produttivi specializzati (mano d'opera qualificata, impianti fissi speciali) non disponibili e diversi da quelli lasciati liberi dalla contrazione della produzione per conto di privati, si avrà necessariamente una impossibilità di estendere nelle debite proporzioni la produzione. La nuova domanda darà luogo semplicemente ad un aumento dei prezzi dei prodotti richiesti, senza che la maggior produzione possa compensare la caduta produttiva in seguito al prelievo. E quindi un incremento della disoccupazione si manifesta, inevitabilmente, fino a quando sul mercato non si rendano disponibili i fattori produttivi specializzati necessari.

Attraverso una rapida elencazione più che discussione di problemi, si è richiamata in questi due paragrafi l'attenzione su alcune considerazioni. Che, in primo luogo, salvo le qualificazioni che si vedranno più avanti, una elevata pressione fiscale non è necessariamente fattore di disoccupazione, in quanto il prelievo va congiunto con la spesa. Ma considerando l'attività finanziaria nel suo complesso, si è voluto dimostrare (sempre in questa prima approssimazione e cioè quando essa rappresenti una percentuale notevole o meno del reddito nazionale) che l'attività suddetta può provocare in determinate circostanze un aumento o una diminuzione del livello dell'occupazione nazionale.

Donde deriva la necessità da parte dello Stato di procedere ad un attento esame del tipo del prelievo e della spesa pubblica, studiandone l'incidenza e gli effetti economici particolari.

3. — Una delle ragioni per cui la produzione si contrae in seguito al prelievo, dipende dal fatto che l'attività finanziaria influisce sul costo di produzione delle imprese, generalmente elevandolo e riducendo in tal modo l'efficienza marginale del capitale e quindi l'opportunità di continuare i processi produttivi al ritmo precedente. Nelle sue linee generali il fenomeno è sufficientemente noto.

Qui si vuol richiamare l'attenzione sui seguenti punti:

a) Il problema, se ha notevole importanza in quanto con ribuisce a ridurre la produzione sul mercato interno, tende a maggior ragione a ridurre la produzione per l'esportazione. E nei limiti in cui ciò avviene, la minor produzione, e, quindi minore occupazione, non trova alcun compenso nella politica della spesa. Ecco perchè il problema fiscale dell'esportazione ha sempre tanta importanza nelle polemiche politiche e tecniche. Da questo punto di vista, sui mercati internazionali si «saggia» veramente la bontà dei vari sistemi fiscali perchè qui la concorrenza viene vinta da quei prodotti che incorporano meno imposte.

b) È puramente illusorio osservare che se le imposte da un lato aumentano il costo di produzione, dall'altro lo riducono attraverso i servizi pubblici. È la tesi cara, anche se posta come un'alternativa possibile, tanto al De Viti De Marco, (6) quanto all'Einaudi (7). Ma a parte il fatto che nelle finanze moderne le spese con carattere puramente redistributivo (e quindi senza alcuna influenza sui costi) tendono ad assumere sempre più importanza, e così le spese diverse da quelle degli investimenti (beni di consumo, in particolare armamenti) vi è anche il fatto che le scelte operate dallo Stato non coincidono mai con quelle che avrebbero operato i singoli. E, quindi, salvo eccezioni dovute a ragioni tecniche, gli investimenti pubblici hanno sempre un grado di economicità minore di quelli privati o perchè riflettono indirettamente elementi sociali o politici o perchè hanno un'utilità proiettata in un futuro più remoto.

c) Il terzo punto su cui si vuol richiamare l'attenzione consiste nel fatto che il sistema tributario italiano è tutto falsato sotto questo punto di vista. Cioè la composizione dei tributi ed anche il loro congegno tecnico sono tali da incidere nel massimo grado sul costo di produzione. Il problema è stato diffusamente trattato altrove e qui basta riassumerlo brevemente (8).

In primo luogo nel nostro sistema tributario le imposte indirette ad incidenza sul costo di produzione prevalgono nettamente sulle imposte dirette sul reddito.

Per il 1951 i tributi erariali e locali che gravano sui costi di produzione vennero valutati a 1.223 miliardi pari al 17,5% del prodotto netto al costo dei fattori per l'anno stesso valutati in 7.423 miliardi (9). E se si tien conto che l'incidenza di questi tributi è più sensibile per l'industria che non per altri settori (essendo la suddetta percentuale una semplice media tra valori notevolmente diversi) si deve ammettere che i costi di produzione industriali sono sensibilmente aggravati dai tributi.

Diversa, invece, è la situazione dei paesi dove l'onere fiscale grava essenzialmente sul reddito e dove in modo particolare l'imposta personale assume un ruolo da noi sconosciuto (10).

Questo è il problema di fondo del nostro sistema fiscale, considerato in funzione dei costi di produzione e del volume di occupazione. Tanto più in quanto la riduzione dei costi di produzione di cui le imprese si avvantaggiano

(6) DE VITI DE MARCO Q., *Principii di economia finanziaria*, Einaudi, Torino 1939.

(7) EINAUDI L. *Corso di scienza delle finanze*, Einaudi, Torino 1940.

(8) COSCIANI C., *Costo di produzione e regime fiscale*, ne « L'industria », febbraio 1950.

(9) Relazione generale sulla situazione economica del Paese, presentata dal Ministro del Tesoro il 31 marzo 1952 alla Camera dei Deputati, Atti parlamentari Doc. IX, n. 3, pag. 17.

(10) Cfr. STEVE S., *Tendenza delle finanze pubbliche in Europa*, in « Rivista di diritto finanziario e scienza delle Finanze », giugno 1952, pag. 111.

è inferiore alla stessa percentuale dei paesi stranieri a causa delle spese statali a carattere redistributivo a favore di classi sociali meno favorite, che da noi hanno un peso notevole, data la particolare situazione del nostro paese.

Il problema poi, si fa ancor più grave se si considerano le modalità tecniche di congegno delle singole imposte. Spesso queste hanno un assetto nettamente sfavorevole ai nostri fini. Così si ricorda l'imposta generale sull'entrata che, anzichè una volta tanto, viene percepita per ogni singolo atto di scambio e si incorpora inscindibilmente nel costo di produzione; l'imposta sui trasferimenti dei titoli azionari che, anzichè colpire i singoli azionisti al momento della cessione dei titoli, colpisce forfetariamente la società. E nell'ambito delle stesse imposte dirette si noti la netta prevalenza delle imposte reali su quelle personali, la mancanza del riporto delle perdite in conto nuovo ai fini fiscali o la persistente tassazione di taluni redditi puramente apparenti, che fanno degenerare l'imposta sul reddito netto in imposta sul reddito lordo.

4. — È fuori dubbio che ogni forma di tassazione mortifica l'incentivo a creare nuove imprese e ad estendere le dimensioni di quelle già esistenti, aumentando il volume dell'occupazione totale. Ma quando si passa a considerare i limiti e le dimensioni di tale influenza, e il diverso grado di ripercussione nei confronti dei diversi strumenti finanziari, allora il problema si fa più complesso e le conclusioni più arbitrarie in quanto molto spesso si tratta di moventi che l'individuo ha radicati nella propria psicologia, al di fuori del risultato di un calcolo puramente economico.

Prendiamo in esame un'ipotesi delle più semplici: gli effetti di un'imposta sui salari nei riguardi dell'incentivo a lavorare. Il problema è importante ai fini del volume dell'occupazione, in quanto l'offerta di lavoro nel suo complesso è data, tra l'altro, dal prodotto di due elementi: numero di lavoratorie durata media di ciascun lavoratore. Le variazioni della durata media del lavoro di ciascun operaio si ripercuotono pertanto sul numero dei lavoratori impiegabili. Se tutti gli operai si rifiutassero di lavorare oltre le 32 ore settimanali, indubbiamente il numero degli operai occupati sarebbe maggiore rispetto al caso in cui tutti volessero lavorare per 48 o 60 ore settimanali.

Ora, come influisce l'imposta sulla offerta di lavoro individuale? Sappiamo dalla teoria economica che l'offerta di lavoro da parte del singolo ha un andamento del tutto particolare: per i redditi bassi, una diminuzione del compenso unitario (e tale può considerarsi l'imposta) induce il lavoratore a prolungare i propri sforzi, per recuperare il reddito perduto; per i redditi sufficientemente elevati si verifica il fenomeno opposto ed un'imposta costituisce un incentivo a lavorare di meno.

Si è osservato, però, che la reazione del personale impiegatizio è più frequentemente positiva, probabilmente per il maggior peso di elementi extra economici (carriera, responsabilità, ecc.) (11).

Si è osservato, inoltre, che un'imposta sui consumi, pur confermando in tesi generale i principî già ricordati, fa tuttavia sentire la propria influenza sull'incentivo a lavorare, in misura più attenuata (12).

Ciò si deve attribuire alla minor consapevolezza della esistenza del tributo ed alla assenza di progressività.

Se consideriamo gli effetti di una imposta che colpisce redditi od incrementi patrimoniali il cui conseguimento è indipendente dalla volontà o capacità a produrre del contribuente, l'influenza sull'incentivo a lavorare è nulla. È il caso degli incrementi di valore dei terreni in seguito all'aumento della rendita, specie edilizia, dei sovrapprofitti dovuti ad uno sfasamento temporaneo di mercato e simili. L'imposta che colpisce questi fenomeni di rendita o di quasi rendita non può influenzare in alcun modo le decisioni dei contribuenti.

Le conseguenze negative sull'incentivo a lavorare sono minime anche per l'imposta sulle successioni soprattutto se confrontiamo gli effetti di questa imposta con quella sul reddito. Nei confronti dell'erede questa imposta non può intaccare l'incentivo a produrre, perchè la sua produzione non viene tassata. Anzi, si è fatto presente (13) che in taluni casi si può verificare la conseguenza opposta. L'attesa di una eredità induce spesso l'erede ad un risparmio negativo sperperando il proprio patrimonio, o contraendo debiti col ridurre il proprio ritmo produttivo in attesa dell'eredità. L'imposta sulle successioni, riducendo l'aspettativa patrimoniale, riduce anche questo comportamento e costituisce in definitiva uno stimolo ad aumentare la produzione.

L'influenza di tale imposta sul calcolo del *de cuius* è più probabile ma questa influenza intacca più sensibilmente il desiderio di risparmiare che non quello di lavorare. L'influenza in ogni modo cessa nell'ipotesi in cui si realizzi il progetto elaborato dal Rignano (14). Secondo questo schema, che ha avuto il merito di aver richiamato la vivissima attenzione degli studiosi e dei pratici inglesi, la tassazione del patrimonio trasmesso per eredità dovrebbe effettuarsi con un tasso crescente, col crescere del numero delle volte che il patrimonio è trasmesso, fino ad arrivare alla confisca quando il patrimonio stesso ha rag-

(11) KIMMEL L. H., *Taxes and economic incentives*, The Brookings Institution, Washington 1950, pag. 99 e segg.

(12) KIMMEL L. H., *Taxes and economic incentives*, cit., pag. 152 e segg.

(13) DALTON H., *Principles of public finance*, Routledge, Londra 1949, pag. 116.

(14) RIGNANO E., *Di un socialismo in accordo colla dottrina economica liberale*. Borca, Torino 1901, par. III.

giunto una certa «età». Ciò significa non solo accentuare la pressione fiscale, ma differirla nel tempo, così da renderla meno sensibile per colui che in vita dà luogo al processo d'accumulazione.

L'imposta sulle successioni si manifesta meno deleteria all'incentivo a produrre che non l'imposta sul reddito, anche perchè essa risparmia le imprese come tali, soprattutto se esse siano costituite sotto forma di società per azioni, le quali hanno una vita economica autonoma da quella dei soci che invece vengono colpiti dalla imposta successiva. E, pertanto, le vicende economiche dei singoli soci, non sono destinate a ripercussioni sulla economia aziendale. Una riserva solamente va fatta per le imprese individuali la cui economia generalmente si identifica con quella dell'imprenditore.

Si è messo in rilievo (15), infine, come l'imposta sulle successioni abbia un effetto negativo sul mantenimento «dinastico» delle imprese, anche se sono costituite sotto forma di società, perchè il contributo colpisce chi possiede le azioni di controllo al momento della sua morte inducendo gli eredi a venderne una parte per fronteggiare il pagamento del tributo. Questa imposta contribuisce quindi a sgretolare non l'impresa (rimane sempre la possibilità eccezionale per le imprese individuali) ma i complessi aziendali e i patrimoni fondiari che vengono tramandati da padre in figlio.

5. — Consideriamo, ora, più da vicino gli effetti sull'incentivo a produrre di una imposta che colpisce il reddito di un'impresa (16).

Butters e Lintner (17), che hanno compiuto un interessante esame induttivo su alcune imprese nordamericane, osservano che una elevata imposta sul reddito ha una influenza molto modesta sugli individui nel momento in cui stanno per dare vita ad una nuova impresa. Specialmente se si tratta di imprese piccole e individuali. In questo momento gli imprenditori sono completamente affascinati dalla loro idea madre, tutti presi dal fervore della loro iniziativa che permea la loro condotta, sì da renderla spesso economicamente irrazionale. Ecco perchè il fattore «imposta» in queste circostanze giuoca un ruolo molto meno importante di quello che dovrebbe giuocare. Talvolta la stessa attesa di profitti della impresa che si vuole costituire diviene di secondaria importanza (18).

(15) Cfr. GROVES H. M., *Postwar taxation and economic progress*, cit. pagg. 248-249.

(16) Il problema: «se e come il sistema tributario scoraggia gli affari economici» ha formato oggetto di una discussione prevalentemente tra uomini d'affari, cui hanno preso parte: HEARNE W. L., RUTTENBERG S. H., MUSGRAVE R. Q., MACILL R., in *How should corporation be taxed*; Tax Institute, New York 1947, Parte VI.

(17) BUTTERS J. K. e LINTNER J., *Effect of federal taxes on growing enterprises*, Division of Research graduate school of Business Administration, Harvard University, Boston 1945, specie Cap. II (*Effect of taxes on formation of new enterprises*).

(18) BUTTERS J. K. and LINTNER J., *Effect of federal taxes on growing enterprises*, cit. pag. 15. Nello stesso senso KIMMEL L. H., *Taxes and economic incentives*, pag. 37 e pag. 195.

Le imposte, per motivi analoghi a quelli che abbiamo ricordato, hanno un peso modesto anche per gli estranei, sulla decisione di investire i loro capitali nelle nuove imprese *nei primi anni* della loro fondazione.

Ma col trascorrere del tempo, man mano che l'impresa prende consistenza, i moventi emotivi si attenuano e si rafforzano i termini del calcolo economico: il peso dell'imposta nei ragionamenti dell'imprenditore assume un'importanza più decisiva. Da questo momento una imposta elevata nel reddito si fa deprimente: più se si tratta di imposta sulle società, meno se si tratta di una imposta personale (19).

Per un migliore orientamento è opportuno distinguere gli effetti di una imposta sul reddito di una impresa individuale, o comunque di una piccola impresa, da quelli di un'imposta sul reddito di una società per azioni.

Da questo punto di vista, si è osservato (20) che:

(a) un'imposta elevata sulle società impedisce lo sviluppo delle piccole imprese, riducendo lo stimolo di affrontare il rischio di espansione, falcidiando l'alto finanziamento attraverso gli utili non distribuiti, rendendo più difficile il finanziamento esterno;

(b) per contro, l'imposta personale ha conseguenze meno severe perchè l'influenza sull'incentivo dell'imprenditore è meno diretta e, salvo il caso delle imprese individuali, gli utili accantonati non vengono decurtati;

c) in ogni modo l'imposta sul reddito costituisce una discriminazione fra grande e piccola impresa, in quanto questa ultima attribuisce maggior importanza al prelievo fiscale che può compromettere il suo controllo sull'impresa al quale ammette un ruolo decisivo e può aggravare le difficoltà di finanziamento.

Sta di fatto che il proprietario d'una piccola impresa attribuisce in sostanza una grande utilità ad ogni lira guadagnata, e perciò è quanto mai restio a restringere la propria attività. È da supporre pertanto che una nuova imposta induca l'imprenditore ad esplorare nuovi orizzonti, prima di ridurre la propria attività. Le conseguenze sono meno serie per le società per azioni, in cui esiste uno stacco tra colui che dirige l'azienda e gli azionisti che pagano le imposte.

Ciò non vuol dire che le imposte sul reddito non influenzino il ritmo produttivo. Tale influenza si manifesta soprattutto riducendo le possibilità di espansione, perchè decurtano l'aumentare del reddito che annualmente può venire

(19) Cfr. per l'effetto di un'imposta sul reddito sull'incentivo a creare nuovi impianti o a sostituire quelli vecchi: BROWN E. C., *Business income taxation and investment incentive*, in « *Income, employment and public policy* », Norton New-York 1948, parte III, cap. IV.

(20) SILVERMAN H. A., *Taxation, its incidence and effects*, MacMillan, Londra 1931, pagg. 177.

accantonato, e, pertanto, riduce il capitale disponibile per l'azienda ed il suo ritmo d'accrescimento naturale. Inconveniente particolarmente sentito dalle piccole imprese individuali. Se l'imprenditore di un'azienda individuale può anche non considerare deprimente una elevata imposta sul reddito, non può però non subire le conseguenze del fatto che il reddito annualmente accantonato si contrae in seguito alla imposta. L'imposta non solo riduce l'ammontare di reddito che può venir accantonato, ma rende altresì più difficile procurarsi sul mercato i capitali di cui l'impresa ha bisogno.

Da alcune statistiche nordamericane (21) relative al decennio 1931-1940 risulta che la percentuale dei profitti netti accantonati (di società con profitti nel decennio), si distribuisce nel seguente modo (valori medi nel decennio):

REDDITO NETTO DELL'IMPRESA		PERCENTUALE ACCANTONATA
fino a	50.000 dollari	51,13%
da.....	50.000 a 100.000	98,98%
»	100.000 a 250.000	44,14%
»	250.000 a 500.000	39,43%
» ?.....	500.000 a 1.000.000	36,01%
»	1.000.000 a 5.000.000	30,31%
»	5.000.000 a 10.000.000	25,45%
»	10.000.000 a 50.000.000	15,51%
oltre i	50.000.000	7,97%
tutte le società.....		19,20%

Da ciò si vede che i danni si fanno sentire soprattutto sulle piccole imprese rallentandone l'accrescimento. Su questo punto relativo agli effetti deleteri della imposta sul reddito sull'accrescimento delle dimensioni d'impresa e sulle piccole imprese negli Stati Uniti, è apparsa una bibliografia imponente (22).

6. — L'assunzione dei dipendenti da parte delle imprese viene direttamente scoraggiata dal nostro ordinamento finanziario in altri modi.

Un principio sufficientemente pacifico nella teoria economica riconosce, almeno entro certi limiti, ai fattori capitale e lavoro il carattere di fattori concorrenti tra di loro nel processo produttivo. La loro sostituzione avviene, al-

(21) BUTTERS J. K. and LINTNER J., *Effect of Federal taxes of growing enterprises*, cit. pag. 66. Ma dati del genere sono abbondanti per gli Stati Uniti.

(22) Ampiamente riportato nell'Appendice del volume *How should Corporations be taxed?* del Tax Institute, citato.

meno in prima approssimazione, in base al principio della tendenza a coincidere delle relative produttività marginali ponderate. Dato, cioè, un determinato tasso di interesse ad un certo salario unitario corrente sul mercato, l'imprenditore impiegherà una certa entità X di capitale e un certo numero Y di lavoratori. Ma se a un certo momento, restando immutate le altre condizioni, ipotesi perfettamente legittima in periodi di tempo brevi, i salari aumentano, si sposta la convenienza di impiego dei due fattori. Converrà sostituire una parte di lavoratori con processi produttivi più affinati, immettendo nella impresa nuovi lavoratori.

Ora, il fattore fiscale si inserisce, in Italia, su di una situazione già pregiudicata. Autorità governative ed organizzazioni sindacali svolgono di fatto, sia pure inconsapevolmente, una politica che sotto certi punti di vista ha molti aspetti in comune, nel senso che aggravano sempre più le condizioni di lavoro a carico dell'impresa. Le organizzazioni sindacali, anzichè porsi come primo obiettivo l'assorbimento integrale della mano d'opera disoccupata, sia pure ad un tasso remunerativo ridotto, pongono come mèta essenziale della loro politica l'aumento salariale degli operai già occupati.

Infatti, mentre il costo della vita nel 1951 rispetto al 1938 è aumentato di 53 volte, i salari agricoli sono aumentati di 71 volte e quelli industriali di 60 volte. Di più, si è creato un irrigidimento del mercato di lavoro, tutelando i lavoratori occupati nella loro continuità d'impiego, al punto da rendere assai difficile il loro licenziamento in occasione di temporanee riduzioni di lavoro. Di modo che l'imprenditore sconta questo rischio fin dal momento dell'assunzione del dipendente e lo considera, a torto o a ragione, come un aggravio del costo del lavoro stesso.

In questo ambiente si inserisce il fattore fiscale.

L'impresa deve sostenere una serie di oneri addizionali che rendono molto più oneroso il costo del lavoro di quanto sia il salario. L'onere per le assicurazioni sociali rappresenta ormai, per l'industria, quasi la metà del salario stesso (circa il 40%). E questo onere non può venir considerato interamente come una integrazione di salario, in quanto il lavoratore non attribuisce a dette assicurazioni un valore pari al 40% del salario ricavato. E ciò perchè la sensazione delle controprestazioni ricevute dal dipendente è piuttosto modesta. Nei limiti, quindi, in cui si verifica questa svalutazione, l'onere subito dall'impresa produce gli stessi effetti dell'imposta.

A fianco dei contributi assicurativi, ci sono molti altri oneri che incidono sull'impresa e commisurati all'ammontare dei salari pagati: contributo INA-Case; contributo straordinario temporaneo per gli investimenti (tasso: 2%; 4%; 10%); aggio di riscossione esattoriale a carico del datore di lavoro della

imposta di R.M. dei dipendenti, tassazione in cat. B delle quote annue di accantonamento per il fondo licenziamento degli operai; vincoli fiscali che condizionano l'esenzione dalla cat. B dei fondi di licenziamento degli impiegati, ecc.

A fianco di questo primo aspetto ve ne è un secondo che ha particolare valore per le piccole e medie imprese. Se l'impresa aumenta i propri dipendenti oltre un certo limite, essa perde una serie di benefici fiscali.

I redditi degli artigiani, piccoli industriali, commercianti e piccole affittanze agrarie, sono classificati in cat. C-1 anzichè in cat. B della nostra imposta di R.M. Ciò significa che esse pagano l'8% anzichè il 6% come aliquota erariale, il che è ingiusto trattandosi di piccoli redditeri. Ma purtroppo il criterio adottato per la definizione di artigiano o piccolo commerciante, industriale o affittuario, è nettamente controperante ai fini che ci interessano.

Con circolare ministeriale del 5 aprile 1946, n. 2160, perchè un artigiano sia classificato in cat. C-1 è stabilito tra le altre condizioni che egli non deve avere più di quattro dipendenti a carattere continuativo. Se si tratti di commerciante o industriale (circolare ministeriale 12 giugno 1946, n. 4080) il numero è ridotto a due persone. Per le affittanze agrarie, poi, è chiesto che non vi sia alcun ricorso al bracciantato o, comunque, a impiego di mano d'opera estranea alla famiglia dell'affittuario (circ. min. 12 giugno 1946 n. 4090). Il numero di dipendenti ora ricordato costituisce un freno sensibile all'assunzione di nuovo personale ed allo stesso sviluppo dell'impresa, ove non sia possibile un ulteriore prolungamento o intensificazione del lavoro del personale già occupato o, quanto meno, dello stesso imprenditore.

Nello stesso senso agisce la legge 21 maggio 1952, n. 477 che consente la riduzione dell'aliquota di R.M. di cat. B e C-1 a metà (8% e 11%) per le prime 960.000 lire annue, e che concede la franchigia di 240.000 lire alle società di fatto, semplici o in nome collettivo, a condizione che l'attività sociale sia esercitata *prevalentemente* mediante la prestazione di lavoro da parte dei soci. E gli uffici interpretano, a nostro avviso correttamente, che tale beneficio non si estende a quelle società in cui il numero dei dipendenti superi il numero dei soci.

Sono, queste, delle sovrastrutture le quali concorrono tutte a limitare l'assunzione di mano d'opera.

PAGINA BIANCA

GIUSEPPE DI NARDI

SPESE PUBBLICHE E OCCUPAZIONE IN ITALIA

PAGINA BIANCA

CAPITOLO UNICO

1. Limite dell'indagine. — 2. La pubblica amministrazione come fonte diretta e indiretta di occupazione. — 3. La economicità della produzione dei pubblici servizi condizione necessaria per conseguire dalla spesa pubblica un più alto livello di occupazione. — 4. Funzione redistributiva delle « spese di carattere sociale ». — 5. Effetto incerto della redistribuzione operata dagli « oneri in dipendenza di prezzi politici ». — 6. Le spese per « interessi sui debiti pubblici ». — 7. Gli « oneri di carattere economico-produttivo ». — 8. La redistribuzione dei capitali operata dalla finanza pubblica. — 9. Conclusioni finali.

1. — La politica finanziaria dello Stato per molte vie esercita la sua influenza sul livello dell'occupazione. In questa nota si esaminerà soltanto l'influenza della spesa pubblica sull'occupazione, con specifico riferimento all'odierna situazione del nostro Paese.

2. — In termini generali, lo Stato e gli Enti locali della pubblica amministrazione esercitano una particolare attività produttiva, la produzione dei pubblici servizi. Analogamente al comportamento di ogni altra impresa, il flusso monetario erogato dalla pubblica amministrazione si trasforma in redditi (e quindi in potere di acquisto) per coloro che prestano la propria attività alle dipendenze della stessa amministrazione e per coloro che forniscono beni reali necessari al funzionamento degli enti pubblici (i fornitori dello Stato, delle provincie e dei comuni). L'attività di questi enti genera un flusso di pubblici servizi che sono goduti dalla collettività, di guisa che il reddito reale di ogni cittadino è accresciuto dal godimento dei pubblici servizi, come contropartita diretta dell'onere che gli stessi cittadini (nel loro complesso) sopportano per il pagamento dei tributi.

Si può dunque configurare l'attività della pubblica amministrazione come attività produttiva, che è *fonte diretta di occupazione*, per coloro che prestano la propria opera nei pubblici uffici e come *fonte indiretta di occupazione* per la domanda finale dei beni consumati nel processo produttivo dei pubblici servizi.

Questa particolare attività della pubblica amministrazione impegna soltanto una parte della spesa pubblica, cioè, in senso più specifico, le erogazioni raggruppate nelle seguenti categorie :

a) spese per la sicurezza interna ed internazionale ; b) spese per la pubblica istruzione ; c) spese per i servizi finanziari del tesoro e del bilancio; d) spese per l'esecuzione del trattato di pace ; e) in parte le spese per la finanza regionale e locale che lo Stato sopporta per integrare i bilanci delle provincie e dei comuni e che pertanto sono destinate alla produzione periferica dei pubblici

servizi, nella misura in cui il contributo dello Stato è destinato dagli enti locali alla gestione dei pubblici servizi.

Per quanto non esattamente accertabili per via della sommaria classificazione delle spese nei documenti finanziari italiani, tali spese hanno raggiunto approssimativamente nell'anno 1951 il 50 % del totale della spesa effettiva per il bilancio dello Stato, il 10 % delle spese dei comuni e il 5 % delle spese delle provincie.

Dalle tavole I, II, si possono rilevare le cifre assolute di tali spese in Italia per il quadriennio 1948-51 e per l'anteguerra (anno 1938).

A fronte di tali spese sta l'*occupazione diretta* costituita dagli impiegati e dai dipendenti in genere delle pubbliche amministrazioni, centrali e locali, occupazione che non è precisabile per quanta parte si possa attribuire alle suddette categorie di spesa senza procedere ad un'arbitraria ripartizione degli impiegati di uffici che assolvono contemporaneamente compiti che interessano più servizi della pubblica amministrazione. Conviene pertanto riferirsi alle cifre globali delle spese pubbliche (per lo Stato, per le provincie e per i comuni) e al numero globale dei dipendenti dalle stesse amministrazioni, il che tuttavia preclude la possibilità, almeno per il momento, di poter valutare l'occupazione direttamente imputabile a ogni categoria delle spese pubbliche. Questi dati sarebbero di grande interesse, perchè consentirebbero di valutare quale incremento di occupazione può derivare dall'aumento della spesa nelle varie categorie di pubblici servizi allo stesso modo come si cerca di stabilire quali variazioni deriverebbero nell'occupazione se un investimento addizionale si rivolgesse all'industria meccanica o all'industria del cemento, o all'agricoltura.

Non è possibile neppure valutare l'occupazione indiretta derivante dalla produzione dei servizi della pubblica amministrazione, in quanto bisognerebbe poter imputare ai singoli servizi o a tutto il gruppo dei servizi finanziati dalle categorie di spesa sopra riportate, i consumi di materiali (per esempio carta, inchiostro, mobili, mezzi di trasporto, fabbricati, ecc.) assorbiti da tali servizi e dai consumi risalire ai vari cicli di occupazione provocati dalla produzione degli stessi beni reali.

Tentativi di valutazione che sarebbe sempre interessante compiere, sia pure con tutte le incertezze che sono proprie di tali analisi, ma che consentirebbero comunque, con larga approssimazione, di stabilire il carico di occupazione diretta e indiretta, imputabile all'attività della pubblica amministrazione per la produzione dei servizi pubblici di sua più stretta competenza.

3. — La spesa della pubblica amministrazione, dunque, almeno per quella parte che ha come contropartita il flusso del reddito costituito dai pubblici servizi è fonte diretta e indiretta di occupazione.

Per una inchiesta sulla disoccupazione però si può anche porre il seguente problema : è un dato di fatto che i bilanci pubblici sono in continuo aumento in Italia e in ogni altro Paese civile e che in tale aumento di dimensioni la spesa per i pubblici servizi ha sempre la parte più rilevante. Poichè tale spesa è finanziata con le pubbliche entrate, cioè mediante decurtazione dei redditi dei cittadini, si può sospettare che una delle ragioni dell'aumento della disoccupazione possa individuarsi proprio nell'aumento della spesa della pubblica amministrazione.

In termini più semplici si può dire : c'è possibilità di accrescere l'occupazione riducendo le attribuzioni della pubblica amministrazione nel campo dei pubblici servizi, in modo che si riduca il carico tributario che la collettività sopporta per beneficiare di tali servizi e che ogni cittadino, sottoposto a una più lieve pressione tributaria, possa disporre di un maggiore reddito spendibile e provocare una maggiore occupazione con l'accresciuta domanda di altri beni ?

La questione è di grande importanza, ma non è suscettibile di una risposta generale in termini concreti, per la semplice ragione che siffatto calcolo non può avere fondamento per i servizi indivisibili, i quali non possono che essere prodotti da enti pubblici, in campi di attività per i quali non esiste il termine di paragone per stabilire giudizi comparativi di economicità sull'una o sull'altra forma di organizzazione. Anche scendendo all'analisi particolare di singoli servizi, la valutazione diviene straordinariamente incerta.

Per esempio, se si volesse discutere sulla pubblica istruzione, il problema si porrebbe concretamente nei seguenti termini : per i servizi della pubblica istruzione lo Stato italiano nel 1951 ha speso 212,8 miliardi circa, i comuni hanno speso 27,5 miliardi circa, e le province 2,8 miliardi, in tutto 253 miliardi di lire.

Se si sopprimesse la scuola pubblica e ad essa si sostituisse la scuola privata sarebbe possibile ridurre l'onere che la collettività sopporta attualmente, beneficiando degli stessi servizi resi ora dalla pubblica istruzione ? Lo stesso flusso di servizi si potrebbe ottenere con una minore spesa, cambiando il tipo di organizzazione ? L'occupazione totale aumenterebbe in seguito a tale cambiamento, non soltanto nel campo limitato della produzione dei servizi scolastici, ma nel suo complesso nazionale, per il maggior reddito di cui disporrebbero i cittadini e che spenderebbero in altri consumi, pur beneficiando dello stesso flusso di servizi nel campo dell'istruzione ?

Domande alle quali non si può rispondere nella forma perentoria in cui sono poste, perchè l'istruzione pubblica è ormai un servizio consolidato per la pubblica amministrazione ; perchè di quel servizio godono cittadini contribuenti e cittadini non contribuenti ; cambiando tipo di organizzazione nella produzione dello stesso servizio si modificherebbe la distribuzione dei redditi

reali nella collettività (redditi reali che comprendono per ciascuno la quota dei servizi di istruzione di cui ognuno beneficia) ed i riflessi sull'occupazione globale sarebbero provocati da tante reazioni non accertabili a priori.

Queste difficoltà di positivi accertamenti non annullano però il problema più generale della *economicità* nella produzione di tutti i pubblici servizi, economicità intesa nel senso che anche alla pubblica amministrazione incombe il dovere di produrre i suoi servizi al costo minimo che essa può realizzare indipendentemente da ogni concorrenza attuale o potenziale. Gli sprechi della pubblica amministrazione costituiscono distruzione di risorse utili, che potrebbero essere destinate ad altri impieghi, accrescendo il reddito della collettività. Ogni economia di spesa che la pubblica amministrazione fosse in grado di realizzare per produrre un dato flusso di servizi, concorrerebbe certamente ad elevare il livello dell'occupazione del Paese.

4. — Una seconda categoria della spesa pubblica ha *funzione* eminentemente *redistributiva* dei redditi dei produttori (includendo fra questi i dipendenti della pubblica amministrazione, che da questa ricavano direttamente il proprio reddito). La funzione redistributiva consiste nel prelievo coattivo di redditi da alcuni gruppi sociali e nella elargizione ad altri, senza contropartita attiva per i primi e passiva per i secondi.

In questa categoria rientra il gruppo delle « spese di carattere sociale » mediante le quali, Stato, comuni, e province provvedono al mantenimento degli indigenti o integrano i redditi minimi di coloro che dalla propria attività non traggono sufficienti mezzi per mantenersi in vita.

Nell'ultimo esercizio finanziario tali spese sono state di 221,2 miliardi circa per lo Stato, di 110,6 miliardi per i comuni, di 32,8 miliardi per le amministrazioni provinciali (*Cfr.* tav. I e II). Anche queste spese presentano nell'ultimo quadriennio un rilevante incremento di anno in anno.

Queste spese influiscono positivamente sul livello dell'occupazione, in quanto concorrono a sostenere la domanda finale dei consumatori. I redditieri che pagano tributi, i quali sono poi devoluti dalla pubblica amministrazione in sussidi ai meno abbienti o in spese per il totale mantenimento degli indigenti, sono privati di una parte dei loro redditi. Ma i fondi così raccolti tornano in circolo attraverso la spesa dei beneficiari dei sussidi. Per questi ultimi la « propensione al consumo » è certamente uguale all'unità e forse anche maggiore dell'unità, mentre è da presumere che per i contribuenti abbienti, che forniscono quei fondi, tale propensione sia al di sotto dell'unità.

La redistribuzione dei redditi operata dalla pubblica amministrazione si può dire che in questi casi concorra a sostenere *pro tempore* il livello dell'occupazione, perchè è un dovere sociale il mantenimento degli indigenti.

Tav. I. — Spese effettive dello stato classificate secondo il loro oggetto

(in milioni di lire)

SPESE EFFETTIVE	1938-39	1948-49	1949-50	1950-51	1951-52
Oneri di carattere economico produttivo . .	4.872	531.758	424.507	461.560	527.647
Spese per la sicurezza interna ed internaz. .	15.872	353.162	401.677	518.329	557.812
Spese di carattere sociale	1.736	138.543	161.231	192.326	221.170
Pubblica istruzione . .	2.149	134.842	167.399	180.360	212.772
Interesse di debiti pubblici	6.775	91.000	99.760	101.820	115.641
Oneri in dipendenza dei prezzi politici	—	110.740	71.279	58.182	64.865
Finanza regionale e locale	45	66.336	86.501	113.384	127.530
Servizi finanziari del Tesoro e del Bilancio.	1.612	71.431	83.643	84.088	95.879
Spese per l'esecuzione del Trattato di pace .	—	28.278	77.656	38.787	31.974
Oneri diversi	6.792	108.240	139.084	139.951	179.725
TOTALE	39.853	1.634.330	1.712.737	1.888.787	2.135.015

Il dovere sociale, tuttavia non esclude il problema della misura dei sussidi in relazione all'effetto negativo che può avere sull'occupazione globale la decurtazione di reddito imposta ai contribuenti, come non esclude un altro dovere per la pubblica amministrazione: che essa promuova ogni azione diretta ad accrescere il reddito che i beneficiari dei sussidi possono produrre per il loro mantenimento, in modo che essi pesino quanto meno è possibile sulla pubblica assistenza.

Per il nostro Paese si può concludere che l'azione redistributiva esercitata dalla pubblica amministrazione ha effetti positivi sul livello della occupazione, in quanto i sussidi elargiti dagli enti pubblici sono persino insufficienti a consentire agli assistiti i consumi più elementari per l'esistenza.

Tav. II. — Spese effettive dei Comuni e delle Provincie classificate secondo il loro oggetto
(milioni di lire)

SPESE EFFETTIVE	1938	1948	1949	1950	1951
<i>Spese dei Comuni</i>					
Oneri di carattere economico e produttivo	1.083	31.497	45.979	50.462	58.793
Spese per la sicurezza interna	77	1.731	5.329	5.333	5.250
Spese di carattere sociale	1.938	70.156	87.894	108.718	110.663
Pubblica istruzione	484	12.513	20.693	26.169	27.475
Interessi di debiti pubblici	621	2.537	4.053	5.538	6.730
Oneri diversi	2.114	91.171	101.767	121.272	124.178
TOTALE	6.317	209.605	265.715	317.492	333.089
<i>Spese delle Provincie</i>					
Debiti pubblici	92	638	874	1.103	1.278
Oneri di carattere economico e produttivo	390	15.223	19.273	28.619	29.071
Spese per la sicurezza interna	25	313	428	1.091	1.006
Spese di carattere sociale	570	19.798	24.599	29.203	32.780
Pubblica istruzione	39	1.519	2.352	2.595	2.766
Oneri diversi	274	8.730	10.709	13.008	15.109
TOTALE	1.390	46.221	58.235	75.619	82.010

5. — Una terza categoria di spese pubbliche ha pure carattere redistributivo, ma si differenzia dalla precedente per il fatto che i contribuenti (dai cui redditi vengono tratti i mezzi finanziari per sostenere tali spese) possono essi stessi beneficiare della spesa pubblica: si tratta di quelle particolari spese raggruppate sotto la voce «oneri in dipendenza di prezzi politici».

L'effetto di queste spese sul livello dell'occupazione è alquanto complesso.

Se i sussidi sono erogati a favore dei produttori per mantenere basso (in senso relativo) il prezzo di vendita di un prodotto, sono tutti i consumatori di quel prodotto che vedono il proprio reddito reale accresciuto (o perlomeno non decurtato) dal fatto che lo Stato sovvenziona i produttori.

Per un verso siffatta azione redistributiva opera in difesa del livello dell'occupazione nel settore produttivo sovvenzionato dallo Stato e per quel tanto che la difesa del reddito reale dei consumatori serve a mantenere il livello degli altri consumi. Per altro verso, però, la stessa azione agisce in senso depressivo sulla occupazione, per i minori consumi a cui devono sobbarcarsi i contribuenti colpiti dai maggiori tributi che essi pagano per sostenere l'onere dei sussidi statali alla produzione.

In Italia la spesa pubblica per il mantenimento dei prezzi politici si è ridotta, in questi ultimi anni, da 110,7 miliardi nel 1948 a 64,8 miliardi nel 1951. È una spesa prevalentemente diretta a mantenere stabile il prezzo del pane. Di essa beneficiano tutti i consumatori e fra questi sono gli stessi produttori di grano (diretti beneficiari della sovvenzione) e gli stessi contribuenti che con i loro tributi alimentano tale spesa.

Si può dire che questa agisce positivamente sul livello dell'occupazione, in quanto ne sono beneficiari soprattutto le classi più popolari, ma questa conclusione è vincolata dallo stato di fatto costituito dall'attuale produzione granaria difesa dalla protezione doganale.

La conclusione potrebbe essere diversa se si abbandonasse questa condizione e si tenesse conto dei riflessi che potrebbe avere sul costo della vita per le classi popolari — e quindi sull'occupazione globale — la abolizione della protezione doganale per il grano.

Si tratta di valutazioni complesse, alle quali si può solo accennare, per la vastità delle indagini che esse richiederebbero e che non si possono affrontare in questa occasione.

6. — Una quarta categoria di spese della pubblica amministrazione comprende il pagamento di «interessi sui debiti pubblici».

In Italia, nell'ultimo esercizio (1951-1952) tale spesa ha gravato per 115,6 miliardi sul bilancio dello Stato, per 6,7 miliardi sui bilanci dei comuni, per

1,3 miliardi circa sui bilanci delle provincie, in complesso per 123,6 miliardi. (Cfr. tav. I e II).

Queste somme costituiscono altrettanti redditi per i possessori dei titoli del debito pubblico. Come questi redditi influiscano sull'occupazione dipende da vari fattori, e in primo luogo dalla distribuzione presso il pubblico dei titoli del debito pubblico. I titoli posseduti dalle banche, ad esempio, fruttano alle stesse un interesse in surrogazione del reddito che le banche avrebbero ricavato da un diverso investimento dello stesso capitale. Si può presumere che tale reddito sarebbe stato più elevato e che sarebbe stato ricavato da investimenti più produttivi, il che porta a concludere che per questa parte la redistribuzione dei redditi operata dalla spesa pubblica influisce negativamente sul livello dell'occupazione. Non si può quantificare questa conclusione perchè non si conosce quanta parte degli interessi sul debito pubblico è percepita dalle banche. Non è nota infatti la composizione del portafoglio titoli pubblici delle banche.

Neppure è nota la distribuzione dei titoli del debito pubblico presso le varie classi di risparmiatori. Si può presumere che sull'occupazione influiscano meno gli interessi percepiti dai grossi redditieri sottoscrittori dei titoli pubblici e influiscano di più le somme percepite allo stesso titolo dai piccoli redditieri. Questi ultimi non hanno possibilità di più lucrosi investimenti, per cui il reddito che ricavano dai titoli pubblici (nella odierna situazione dei tassi dei prestiti monetari correnti in Italia) è certamente maggiore del reddito che essi ricaverrebbero da analoghe forme di prestito. Per i piccoli redditieri la propensione al consumo è molto elevata, certamente più alta di quanto non sia per i grossi redditieri. Si può pertanto concludere che lo stimolo all'occupazione derivante dal pagamento degli interessi sul debito pubblico è positivo per i piccoli redditieri.

Manca tuttavia la possibilità di valutare nel complesso come le somme erogate per interessi sui debiti pubblici influiscano sull'occupazione, non solo perchè diverse sono le reazioni dei vari gruppi di percettori di tali redditi, ma anche perchè non si conosce le specifica destinazione dei capitali raccolti attraverso i prestiti; non si sa cioè quanta parte di essi è destinata a scopi produttivi (finanziamento di imprese statali, produzione di servizi pubblici) e quanta parte è destinata a scopi puramente consuntivi (trasferimenti a titolo gratuito, come nel caso dei sussidi di disoccupazione, pensioni di guerra, ecc.).

7. — Resta infine da esaminare la categoria delle spese incluse sotto la voce «oneri di carattere economico-produttivo». Nell'ultimo esercizio finanziario questa categoria di spesa ha assorbito circa il 25 % della spesa effettiva dello Stato, il 35,5 % della spesa totale delle provincie e il 17,6 % della spesa dei comuni. Negli ultimi cinque anni (dal 1948 al 1952) la pubblica amministra-

zione ha erogato complessivamente 2.769 miliardi per spese di carattere economico produttivo; in media 554 miliardi all'anno, di cui 480 da parte dello Stato, 50 da parte dei comuni e 25 da parte delle provincie (Cfr. tav. III e IV).

Sono queste le spese che più direttamente influiscono sul livello dell'occupazione, in quanto si tratta di investimenti che la pubblica amministrazione effettua in parte per l'estendersi della sua funzione imprenditoriale nel campo economico, in parte per la produzione delle opere pubbliche, le quali costituiscono una sua specifica attività.

Tav. III. — Oneri di carattere economico e produttivo
(Investimenti pubblici)
(miliardi di lire)

ANNI	STATO	PROVINCIE	COMUNI	TOTALE
1938	4,6	0,4	1,1	6,1
1948	499,2	15,2	31,5	545,9
1949	478,1	19,3	46,-	543,4
1950	443,0	28,6	50,5	522,1
1951	494,6	29,1	58,8	582,5
1952	480,-	30,-	65,-	575,-

**Tav. IV. — Rapporto percentuale tra gli oneri di carattere economico e produttivo :
spese effettive (*)**

ESERCIZI	STATO	PROVINCIE	COMUNI
1938-39	12,2	28,06	17,14
1948-49	32,6	32,94	15,24
1949-50	24,8	33,10	17,30
1950-51	24,4	37,85	15,89
1951-52	24,7	35,45	17,65

(*) Il rapporto fra gli oneri di carattere economico e produttivo e le spese effettive è maggiore per le Province che per lo Stato, minore per i Comuni che per lo Stato.

Si tratta comunque di spese le quali direttamente creano domanda di lavoro e che si sono anzi accresciute proprio perchè lo Stato reputa suo dovere di sostenere la domanda di lavoro e il livello dell'occupazione.

Vale la pena di indugiare in un esame più analitico dell'andamento di tali spese nel tempo e sui cambiamenti avvenuti nella loro composizione.

Le somme stanziare nel bilancio dello Stato italiano per oneri di carattere economico e produttivo hanno subito alterne vicende, come può desumersi dalla serie riportata nella Tavola V.

Nel 1913-14 sul totale delle spese effettive gli investimenti rappresentavano l'11 %, poi, a causa della guerra 1915-18, il loro peso si ridusse sino a diventare l'1,2 % nel 1917-18. Dopo la prima guerra mondiale gli stanziamenti aumentano e in valore relativo, rispetto al totale delle spese effettive, raggiungono il 19,4 % nel 1931-32; risentono della guerra d'Africa del 1935 e ritornano negli anni successivi pressappoco al livello del 1913. Una nuova flessione si ha con il secondo conflitto mondiale; ma nel secondo dopoguerra la quota degli investimenti risale rapidamente al 35,4 % del totale delle spese effettive nel 1946-47 e si stabilizza negli ultimi esercizi su un quarto del totale delle spese.

Dal 1913 ad oggi il massimo degli stanziamenti in lire correnti per oneri di carattere economico e produttivo si ha nel 1948-49 con 532 miliardi; in lire con lo stesso potere di acquisto il massimo degli stanziamenti si ha pure nel 1948-49. Nella tavola VI la serie degli investimenti è ricalcolata in lire con potere di acquisto costante.

In lire 1913 l'andamento degli investimenti presenta una dinamica assai diversa da quella rilevata istituendo anno per anno il rapporto con il totale delle spese effettive. Dal 1920-21 al 1924-25 gli stanziamenti per investimenti, pur non avendo raggiunto rispetto alle spese effettive il rapporto preesistente superano, in lire di potere di acquisto costante, quelli del 1913-14.

Nel 1929-30 gli investimenti risultano raddoppiati rispetto al 1913-14, quadruplicati nel 1931-32 e sono più che triplicati in tutti gli esercizi successivi fino all'inizio delle ostilità. Sempre in lire a potere di acquisto costante gli investimenti di questo dopoguerra sono più che quintuplicati rispetto al 1913-14 ed in qualche anno più che sestuplicati.

Se si esamina la composizione degli investimenti pubblici distinguendoli in due grandi categorie: stanziamenti per opere pubbliche e strade ferrate in contrapposto a quelli per i servizi economici, si osserva che i primi prevalgono generalmente sui secondi, che la importanza dei secondi è andata via via aumentando da meno di un quarto del totale degli investimenti statali fino a raggiungere i due quinti e più a partire dall'esercizio 1932-33. In questo dopoguerra la dimensione relativa degli stanziamenti per i servizi economici, sul totale degli investimenti, varia da esercizio a esercizio con una maggiore preponderanza

Tav. V. — Investimenti pubblici e spese effettive
(in milioni di lire)

ESERCIZI	SPESE EFFETTIVE	INVESTIMENTI	RAPPORTO % INVESTIMENTI SU SPESE EFFETTIVE
1913-14	2.738	302	11,0
1914-15	5.467	404	7,4
1915-16	10.678	358	3,4
1916-17	17.633	377	2,1
1917-18	25.329	306	1,2
1918-19	32.453	581	1,8
1919-20	23.147	1.024	4,4
1920-21	36.234	1.680	4,6
1921-22	35.854	2.057	5,7
1922-23	22.212	1.955	8,8
1923-24	21.407	1.741	8,1
1924-25	20.273	2.085	10,3
1925-26	20.825	2.439	11,7
1926-27	21.014	2.836	13,5
1927-28	19.574	2.342	12,-
1928-29	19.646	2.504	12,7
1929-30	19.668	2.908	14,8
1930-31	20.891	3.065	14,7
1931-32	23.191	4.504	19,4
1932-33	21.766	3.190	14,7
1933-34	24.434	3.345	13,7
1934-35	20.847	2.989	14,3
1935-36	33.057	3.156	9,5
1936-37	40.932	3.314	8,1
1937-38	38.642	4.325	11,2
1938-39	39.853	4.872	12,2
1939-40	60.389	5.858	9,7
1940-41	98.233	4.626	4,7
1941-42	118.570	4.014	3,4
1942-43	—	—	—
1943-44	—	—	—
1944-45	311.265	26.761	8,6
1945-46	568.720	177.006	31,2
1946-47	916.140	322.892	35,4
1947-48	1.694.887	465.545	27,4
1948-49	1.634.330	531.758	32,6
1949-50	1.712.737	424.507	24,8
1950-51	1.888.787	461.560	24,4
1951-52	2.135.015	527.647	24,7

Tav. VI. — Investimenti pubblici

(in milioni di lire del 1913)

ESERCIZI	INVESTIMENTI	ESERCIZI	INVESTIMENTI	ESERCIZI	INVESTIMENTI
1913-14 . .	308	1926-27 . .	493	1939-40 . .	1.071
1914-15 . .	364	1927-28 . .	453	1940-41 . .	743
1915-16 . .	229	1928-29 . .	504	1941-42 . .	575
1916-17 . .	165	1929-30 . .	634	1942-43 . .	—
1917-18 . .	89	1930-31 . .	753	1943-44 . .	—
1918-19 . .	135	1931-32 . .	1.227	1944-45 . .	379
1919-20 . .	197	1932-33 . .	944	1945-46 . .	1.479
1920-21 . .	296	1933-34 . .	1.052	1946-47 . .	1.659
1921-22 . .	379	1934-35 . .	906	1947-48 . .	1.630
1922-23 . .	357	1935-36 . .	860	1948-49 . .	2.070
1923-24 . .	318	1936-37 . .	789	1949-50 . .	1.741
1924-25 . .	359	1937-38 . .	922	1950-51 . .	1.772
1925-26 . .	394	1938-39 . .	984	1951-52 . .	2.004

negli ultimi esercizi. Ciò può rilevarsi dalla tavola VII, per le cifre assolute dei rispettivi stanziamenti e per le corrispondenti percentuali di composizione.

È noto che gli stanziamenti per opere pubbliche e strade ferrate riguardano le opere di viabilità e di bonifica, le opere marittime, gli edifici pubblici, le spese per case economiche e popolari, le opere igieniche e sanitarie, ecc., mentre gli stanziamenti per i servizi economici comprendono le sovvenzioni concesse all'iniziativa privata al fine d'incrementare l'economia nazionale: agricoltura, marina mercantile, trasporti, ricerche minerarie e petrolifere, industrie, turismo, cinematografia, ecc.

Gli effetti sull'occupazione prodotti da ciascuna di queste due categorie di investimenti sono diversi. Non vi può essere dubbio che gli investimenti in opere pubbliche hanno un più immediato riflesso positivo sul livello generale dell'occupazione. Si tratta peraltro di uno stimolo destinato rapidamente ad esaurirsi con il compimento delle opere, perchè l'accrescimento del reddito reale per la collettività si verifica attraverso gli effetti secondari della spesa pubblica: quindi attraverso circuiti molto indiretti che nel loro propagarsi in onde concentriche perdono di consistenza, a causa delle numerose « fughe » o « perdite » dovute alle importazioni dall'estero, al riassorbimento dei redditi da parte del fisco, agli aumenti di prezzi dei beni che diventano via via più scarsi, ecc.

Tav. VII. — Investimenti pubblici
(in milioni di lire)

ESERCIZI	CIFRE ASSOLUTE			CIFRE PERCENTUALI	
	OPERE PUBBLICHE E STRADAB FERRATE	SERVIZI ECONOMICI	TOTALE	OPERE PUBBLICHE E STRADAB FERRATE	SERVIZI ECONOMICI
1913-14	225	77	302	74,5	25,5
1914-15	328	76	404	81,2	18,8
1915-16	274	84	358	76,5	23,5
1916-17	292	85	377	77,5	22,5
1917-18	215	91	306	70,3	29,7
1918-19	379	202	581	65,2	34,8
1919-20	555	569	1.024	44,4	55,6
1920-21	1.017	663	1.680	60,6	39,4
1921-22	1.386	671	2.057	67,4	32,6
1922-23	1.368	587	1.955	70,-	30,-
1923-24	1.254	487	1.741	72,-	28,-
1924-25	1.566	519	2.085	75,1	24,9
1925-26	1.882	557	2.439	77,2	22,8
1926-27	2.194	642	2.836	77,4	22,6
1927-28	1.740	602	2.342	74,3	25,7
1928-29	1.851	653	2.504	74,-	26,-
1929-30	2.176	732	2.908	74,8	25,2
1930-31	2.200	865	3.065	71,7	28,2
1931-32	3.518	986	4.504	78,1	21,9
1932-33	1.847	1.243	3.190	61,-	39,-
1933-34	2.001	1.344	3.345	59,8	40,2
1934-35	1.711	1.278	2.989	57,2	42,8
1935-36	1.763	1.393	3.156	55,9	44,1
1936-37	1.770	1.544	3.314	53,4	46,6
1937-38	2.080	2.245	4.325	48,1	51,9
1938-39	2.489	2.383	4.872	51,1	48,9
1939-40	2.949	2.909	5.858	50,3	49,7
1940-41	2.619	2.007	4.626	46,6	43,4
1941-42	1.958	2.056	4.014	48,8	51,2
1942-43	—	—	—	—	—
1943-44	—	—	—	—	—
1944-45	23.246	3.515	26.761	86,9	13,1
1945-46	167.668	9.338	177.006	94,7	5,3
1946-47	299.322	23.570	322.892	92,7	7,3
1947-48	391.394	74.151	465.545	84,1	15,9
1948-49	472.839	58.919	531.758	88,9	11,1
1949-50	263.996	160.511	424.507	62,2	37,8
1950-51	368.678	92.882	461.560	79,9	20,1
1951-52	366.570	161.077	527.647	69,5	30,5

Assai più incerto è l'effetto sull'occupazione della seconda categoria di investimenti, di quelle erogazioni cioè che la pubblica amministrazione dispensa per sostenere le più varie attività economiche: costituendo il capitale e integrando il disavanzo delle imprese appartenenti al demanio, concedendo prestiti a saggio di favore a particolari categorie di produttori e assumendosi l'onere del più basso saggio d'interesse, distribuendo sussidi in conto capitale per le opere private di trasformazione fondiaria, e così via.

Non vi è dubbio che anche in questi casi la spesa pubblica sostiene il livello dell'occupazione, ma bisogna tener conto che i mezzi così erogati sono sottratti ad altri investimenti, quando non siano forniti da avanzi di bilancio, il che non ha alcun riferimento con l'esperienza italiana, ormai da vari decenni.

Mediante tali redistribuzioni di capitali la pubblica autorità tende a modificare la struttura della produzione secondo un proprio preordinato disegno politico. Una valutazione sicura dell'effetto che ne risente il livello dell'occupazione sembra quasi impossibile. In via generale si può dire che siffatta azione redistributiva dei capitali — redistributiva perchè nel caso nostro i capitali sono attinti al prestito pubblico — può accrescere l'occupazione in quanto le modificazioni della struttura produttiva operata dall'intervento statale siano tali da accrescere la generale produttività del sistema economico.

Bisogna dunque scendere ad un esame analitico, caso per caso, dei fondi erogati dalla pubblica amministrazione a questo titolo e valutarne gli effetti in termini di produttività comparata.

Per es. se lo Stato eroga 100 miliardi per costituire il capitale di un'azienda destinata alle ricerche di metano e allo sfruttamento delle fonti reperite, crea un'azienda industriale, che di per sè costituisce una nuova fonte di occupazione, e che, riuscendo a produrre maggiori quantità di metano e a venderle a prezzo di costo (comunque ad un prezzo più basso di quello che avrebbe praticato un gruppo privato monopolista) accresce la produttività del sistema economico nazionale e diviene fonte indiretta di maggiore occupazione.

Non è lo stesso se lo Stato eroga 100 miliardi per potenziare le imprese siderurgiche del demanio e tali imprese continuano a produrre in perdita anche dopo la trasformazione consentita dall'afflusso di capitale fornito dallo Stato.

Sono dunque effetti difficili a valutarsi globalmente, senza una accurata analisi delle singole spese e dei loro riflessi sulla situazione economica del momento. Gli effetti redistributivi del capitale si intrecciano agli effetti redistributivi dei redditi in un groviglio che non si riesce mai a dipanare compiutamente per trarne una conclusione netta.

Nella presente indagine — nella quale per limiti di tempo non si può neanche tentare in via esemplificativa di isolare gli effetti redistributivi di qualcuno dei più importanti investimenti di carattere economico iscritti nel bilancio

dello Stato italiano, per poi valutarne i riflessi sull'occupazione — ci limitiamo a trarre qualche indicazione di tendenza dall'andamento degli investimenti pubblici e a farne l'accostamento con qualcuna delle serie che possono costituire punti di riferimento per orientare di tempo in tempo la politica degli investimenti pubblici.

Nella tavola VII sono raccolte e poste a confronto la serie trentennale del numero dei disoccupati iscritti agli uffici di collocamento e la serie degli investimenti pubblici espressi in lire con potere d'acquisto costante per gli stessi anni. Si tratta di un confronto grossolano per la scarsa omogeneità della prima serie, tuttavia lo si tenta in mancanza di rilievi più attendibili. Calcolati gli indici di ciascuna serie, si istituisce il rapporto anno per anno fra l'indice degli investimenti e l'indice della disoccupazione. Dall'andamento nel tempo di siffatto rapporto si vede che esso si mantiene generalmente superiore all'unità (salvo qualche anno in cui esso sale fortemente al disopra dell'unità e qualche altro in cui esso scende al disotto dell'unità). Se una certa regolarità può desumersi da tale rapporto è che la politica degli investimenti pubblici in Italia è stata sempre molto sensibile al fenomeno della disoccupazione. La spesa pubblica per investimenti varia generalmente in misura più che proporzionale alle variazioni della disoccupazione. In questi ultimi anni sembra anzi che la dimensione degli investimenti si sia commisurata più strettamente alle variazioni della disoccupazione, in quanto il rapporto dei due indici ha lievemente oscillato intorno all'unità e nell'ultimo triennio (1949-51) si è mantenuto stabile al livello di 1,1 indicando pertanto una lieve prevalenza degli investimenti sulle variazioni della disoccupazione.

Nella tavola IX la stessa serie della disoccupazione è posta a raffronto con la serie dei soli investimenti in opere pubbliche (con la esclusione quindi degli investimenti di carattere economico). Anche in questo caso le cifre degli investimenti sono espresse in lire con potere di acquisto costante e sono calcolati gli indici della disoccupazione e degli investimenti.

Dal rapporto tra i due indici si trae qualche interessante considerazione. Se si pone a raffronto la serie di tale rapporto con la serie del rapporto tra gli indici della tavola precedente, si osserva che nel periodo 1919-22 gli investimenti in opere pubbliche hanno avuto una funzione secondaria nella politica degli investimenti in relazione all'andamento della disoccupazione.

Infatti, per detti anni il rapporto fra gli indici della tavola IX assume valori *inferiori* all'analogo rapporto istituito nella tavola VIII.

Nel periodo 1923-31 predomina invece la politica delle opere pubbliche. Infatti il rapporto fra gli indici della tavola IX è costantemente superiore allo analogo rapporto della tavola VIII.

Tav. VIII. — Disoccupazione e investimenti pubblici

ANNI	DISOCCUPATI		INVESTIMENTI		RAPPORTO FRA GLI INDICI INVE- STIMENTI E DISOCCUP.
	N. IN MIGLIAIA	INDICE (1922=100)	(IN MILIONI DI LIRE DEL 1913)	INDICE (1922=100)	
1919	314	77	166	45	0,6
1920	150	37	247	67	1,8
1921	432	106	338	92	0,9
1922	407	100	368	100	1,-
1923	246	60	337	92	1,5
1924	165	41	339	92	2,2
1925	110	27	376	102	3,8
1926	114	28	444	121	4,3
1927	278	68	473	129	1,9
1928	324	80	478	130	1,6
1929	301	74	569	155	2,1
1930	425	104	694	189	1,8
1931	734	180	990	269	1,5
1932	1.006	247	1.085	295	1,2
1933	1.019	250	998	271	1,1
1934	964	239	979	266	1,1
1935	740	182	883	240	1,3
1936	700	172	825	224	1,3
1937	722	177	855	232	1,3
1938	712	175	953	259	1,5
1939	668	164	1.027	279	1,7
1940	500	123	907	246	2,-
1941	603	148	659	179	1,2
1946	1.655	407	1.569	426	1,1
1947	2.025	498	1.645	447	0,8
1948	2.142	526	1.850	503	0,9
1949	1.941	477	1.905	518	1,1
1950	1.860	457	1.756	477	1,1
1951	1.938	476	1.888	513	1,1

Tav. IX. — Disoccupazione e opere pubbliche

ANNI	DISOCCUPATI		INVESTIMENTI IN OPERE PUBBLICHE		RAPPORTO TRA GLI INDICI INVE- STIMENTI E DISOCCUP.
	N° (IN MIGLIAIA)	INDICE (1922=100)	(IN MILIONI DI LIRE DEL 1913)	INDICE (1922=100)	
1919	314	77	88	35	0,5
1920	150	37	133	53	1,4
1921	432	106	217	86	0,8
1922	407	100	253	100	1,-
1923	246	60	240	95	1,6
1924	165	41	250	99	2,4
1925	110	27	287	113	4,2
1926	114	28	343	136	4,9
1927	278	68	360	142	2,1
1928	324	80	355	140	1,8
1929	301	74	424	168	2,3
1930	425	104	507	200	1,9
1931	734	180	749	296	1,6
1932	1.006	247	767	303	1,2
1933	1.019	250	603	238	0,9
1934	964	239	574	227	0,9
1935	740	182	500	198	1,1
1936	700	172	451	178	1,-
1937	722	177	432	171	1,-
1938	712	175	473	187	1,1
1939	668	164	521	206	1,3
1940	500	123	443	175	1,4
1941	603	148	314	124	0,8
1946	1.655	407	1.470	581	1,4
1947	2.025	498	1.455	575	1,2
1948	2.142	526	1.606	635	1,2
1949	1.941	477	1.462	578	1,2
1950	1.860	457	1.250	494	1,1
1951	1.938	476	1.405	555	1,2

Nel periodo 1933-41 la politica delle opere pubbliche torna in secondo piano e ciò trova conferma nello sviluppo sensibile che in quegli anni ebbero gli « investimenti per servizi economici ».

Dal 1946 al 1951 torna infine a predominare la politica delle opere pubbliche nei pubblici investimenti.

Non sembra invece che vi sia stata una specifica relazione tra le variazioni degli investimenti pubblici in Italia e l'andamento della produzione industriale. Dal 1926 e con più spiccata evidenza dal 1931 in poi le variazioni degli investimenti pubblici sono state in Italia più che proporzionali alle variazioni dell'indice della produzione industriale. Ciò risulta dalla tavola X ove sono poste a raffronto le serie trentennali (dal 1922 al 1951-52) dell'indice della produzione industriale e dell'indice degli investimenti pubblici (calcolato quest'ultimo sulla serie degli investimenti in lire con potere di acquisto costante).

Il rapporto fra l'indice degli investimenti e l'indice della produzione industriale è costantemente superiore all'unità, con forte accentuazione in questi ultimi anni, dal 1948 al 1951.

Qualche concordanza si trova in alcuni anni (es. 1923-25 : l'indice della produzione è crescente e l'indice degli investimenti pubblici cresce meno che proporzionalmente ; 1929-32 : l'indice della produzione è decrescente e l'indice degli investimenti cresce più che proporzionalmente).

Nel più lungo periodo 1933-52 l'indice della produzione mantiene la tendenza all'aumento, ma gli investimenti pubblici crescono con un più alto tasso annuale.

Ciò può indicare che la politica degli investimenti pubblici è stata più decisamente orientata dalle variazioni della disoccupazione che non dall'andamento della produzione industriale. Ipotesi che sembra consistente con la tendenza del nostro sviluppo industriale a rimanere indietro allo sviluppo demografico del nostro Paese.

Una più netta regolarità, in fatto di politica degli investimenti pubblici in Italia, si può cogliere dalla tavola XI, dove sono poste a confronto le serie trentennali dell'indice della produzione industriale e dell'indice degli *investimenti per servizi economici*. Il rapporto fra i due indici rivela nettamente che dal 1930 in poi gli investimenti per servizi economici sono variati (generalmente in aumento) in misura più che proporzionale alle variazioni dell'indice della produzione industriale.

Vi è di più. Se si confrontano le due serie di rapporti, quella della tavola X e quella della tavola XI si rileva che dal 1930 al 1941 ininterrottamente i rapporti della seconda serie sono più elevati di quelli della prima serie ; ciò significa che dal 1930 al 1941 gli investimenti pubblici per servizi economici (nel complesso degli investimenti pubblici) hanno avuto la prevalenza rispetto alle variazioni della produzione industriale.

Tav. X. — Produzione industriale e investimenti pubblici

(base 1928 = 100)

A N N I	INDICI DELLA PRODUZIONE INDUSTRIALE	INDICI DEGLI INVESTIMENTI	RAPPORTO TRA GLI INDICI INVESTI- MENTI/PROD.
1922	54,7	77,-	1,4
1923	63,4	70,5	1,1
1924	75,2	70,9	0,9
1925	86,-	78,7	0,9
1926	90,7	92,9	1,1
1927	89,5	98,9	1,1
1928	100,-	100,-	1,-
1929	111,6	119,-	1,1
1930	101,2	145,2	1,4
1931	86,3	207,1	2,4
1932	80,7	226,9	2,8
1933	92,2	208,8	2,3
1934	100,6	204,8	2,1
1935	110,7	184,7	1,7
1936	100,6	172,6	1,7
1937	116,1	178,9	1,5
1938	114,1	199,4	1,7
1939	122,5	214,9	1,8
1940	124,-	189,7	1,5
1941	109,3	137,7	1,3
1948	111,8	387,1	3,5
1949	119,8	398,5	3,3
1950	138,1	366,1	2,7
1951	157,5	394,8	2,5
1952 (primi 10 mesi)	161,22		

Tav. XI. — Produzione industriale e investimenti per servizi economici

(base 1928 = 100)

A N N I	INDICI DELLA PRODUZIONE INDUSTRIALE	INVESTIMENTI PER SERVIZI ECONOMICI		RAPPORTO TRA GLI IN- DICI INVESTI- MENTI E PRODUZ.
		(IN MILIONI DI LIRE DEL 1913)	INDICI	
1922	54,7	115	93,5	1,7
1923	63,4	97	78,9	1,2
1924	75,2	89	72,4	1,-
1925	86,-	89	72,4	0,8
1926	90,7	101	82,1	0,9
1927	89,5	113	91,9	1,-
1928	100,-	123	100,-	1,-
1929	111,6	145	117,9	1,1
1930	101,2	187	152,-	1,5
1931	86,3	241	195,9	2,3
1932	80,7	318	258,5	3,2
1933	92,2	395	321,1	3,5
1934	100,6	405	329,3	3,3
1935	110,7	383	311,4	2,8
1936	100,6	374	304,1	3,-
1937	116,1	423	343,9	3,-
1938	114,1	480	390,2	3,4
1939	122,5	506	411,4	3,4
1940	124,-	464	377,2	3,-
1941	109,3	345	280,5	2,6
1948	111,8	244	198,4	1,8
1949	119,8	443	360,2	3,-
1950	138,1	506	411,4	3,-
1951	157,5	483	392,7	2,5

Questo rilievo individua chiaramente la fase della politica economica italiana in cui lo Stato si è fatto largamente imprenditore, dapprima assorbendo attraverso gli istituti di smobilizzo e di finanziamento industriale (I.R.I. e I.M.I.) un notevole numero di imprese colpite dalla grande crisi, poi facendosi sempre più diffusamente gestore e sovvenzionatore di attività industriali per attuare la politica di riarmo e la connessa politica autarchica, infine, nell'ultimo dopoguerra, per sostenere il ritmo della ricostruzione.

8. — Nonostante la vasta ombra di incertezza che avvolge in generale il meccanismo redistributivo dei redditi ad opera della finanza pubblica ed in particolare la scarsa conoscenza che si è potuta conseguire attraverso la presente indagine sommaria sul concreto operare della redistribuzione nel nostro Paese, qualche conclusione è purtuttavia lecito trarre dai pochi indizi raccolti.

In primo luogo va rilevato che la spesa della pubblica amministrazione in Italia non agisce soltanto attraverso la redistribuzione dei redditi, ma anche e in misura cospicua mediante la redistribuzione dei capitali.

Il bilancio dello Stato, i bilanci delle provincie e quelli dei comuni si chiudono generalmente con forti disavanzi annuali. La proporzione del disavanzo rispetto alla spesa effettiva è stata in media, per gli ultimi quattro esercizi (dal 1948-49 al 1951-52) pari al 19 % per il bilancio statale. Circa un quinto della spesa statale è finanziata col disavanzo di bilancio. Per le provincie e per i comuni la percentuale è minore (*Cfr.* la tavola XII), ma il fenomeno esiste ugualmente.

Tav. XII. — Rapporto percentuale tra il disavanzo e le spese effettive dei bilanci dello Stato e degli Enti locali

ESERCIZI	STATO	PROVINCIE	COMUNI
1938-39	30,8	0,29	0,52
1948-49	30,4	4,13	8,36
1949-50	17,2	1,24	13,29
1950-51	9,-	5,52	18,07
1951-52	19,2	6,62	17,76

Non solo il fenomeno esiste, ma esso va assumendo spiccata rilevanza per il fatto che gli indici del disavanzo dei bilanci degli enti locali hanno segnato in questi ultimi anni altissimi saggi di incremento, a differenza del disavanzo

del bilancio statale, il cui indice ha accusato un preoccupante incremento solo nell'ultimo esercizio, come può rilevarsi analiticamente dalla tavola XIII.

Tav. XIII. — Indici dell'andamento del bilancio dello Stato

ESERCIZI - ANNI	ENTRATE	SPESE	DISAVANZO
<i>Bilancio dello Stato</i>			
1948-49	100,—	100,—	100,—
1949-50	124,58	104,79	59,45
1950-51	151,14	115,56	34,06
1951-52	151,64	130,64	82,49
<i>Bilanci Provinciali</i>			
1948	100,—	100,—	100,—
1949	129,79	126,99	37,79
1950	161,22	163,60	218,92
1951	172,81	177,43	284,75
<i>Bilanci Comunali</i>			
1948	100,—	100,—	100,—
1949	119,94	126,76	201,62
1950	135,42	151,47	327,46
1951	142,60	158,91	337,76

Tav. XIV. — Intervento dello Stato a favore della finanza locale e regionale

ESERCIZI	AMMONTARE (IN MILIARDI DI LIRE)	% DELLE SPESE EFFETTIVE
1938-39	0,45	0,1
1948-49	66,4	4,1
1949-50	86,5	5,—
1950-51	113,4	6,—
1951-52	127,5	6,—

Il disavanzo delle amministrazioni locali ha progredito nonostante il notevole sviluppo che pure hanno avuto le entrate degli stessi enti. Si è reso pertanto necessario un impegno maggiore da parte della finanza statale per colmare i disavanzi dei bilanci degli enti locali. Dalla tavola XIV il contributo dello Stato a tale titolo risulta in cifre assolute e in rapporti percentuali rispetto al totale delle spese effettive dello Stato. Il 6 % di tali spese è assorbito dai contributi agli enti locali.

Il disavanzo del bilancio dello Stato in questi ultimi anni è stato coperto quasi integralmente col ricorso al debito pubblico e con altre forme di indebitamento verso i privati (fornitori dello Stato, debiti di cassa, ecc.) come può desumersi dalla tavola XV.

Tav. XV. — Bilancio dello Stato disavanzo effettivo e sue fonti di copertura (*)

(in miliardi di lire)

ESERCIZI	DISAVANZO									
	EFFETTIVO	SUL DEBITO PUBBLICO				SULLE ALTRE OPERAZIONI				TOTALE
		DEBITI PATRIMONIALI	DEBITI FLUTTUANTI	RESIDUI	TOTALE DEBITO PUBBLICO	CASSA	MOVIMENTO CAPITALI AL NETTO DEI DEBITI PATRIMONIALI	ALTRE OPERAZIONI DI TESORERIA	TOTALE ALTRE OPERAZIONI	
1948-49. . .	496	— 26	+ 444	+ 132	+ 550	+ 44	— 31	— 67	— 54	+ 496
1949-50. . .	295	+ 195	+ 144	+ 101	+ 440	— 101	— 84	— 40	— 145	+ 295
1950-51. . .	169	+ 104	+ 221	+ 61	+ 386	— 53	— 155	— 9	— 217	+ 169
1951-52. . .	410	+ 144	+ 154	+ 21	+ 319	+ 10	(a) -90	+ 171	+ 91	+ 410

(*) *Debiti patrimoniali e debiti fluttuanti* — Il segno + indica aumento di debiti, il segno — diminuzioni di debiti; *Residui* — Il segno + indica aumento dei residui passivi o diminuzione dei residui attivi, il segno — aumento dei residui attivi o diminuzione dei residui passivi; *Cassa* — Il segno + indica deficit di cassa, il segno — indica miglioramento del fondo di cassa; *Movimento capitali ecc.* — Il segno + indica avanzo, il segno — disavanzo; *Operazioni tesoreria* — Il segno + indica peggioramento nei debiti e crediti di tesoreria, il segno — miglioramenti.

(a) di cui due miliardi di decreti di scarico.

Lo Stato, dunque, per far fronte alla spesa pubblica ricorre largamente all'indebitamento, esercitando una notevole pressione sul mercato dei capitali. L'ammontare del debito pubblico, compresa l'eccedenza dei residui passivi sugli attivi, alla fine del 1952 era a circa 4.700 miliardi. Queste constatazioni sono dati di fatto necessari per valutare in che senso la politica della spesa pubblica agisce in Italia sul livello dell'occupazione.

9. — Generalmente si reputa che la spesa pubblica agisca di stimolo all'occupazione, ma la sua efficacia in tal senso non è incontrovertibile. La spesa pubblica stimola l'occupazione e la formazione del reddito in fase di depressione del ciclo economico e purchè esistano inutilizzate tutte le risorse necessarie a creare nuove combinazioni produttive. Al di là di un soccorso congiunturale alla domanda effettiva non sembra che nella fase attuale dello sviluppo economico del nostro Paese possa avere successo una sistematica politica di stimolo all'occupazione mediante l'espansione della spesa pubblica oltre il livello finora raggiunto, che assorbe circa un quarto del reddito nazionale. A questa conclusione si arriva per varie considerazioni.

Si è visto che l'attuale livello raggiunto dalla spesa pubblica in Italia è consentito dal concorso combinato delle entrate tributarie, degli aiuti internazionali e dell'indebitamento sul mercato dei capitali. Le entrate tributarie agiscono sulla redistribuzione dei redditi dei produttori, l'indebitamento agisce sulla struttura produttiva, gli aiuti internazionali equivalgono ad una entrata netta che aumenta direttamente il reddito prodotto.

Si tratta ora di valutare distintamente l'effetto sull'occupazione di ciascuna di queste tre fonti che alimentano la spesa pubblica.

In primo luogo l'azione redistributiva. Essa intanto è efficace come stimolo all'occupazione in quanto accresce la domanda globale dei consumatori: domanda per beni di consumo e domanda per beni di investimento. Non abbiamo potuto valutare analiticamente gli effetti che la spesa pubblica consegue nel nostro Paese sull'occupazione attraverso la redistribuzione dei redditi. Il calcolo è quasi impossibile per specifiche situazioni di fatto, ma qualche lume può trarsi per analogia da calcoli che sono esperimenti di laboratorio. In questo campo di ricerche è straordinariamente pretensioso il calcolo applicato a situazioni concrete, ma può essere illuminante il calcolo istituito su « modelli semplificati » costruiti con l'immaginazione, sia per riempire i vuoti che vi sono nelle statistiche di tutti i paesi sia per fissare i comportamenti estremamente mobili dei consumatori e degli operatori in genere.

Da qualche esperimento di questo tipo sono emersi risultati niente affatto propizi per accreditare l'azione redistributiva della spesa pubblica come mezzo per espandere la domanda globale della collettività e l'occupazione al seguito di questa.

A titolo di esempio si riferisce qui quanto ha potuto accertare il Lubell (1), mediante uno di questi ideali esperimenti di laboratorio modellato su alcune caratteristiche della distribuzione dei redditi e dei consumi negli Stati Uniti.

(1) Vedi: *Effects of Redistribution of Incomes on consumer's expenditures*, in « American Economic Review », Marzo 1947.

Il Lubell ha considerato tre ipotesi: con la prima immagina che tutti i redditi fossero eguagliati al livello del reddito medio nazionale; con la seconda ha immaginato che mediante la redistribuzione fosse ridotto alla metà lo scarto tra il reddito medio e il reddito effettivo di ognuno; con la terza ipotesi ha supposto un più modesto effetto redistributivo, limitato a ridurre del 10 % lo scarto fra reddito effettivo e reddito medio.

Con un complesso apparato di elaborazioni e di correttivi dei dati di fatto, il Lubell perviene alla conclusione che, nella prima ipotesi, la domanda globale aumenterebbe del 6,7 % e il risparmio globale diminuirebbe del 59 %; nella seconda ipotesi, la domanda crescerebbe del 4,7 % e il risparmio diminuirebbe del 35 %; nella terza ipotesi la domanda aumenterebbe del 3 % circa e il risparmio diminuirebbe del 7 %. Come per ogni esperimento di laboratorio, la trasposizione dei suoi risultati nel complesso mondo animato impone un giudizio estremamente cauto, tuttavia qualche indicazione si può trarre da siffatte esperienze.

Le indicazioni che riteniamo di poter cogliere sono due:

1°) L'azione più radicalmente livellatrice dei redditi è quella che in misura più elevata espande la domanda globale, *ma tale incremento è modestissimo* (il 6,7 % dice il Lubell per gli Stati Uniti), tale cioè da non suscitare ottimistiche speranze su un consistente aumento dell'occupazione;

2°) contro il modesto aumento della domanda globale sta una fortissima contrazione del risparmio globale; contrazione tanto più forte quanto più radicale è l'azione redistributiva dei redditi.

Se pensiamo alla condizione del nostro Paese, queste due indicazioni sembrano assai significative. La redistribuzione più livellatrice dei redditi non sarebbe in grado di provocare l'espansione della domanda globale in misura apprezzabile, perchè nel nostro Paese è assai basso il livello del reddito netto *pro-capite* (150 mila lire annue nel 1951); ma soprattutto è da temere la forte contrazione del risparmio che ne conseguirebbe.

Quest'ultima conseguenza è temibile in quanto nel nostro Paese, che non è ancora in fase di maturità economica e che trova nella scarsità del capitale disponibile il principale fattore limitativo del suo sviluppo economico, il risparmio è ancora una « virtù sociale ».

L'azione redistributiva della spesa pubblica non sembra pertanto nelle presenti condizioni del nostro Paese suscettibile di essere estesa nell'intento di realizzare una ulteriore espansione della domanda globale e un più alto livello di occupazione.

Alla stessa conclusione si arriva per la pressione che Stato ed enti pubblici esercitano sul mercato dei capitali. Una ulteriore espansione dell'indebitamento

non può che aggravare le difficoltà in cui si dibatte la privata iniziativa, costretta a pagare altissimi saggi d'interesse sui capitali e a desistere dall'espandere la propria attività per l'esiguità del flusso dei finanziamenti. La spesa pubblica rivolta ad accrescere la produttività generale del sistema economico e a finanziare le imprese demaniali che, senza usufruire di particolari privilegi, chiudono in pareggio il proprio bilancio, sostiene il livello generale dell'occupazione. Ma nel nostro Paese sono molti i casi in cui la spesa pubblica è rivolta a mantenere in vita imprese passive. Essa pertanto deprime e non stimola l'occupazione.

La terza fonte che alimenta la spesa pubblica, l'entrata per aiuti internazionali, agisce positivamente sul livello dell'occupazione, ma essa potrebbe essere più efficace se intervenisse unicamente a saldare il disavanzo del bilancio pubblico, se cioè venisse ad operare in un sistema in cui la differenza fra l'entrata e la spesa della pubblica amministrazione fosse della stessa dimensione degli aiuti internazionali. Perché in tal caso servirebbe a ridurre la pressione statale sul mercato dei capitali.

L'ultima considerazione conclusiva di questo studio è che in Italia l'aumento dell'occupazione non possa ottenersi, nelle presenti condizioni di fatto, da una ulteriore espansione della spesa effettiva della pubblica amministrazione.

CARLO GRILLI

L'ATTIVITA' DEI LAVORI PUBBLICI NELL'ULTIMO NOVANTENNIO

PAGINA BIANCA

INDICE

PARTE PRIMA

	Pag.
CAP. I — L'intervento dello Stato e gli sviluppi della legislazione	405
» II — Il finanziamento e la spesa	413
» III — L'ordinamento amministrativo e tecnico	421
» IV — La politica dei lavori pubblici negli orientamenti più caratteristici attraverso il novantennio	426
» V — I risultati di novanta anni di attività nell'incremento e nella rico- stituzione del patrimonio di opere pubbliche	438

PARTE SECONDA

CAP. I — Considerazioni sull'attività dei lavori pubblici nel novantennio . .	447
» II — Le prospettive alla fine del novantennio	459

PAGINA BIANCA

PARTE PRIMA

CAPITOLO I

L'INTERVENTO DELLO STATO E GLI SVILUPPI DELLA LEGISLAZIONE

1. I limiti originari dell'intervento Statale e il suo ampliamento nelle Leggi organiche relative alle varie categorie e sottocategorie di lavori pubblici. — 2. Le Leggi speciali per particolari regioni. — 3. Le Leggi di emergenza in occasione di disastri e di guerre.

1. — Chi si accinga a considerare quel ramo dell'attività dello Stato che si estende sulle pubbliche costruzioni in un periodo quasi secolare, e cioè dagli albori dell'unità nazionale fino ai nostri giorni, lo vede, da piccolo arbusto, crescere e germinare nuove fronde, e ciò in tutti gli elementi della sua vita, dalla manifestazione legislativa all'attività diretta, dal sistema amministrativo e tecnico all'orientamento finanziario, economico e sociale, e fruttare, a mano a mano, opere ingenti e lavori innumerevoli, alimentatori del progredire industriale e del miglioramento della convivenza civile.

Quello che si potè chiamare, nella sua semplicità originaria, il Codice delle opere pubbliche in Italia, era, con l'ausiliaria ma fondamentale legge sulle espropriazioni per pubblica utilità, la legge organica sui lavori pubblici del 20 marzo 1865 che, sul tipo della piemontese legge del 20 novembre 1859, consona alle modeste esigenze di un paese come il Piemonte fin d'allora già progredito, si limitava a considerare le categorie tipiche e classiche delle opere pubbliche dei paesi moderni, le stradali, le idrauliche, le marittime, i fabbricati civili sorti per iniziativa dello Stato e la costruzione di ferrovie.

Entro questi limiti però l'intervento diretto dello Stato doveva essere vastissimo, se l'allora ministro dei Lavori Pubblici Stefano Iacini (1) poteva dichiarare, fra le quattro ben distinte possibili forme di iniziativa per le *opere pubbliche*, essere scarsissima in Italia quella della speculazione privata spontanea e indipendente; considerevole in alcune provincie ma deficiente in altre l'iniziativa degli Enti locali territoriali; assai grande nelle costruzioni ferroviarie l'iniziativa privata con capitali propri garantiti dal credito finanziario

(1) *Studi sui lavori pubblici*. Milano, Civelli, 1869.

dello Stato; pieno e illimitato, invece, l'intervento diretto dello Stato nella esecuzione e nel finanziamento di altre categorie di opere pubbliche. Questo intervento diretto dello Stato, a mano a mano che dalla legge unitaria del 1865 si passò ad organiche leggi riguardanti le singole categorie di opere, andò sempre più ampliandosi, per una maggiore considerazione delle possibilità reali d'esecuzione delle opere stesse da parte degli Enti pubblici ai quali esse dovevano appartenere.

E fu così che, per quanto si riferisce alla *viabilità*, mentre per la legge organica del 1865 le spese di costruzione di *strade provinciali e comunali* erano a carico delle provincie e dei comuni soli o in consorzi, l'intervento progressivo dello Stato nella costruzione delle prime si ebbe con le leggi 27 giugno 1869, n. 1147; 30 maggio 1875, n. 2521 e 23 luglio 1881 n. 333, per la ragione d'ordine generale che l'azione delle provincie si dimostrava ovunque inadeguata.

Per le strade comunali, dopo la sospensione di ogni attività costruttiva data l'inefficacia del sistema coercitivo della legge 30 agosto 1868, n. 4613, sulle comunali obbligatorie e date le condizioni in cui versava la più parte dei comuni, le migliorate condizioni di bilancio dello Stato permisero di concedere, con la legge 8 luglio 1903 n. 312, efficaci concorsi erariali per costruire strade di accesso alle stazioni e ai porti; con la legge 31 marzo 1904 n. 140, di favorire la costruzione di strade in Basilicata; e con la legge 25 giugno 1906 n. 255 nelle Calabrie. Successivamente fu possibile estenderne i benefici a tutte le provincie con le leggi 15 luglio 1906 n. 283, e 2 gennaio 1910 n. 5, oltre che con i successivi Decreti Luogotenenziali del primo dopoguerra.

Allo sviluppo della viabilità comunale lo Stato, a partire dal 1903, e fin dopo la prima Guerra provvide, non solo con sempre più notevoli concorsi finanziari, ma anche con il suo intervento diretto nella costruzione.

Ma il ramo ove lo sviluppo della legislazione organica sul ceppo della legge del 1865, e l'intervento dello Stato fu più ampio e svariato è, senza alcun dubbio, quello della regolamentazione delle *acque*. Fino al 1860, in ogni opera atta a regolare e a modificare il corso dei fiumi agli scopi della navigazione e della difesa, i vari Stati italiani non intervenivano quasi in alcun modo, non ritenendo esser di loro spettanza il tutelare interessi considerati regionali o privati, ai quali potevano, individualmente o riuniti in consorzi, provvedere direttamente gli interessati. Anche nei primi anni dopo l'Unità, l'intervento del nuovo Stato italiano fu minimo: le leggi e le attività idrauliche dello Stato si concentrarono in quei tempi, sul nostro massimo fiume e sulla gran Valle Padana. Nei riguardi di altre parti d'Italia, montagnose e con rapidi deflussi, pareva s'ignorasse perfino l'esistenza di torrenti. Senonchè, già per le opere idrauliche di difesa, nell'apposita legge del 30 marzo 1893, n. 173, modificatrice della legge organica originaria del 1865, si delinea il concetto che lo Stato sia chiamato a intervenire

per tutelare, con i propri, anche i grandi interessi fondiari di Enti e di privati aventi riflesso sull'economia generale; ciò specialmente in quella Italia meridionale ove scarsa è sempre stata l'iniziativa privata. Le opere di difesa sono allora classificate in cinque categorie per le quali lo Stato concorre nella spesa in misura varia. Mentre, infatti, esso assume in proprio l'esecuzione delle opere delle prime tre categorie interessanti la navigazione e l'arginatura dei maggiori corsi di pianura, lascia all'iniziativa di Enti locali e di privati le opere più modeste (sistemazione e costruzione di ripari) contribuendo solo con concorsi o con sussidi.

Successivamente, in conseguenza della legge del 1899 per la bonificazione dei terreni paludosi, ove si afferma l'interdipendenza tra i prosciugamenti a valle e le connesse opere a monte, una nuova legge idraulica del 13 luglio 1911 n. 744 distinse, agli effetti tecnici e finanziari, dalle sistemazioni di pianura le sistemazioni dei bacini montani e ne fece quasi una categoria a sè stante affidandone allo Stato l'esecuzione e pressochè l'intero peso finanziario. Dal suo canto, la legge forestale del 1910, gettando le basi del demanio nazionale dei boschi, venne a costituire un complesso di provvidenze molto progredite per la sistemazione idraulico-forestale delle regioni montagnose della Penisola.

Nel sistema giuridico del buon regime delle acque, la legislazione sui bonificamenti dei terreni paludosi occupa un posto eminente; essa è stata incessantemente rielaborata, con un progressivo aumento dell'intervento dello Stato: dalla prima legge organica del 23 giugno 1882, n. 869, fino ai Testi Unici del 1900 e del 1923, sempre più ampliando il concetto originario di bonifica e fondendolo, con il R. Decreto Legge 18 maggio 1924 n. 753 sulle trasformazioni fondiarie e con il più recente Testo Unico sulla bonifica integrale del 1933, con il concetto integrale della bonificazione idraulico-agraria e della colonizzazione interna. In questo progredire, le norme e gli organismi delle tre bonifiche: umana idraulica e agraria, si collegano e si riconnettono anche logicamente con gli altri aspetti del problema idraulico. E infatti, nella più moderna accezione, il bonificamento dei comprensori non si esaurisce, come nella prima legge Baccharini del 1882, in opere di prosciugamento, ma si coordina con la sistemazione montana e valliva dei corsi d'acqua, le strade, i canali, l'approvvigionamento idrico, la distribuzione dell'energia elettrica, la lotta antimalarica, e, per assicurare i risultati integrali di così vasta impresa, con la trasformazione fondiaria e agraria e con la colonizzazione interna. In questa eterogenesi d'interventi dello Stato in nuove categorie di opere, per il regime delle acque continentali vediamo sorgere e svilupparsi una legislazione autonoma sulla utilizzazione delle acque pubbliche per la navigazione (nella legge originaria del 1865 confusa tra le opere idrauliche di 1^a e di 2^a categoria) che ebbe una legge speciale nel gennaio del 1910 e un proprio T. U., approvato con R.D. 11-7-1913, n. 959.

Detta legge riguardava altresì la produzione di energia idro-elettrica. Anche qui, l'intervento disciplinatore dello Stato, quasi nullo nel 1865, è divenuto sempre più rigoroso con le norme emanate dal 1884 in poi, e principalmente con il R.D. 9-10-1919 e con la legge 17-9-1925. Questa legislazione agile e moderna, che riconosce nelle utilizzazioni delle acque i caratteri di opere di pubblico interesse e che impone il più razionale sfruttamento delle risorse idriche, armonizzando le utilizzazioni con le altre opere di difesa e di sistemazione di interi bacini ha dato all'Italia, oltre che sotto l'aspetto legale anche sotto l'aspetto tecnico, un vero primato, giovando a compensare, con il carbone bianco, la povertà di combustibile fossile e con l'irrigazione la mancanza di precipitazioni sufficienti e ben distribuite per i bisogni dell'agricoltura.

Non altrettanto quanto nei casi delle strade e soprattutto delle acque interne, fu ricco lo sviluppo della legislazione per le opere *marittime*, sebbene in questo ramo si abbia la massima estensione dell'intervento diretto dello Stato, così nell'esecuzione come nella spesa.

Queste opere, considerate in uno dei titoli della legge originaria del 1865 ricevettero una regolamentazione propria nel Testo Unico approvato con R.D. 2 aprile 1885 n. 3095. In detto testo unico esse furono divise in due categorie concernenti la difesa militare e il commercio, mentre le opere della seconda categoria in ragione della importanza e della natura del traffico portuale, furono assegnate a 4 classi, graduandosi, in correlazione, l'intervento esecutivo e finanziario dello Stato.

Il Ministero dei Lavori Pubblici, in Italia, a differenza di altre nazioni, non ebbe, dall'origine, una funzione propria in materia *edilizia*, sia come esecuzione diretta dei fabbricati dello Stato, sia come vigilanza e controllo nelle costruzioni, degli enti locali e perfino dei privati, dal punto di vista della sicurezza generale. Di mano in mano, però, vari e non ben coordinati compiti edilizi vennero affidati al detto Ministero, e il suo organismo tecnico, il Genio Civile, diventò il consulente ordinario anche di altre pubbliche Amministrazioni che per le loro finalità hanno qualche ingerenza nelle costruzioni civili. In tal settore delle costruzioni in stretto senso edilizio il carattere *pubblico*, oltre alle costruzioni di monumenti e ministeri resi indispensabili dallo sviluppo della vita rappresentativa e politica della Capitale, sono comprese anche le costruzioni di caserme e stabilimenti militari e di pena (escluse le opere di fortificazione, di fabbricati per le Poste e Telegrafi e per altre Amministrazioni dello Stato) che, a partire dal 1922, sono state concentrate nella competenza tecnica del Ministero dei Lavori Pubblici. A quest'ultimo Ministero è stata oggi attribuita anche l'esecuzione e il controllo tecnico e finanziario degli acquedotti, delle fognature e di altre opere *igieniche*, come ospedali, cimiteri, lavatoi, macelli ecc.

Per quanto riguarda, in particolare, la costruzione di acquedotti, essa fu originariamente disciplinata con la legge 14 luglio 1887 che limitava l'intervento dello Stato alla sola forma della concessione di mutui di favore ai Comuni con popolazione inferiore ai 10 mila abitanti e con la Legge sanitaria Crispi-Pagliani del 1888. Ma in seguito l'intervento divenne più stretto, perchè con l'articolo 1 del R.D. 30 maggio 1907 n. 569, gli acquedotti dei centri urbani vennero considerati opere di pubblica igiene, e nella legge 25 maggio 1911, n. 586 e in numerosi decreti e leggi speciali, fu regolato il finanziamento delle opere.

Divenuto più grave dopo la prima guerra mondiale il problema della provvista di acqua potabile, il legislatore perfezionò le precedenti norme, ponendo tra le obbligatorie per i Comuni, nel Testo Unico sulla finanza locale approvato con R.D. 14-9-1931, n. 1175 art. 5, le spese di costruzione, manutenzione ed esercizio degli acquedotti e delle fognature; e tutta una apposita legislazione precisò i limiti e i modi del concorso dello Stato alla esecuzione di dette opere, graduandolo in funzione della popolazione dei Comuni ed escludendo da tale beneficio i soli Comuni con più di 100.000 abitanti.

Mentre la costruzione di nuove *ferrovie* nella rete delle principali è stata sempre considerata compito dello Stato o di suoi concessionari sia nel periodo che precedette, sia in quello che susseguì al riordinamento del 1864-65; e tale è rimasto anche dopo la statizzazione dell'esercizio di tutta la rete nel 1905, il sistema della concessione all'industria privata della costruzione e dell'esercizio delle ferrovie secondarie non è cessato con il riscatto e con l'impianto di una Azienda di Stato; anzi, accanto a questa forma di totale intervento nella costruzione e nell'esercizio delle vie di grande comunicazione l'industria privata tuttora conserva un campo d'azione nelle vie minori che servono di affluenti alle arterie principali. Ond'è che, nella legislazione, di fronte ai provvedimenti relativi alle ferrovie dello Stato, si è venuto formando un complesso organico di provvidenze che abbracciano unitariamente non solo le ferrovie concesse all'industria privata, ma altresì due minori forme di trasporto con trazione meccanica: le tramvie, e soprattutto le automobili in servizio pubblico per le quali ultime, una disposizione posta quasi incidentalmente in una legge finanziaria dopo le incertezze di una prima fase che va dal 1904 al 1908, ha prodotto un complesso di imprese per cui l'Italia ha ormai un autentico primato.

2. — Ai suesposti progressi della legislazione organica particolare d'ognuna delle categorie istituzionalmente pertinenti a pubblici lavori, ha contribuito notevolmente una fioritura di *leggi speciali* a favore di particolari regioni: leggi che, a differenza delle prime, considerano le diverse categorie di opere, non più isolate e a sè stanti, ma interdipendenti e integrate, per la soluzione di tutti i complessi problemi di opere pubbliche della regione alla quale estendono i

loro eccezionali benefici. Con queste leggi, furono sanciti interventi diretti o concorsi finanziari più rilevanti di quelli previsti dalle leggi generali, tenuto conto del maggiore e più complesso fabbisogno e della minore o nessuna possibilità di provvedere ad esso con i mezzi tecnici e le risorse finanziarie degli Enti locali territoriali.

Alla formulazione di leggi così dette «regionali» o speciali, fornirono occasione i vari terremoti che nei primi anni del secolo funestarono alcune regioni del Mezzogiorno; i quali posero in essere, per le comunicazioni stradali e per le acque, due punti fondamentali: lo Stato diventa, in sostanza, il solo e grande esecutore; inoltre predispone un vasto piano di nuove costruzioni. Così, nella legge 31 marzo 1904 che emanò provvedimenti di favore per la Basilicata, seguita dalla legge 25 giugno 1906 n. 255 (che recò analoghi benefici alla Calabria) e dal R. Decreto 10 novembre 1907 n. 844 che approvò il Testo Unico delle varie leggi con le quali, a partire dal 1897, si erano autorizzate particolari provvidenze per la Sardegna, e da numerose altre disposizioni particolari per la Città di Napoli e per le rimanenti regioni del Mezzogiorno continentale e insulare.

3. — Abitati che scivolano a valle con le balze franose o sono invasi da piene e da alluvioni; paesi sconvolti da movimenti tellurici o danneggiati da azioni di guerra; numerose categorie della popolazione mancanti di alloggio o di lavoro: tutto ciò ha richiesto, di volta in volta, provvidenze di legge sempre più singolari ed un intervento diretto o sussidiario d'eccezione dello Stato, al di fuori e in più delle categorie istituzionali di vere e proprie opere pubbliche d'interesse nazionale o in favore di determinate intere regioni; tutta una serie svariata di provvidenze tecniche riparatrici, di natura quasi privata, a sollievo di tutti coloro (Enti locali ed anche privati cittadini) che risultassero colpiti da uno dei suaccennati disastri. Nella specie dei danneggiamenti causati da alluvioni, piene, frane, esplosioni, l'azione dello Stato si fece consistere in lavori di riparazione e di prevenzione; in un primo tempo a favore di province e di comuni nei casi di maggior gravità; ma poi, con una serie ininterrotta di leggi, si giunse alla totale assunzione della esecuzione e della spesa e a concorsi in capitale o nel servizio dei mutui di favore contratti dagli Enti o dai privati interessati. L'esecuzione diretta dei lavori di consolidamento di abitati in frana a totale carico dello Stato dapprima limitata a Comuni e frazioni della Basilicata e della Calabria nelle loro leggi speciali del 1904 e del 1906, fu poi estesa con il D. L. 30-6-1918, n. 1019 a tutti i comuni e le frazioni d'Italia.

Il problema del trasferimento degli abitati in frana, posto dalla legge del 1908, fu ripreso con maggiore ampiezza dalla legislazione speciale sui terremoti che nel 1913 ebbe il suo Testo Unico. Qui l'intervento dello Stato, che nei sommovimenti tellurici meno recenti si era limitato a soccorsi immediati e a mo-

desti aiuti successivi in pro dei danneggiati, andò gradatamente crescendo, non solo nell'entità dei sussidi ma altresì nell'opera dallo Stato direttamente intrapresa per la ricostruzione e la riparazione degli immobili distrutti o danneggiati. Il più vasto intervento s'iniziò con il gravissimo terremoto Calabro-Siculo del 1908, per il quale, dopo le prime provvidenze del R. Decreto 1 gennaio 1909, n. 6, le altre si susseguirono ininterrotte e costituirono il tipo sul quale si modellarono la legislazione e gli interventi nei terremoti che successivamente, fino ad oggi, hanno funestato altre regioni così della Bassa come dell'Alta Italia. In essi si afferma un allargamento del concetto di soccorso e di integrazione da parte dello Stato, che, dalla pura ricostruzione, giunge a un vero e proprio compito di risanamento edilizio.

Una legislazione analoga a quella per i terremoti può dirsi quella emersa, dopo la prima e soprattutto dopo la seconda guerra mondiale fino a oggi, per riparare i danni agli edifici e alle varie opere pubbliche e anche ad abitazioni private distrutte o danneggiate, e per provvedere di nuovi alloggi le persone rimaste senza tetto.

I danni della seconda guerra, soprattutto, hanno reso sempre più assillante la crisi delle abitazioni ad alleviare la quale, pur nelle sue modeste proporzioni di allora, lo Stato aveva cominciato ad intervenire fin da prima della guerra 1915-18, favorendo le costruzioni popolari ed economiche di società cooperative, di istituti e di enti vari. Esso, dal 1902 al 1908, si era limitato a concedere agevolazioni fiscali per le suddette costruzioni, poi, sulla base del Testo Unico 27 febbraio 1908, n. 5 a facilitarle con maggiori agevolanze in questo senso e anche sotto forma assicurativa.

Dopo la prima guerra mondiale, divenuta più acuta la crisi delle abitazioni, l'intervento dello Stato, disciplinato organicamente in un nuovo Testo Unico del 30 novembre 1919 n. 2318, si concretò infine nel concorso dello Stato nel pagamento degli interessi sui capitali presi a mutuo dalla Cassa Depositi e Prestiti o da altri Istituti di credito, da parte di comuni, istituti, cooperative e enti vari in ogni provincia.

Ad ancora maggiori sviluppi della legislazione e dell'intervento dello Stato nel campo dell'edilizia popolare ed economica si è pervenuti in questo secondo dopoguerra, per effetto delle tre successive leggi 28 febbraio 1949, n. 43 (Piano Fanfani) 2 luglio 1949, n. 408 (Piano Tupini) e 10 agosto 1950 n. 715 controdistinta come legge Aldisio o del Fondo per l'incremento edilizio.

Le due prime si propongono dichiaratamente lo scopo di aumentare l'occupazione operaia. Tale scopo, del resto, fu preminente anche nelle due leggi eccezionali e di portata generale su tutte le categorie ad esso più congrue di ope-

re pubbliche che, dopo ciascuna delle due guerre mondiali, furono promulgate con il D. Lgt. 17 novembre 1918, n. 1698 e con il D. L. 10 agosto 1945, n. 517, denominate appunto leggi contro la disoccupazione. Con esse, in entrambi quei duri momenti, lo Stato, oltre alla diretta esecuzione e all'onere totale delle opere pubbliche di proprio conto, si addossava temporaneamente l'esecuzione e l'onere inerente a tutti i lavori che istituzionalmente, sulla base del complesso delle leggi preesistenti, erano a carico degli Enti locali, salvo il parziale rimborso in un trentennio del 50% del costo delle opere suddette.

CAPITOLO II

IL FINANZIAMENTO E LA SPESA

4. I fondi di bilancio. — 5. I consolidamenti della spesa. — 6. I pagamenti differiti in annualità, i prestiti ed i finanziamenti autonomi. — 7. I «Fondi lire». — 8. La Cassa per il Mezzogiorno e altri Istituti con finanziamenti specifici. — 9. I pagamenti e i residui.

4. — Il metodo di finanziamento generalmente seguito, dal 1860 al 1900, dall'Amministrazione dello Stato che ha il compito precipuo di curare e controllare l'esecuzione di opere pubbliche, fu di dare a ognuna di queste, sulla parte straordinaria del bilancio, una specifica dotazione; infatti in una medesima legge l'autorizzazione a eseguire opere nuove era contemporanea allo stanziamento in uno o più esercizi finanziari, dell'intera spesa presunta. Questo primo metodo di specifici finanziamenti delle singole opere non si mantenne però assoluto a lungo, perchè già a partire dal secondo decennio dalla unificazione cominciò a farsi strada, a poco a poco, la genericità delle autorizzazioni di spesa, le quali però, sebbene riferite a intere categorie di opere, le individuavano qualitativamente e assegnavano a ognuna una quota del totale in tabelle o in elenchi allegati alla Legge. Quando poi, al momento dell'emanazione di una legge che autorizzava l'esecuzione di nuove opere non si avevano dati attendibili sulla portata finanziaria del provvedimento, data l'urgenza, si inaugurò la nuova pratica di inscrivere in bilancio una somma annua fino al completo soddisfacimento degli impegni che deriverebbero dall'applicazione della legge stessa. Infine, a cominciare dal primo dopoguerra, divennero assai comuni le autorizzazioni complessive di spesa per più di una categoria di opere pubbliche, senza una precisa determinazione delle singole opere e dei rispettivi stanziamenti.

5. — Per limitare, di fronte a questi nuovi più elastici metodi di finanziamento e alla crescente portata della legislazione e dell'intervento dello Stato descritti nel precedente capitolo, l'onere annuo del bilancio, si reputò necessario ricorrere fin dal 1900-1901 al consolidamento della spesa per tutte le opere delle quali si prevedeva l'esecuzione entro uno o più esercizi finanziari. Così, ad esempio, nella Legge 21 giugno 1906 n. 238 (Gianturco), il consolidamento della spesa straordinaria mirò a estendere il vincolo dall'esercizio 1905-1906 al 1920-21 senonchè, essendosi in seguito autorizzate altre notevoli spese con leggi speciali, occorre, in un nuovo piano finanziario approvato con Legge 4 aprile 1912 n. 297 (Sacchi), tener conto del crescente fabbisogno dal 1912-13 al 1920-21.

Il nuovo consolidamento del 1912 doveva far sì che le future leggi per nuove opere, mentre autorizzavano in blocco le somme per esse occorrenti, non determinassero più gli stanziamenti annuali, in quanto le somme da pagare dovevano rientrare nel fondo complessivo della spesa consolidata.

Ma con il cessare della prima guerra mondiale, premendo l'urgenza di opere contro la disoccupazione e mancando un preciso programma delle medesime, con il D. Lgt. 17 novembre 1918 n. 1698 e con la successiva legge 20 agosto 1921 n. 1177 fu concessa un'assegnazione cumulativa di fondi per un vasto complesso di lavori da ripartire poi tra le singole categorie, che consentì di assumere rilevanti impegni. Per riportare la finanza così enfiata delle opere pubbliche nei limiti imposti dall'equilibrio del bilancio, non si trovò altro mezzo che ricorrere a un ulteriore consolidamento della spesa per i sei esercizi dal 1922-23 al 1927-28: con il R. D. 3 maggio 1923 n. 1285 (Carnazza) dichiarandosi decadute tutte le precedenti assegnazioni di fondi, e facendosi inoltre corrispondere le somme autorizzate al complesso degli stanziamenti da effettuare nel sessennio. Ciò non ostante, anche in questo caso, le maggiori esigenze della politica dei lavori pubblici portarono con nuove autorizzazioni a superare i limiti degli stanziamenti, sicchè dopo poco si ebbe un ennesimo esperimento di consolidamento con il R. D. 11 novembre 1924 n. 1932, che fissò in 15 miliardi di lire la somma assegnata per l'esecuzione di opere pubbliche straordinarie sui dodici esercizi dal 1924-25 al 1935-36, con la novità della istituzione, su detta somma, di un fondo di riserva di un miliardo per eventuali nuove o maggiori spese.

6. — Per quanto di continuo soggetti a revisione e ad ampliamento, pure, questi successivi piani di consolidamento costituivano una remora nel processo di finanziamento di opere pubbliche con fondi di bilancio da impegnare e da erogare nel momento stesso della liquidazione dei lavori. Fu perciò che fin dal 1900, da quando, cioè, come sopra si è detto fu esperimentato il primo consolidamento, per sfuggire alle strettoie di questo che fu definito il «letto di Procuste» della spesa per opere pubbliche, si inaugurò il sistema di differire i pagamenti in *annualità*, sistema che, dal caso specifico delle opere di bonificazione in esecuzione per cura di Consorzi e di Società concessionarie, fu esteso ad altre categorie secondo la facoltà datane nel Testo unico approvato con Regio Decreto 30 dicembre 1923 n. 3256.

Dall'inizio dell'attività nazionale dei LL.PP. e fino alla seconda guerra mondiale, al sistema *normale* di finanziare l'esecuzione di opere pubbliche con i fondi ordinari di bilancio non fecero eccezione se non le nuove costruzioni di ferrovie dello Stato, e in parte, dall'anno della sua costituzione nel 1928, l'Azienda Nazionale Autonoma per la sistemazione e la manutenzione delle Strade Statali, ossia di grande comunicazione (A.N.A.S.).

Per le costruzioni ferroviarie lo Stato ha provveduto, nel periodo suaccennato, generalmente garantendo prestiti contratti dalle Società concessionarie o emettendo obbligazioni. I criteri seguiti nei riguardi dei diversi titoli emessi furono determinati dalle circostanze della politica finanziaria. Il finanziamento con entrate ordinarie fu eccezionalmente sperimentato dal 1895 al 1908; nel quale anno, per la maggior parte della spesa, si tornò a ricorrere al credito; fu anzi con la legge 24 dicembre 1908 n. 728 che si creò uno speciale titolo di debito ferroviario, per provvedere, oltre che alla spesa straordinaria per le costruzioni, anche al riscatto dei certificati ferroviari emessi nel 1905, all'epoca dell'assunzione da parte dello Stato della costruzione e dell'esercizio della rete di grande comunicazione.

Quanto poi all'A.N.A.S., con la legge sua costitutiva del 17 maggio 1928, si volle assicurare al nuovo organo un finanziamento che lo rendesse indipendente dalle alee del bilancio statale, stabilendo che le sue entrate fossero garantite da appositi cespiti, e cioè, oltre che da un'assegnazione annua costante sul bilancio dello Stato, anche dal gettito delle tasse di circolazione sugli autoveicoli, dai contributi di miglioramento stradale, dai proventi delle contravvenzioni, della pubblicità delle concessioni, da contributi integrativi, oltre che da titoli diversi.

Anche quando, al cessar della seconda guerra mondiale, oltre l'iniziativa della riparazione degli ingentissimi danni in un primo tempo, l'iniziativa in un secondo tempo di nuove opere occorrenti per lo sviluppo della vita economica e sociale gravò per la massima parte sullo Stato, fu sul bilancio ordinario che (a parte i notevoli aiuti del Fondo-lire ERP, dei quali appresso diremo) gravarono i relativi finanziamenti. Tanto più che, oltre all'assunzione delle ingenti spese connesse con la ricostruzione, lo Stato, analogamente a quanto aveva fatto nel primo dopoguerra per combattere il nuovo e più minaccioso flagello della disoccupazione, si addossò, temporaneamente, con il Decreto Luogotenenziale 10 agosto 1945, n. 517, l'onere inerente alla diretta esecuzione e all'anticipazione totale delle spese di lavori che, istituzionalmente, secondo il complesso delle leggi preesistenti, erano a carico degli Enti locali salvo rimborso del 50 per 100 del loro costo in un trentennio.

Ed è stato in un secondo tempo, dal 1948 fino ad oggi che, per programmi organici di nuove costruzioni comportanti nuovi e sensibili aggravi, si è tornati al sistema di opere in concessione con pagamenti differiti in annualità sulla base della Legge 12 luglio 1949 n. 460, e di concorsi anch'essi in annualità, nel servizio dei mutui generalmente trentacinquennali contratti da Enti locali per l'esecuzione di nuove opere di loro conto, sulla base della Legge 3 agosto 1949 n. 589.

7. — Ma, come si è detto, dopo la seconda guerra mondiale, una nuova e cospicua fonte di finanziamento delle opere pubbliche, con entrate straordinarie, si aggiunge all'antica sorgente del bilancio ordinario con l'apporto degli stanziamenti americani a favore del nostro Paese; apporto che integrò sostanzialmente il fabbisogno finanziario per opere pubbliche.

Ulteriori particolari sull'efficacia di tale integrazione si ricavano dalla pubblicazione, testè curata dalla Segreteria Generale del C.I.R.: *Lo sviluppo dell'economia italiana nel quadro della ricostruzione e della cooperazione europea* (Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1952).

Gli aiuti americani in questi ultimi sette anni hanno avuto denominazioni e forme diverse, e mentre in un primo tempo consistettero in forniture di viveri e di materiali di prima assistenza, in un secondo tempo, attraverso l'organizzazione dell'UNRRA, la vendita al pubblico italiano di sue forniture contro pagamento in lire italiane a prezzi controllati fruttò l'accumulazione di queste lire in un apposito *Fondo-lire-Unrra*, presso la Banca d'Italia e l'impiego di esso in opere di ricostruzione e di assistenza. L'Unrra cessò le sue operazioni il 30 giugno 1947, ma il mese successivo entrò in funzione il programma di aiuti (esclusivamente americano) noto come AUSA (Interim-Aid) che pose in essere un tipo di finanziamento analogo al precedente. E quando, con il 31 marzo 1948, anche l'aiuto AUSA ebbe termine, il 3 aprile immediatamente cominciò a funzionare il piano Marshall-ERP. La base fondamentale di questo nuovo meccanismo di credito degli Stati Uniti ai paesi aderenti al Piano di Ricostruzione Europea era nel disavanzo del loro bilancio dei pagamenti nei confronti dell'area del dollaro. Il suo meccanismo era il seguente: 1° stanziamento da parte del Congresso degli Stati Uniti di un credito in dollari per tutti i Paesi assistiti; 2° riparto, per cura della Organizzazione per la Cooperazione economica europea (OECE) del credito americano tra i vari Paesi partecipanti. Tale stanziamento in dollari ERP, accrescendo il cumulo delle valute pregiate di ciascun Paese interessato ne aumenta le disponibilità per gli acquisti all'Estero da parte dei suoi commercianti privati i quali, nel caso dell'Italia, per ottenere l'emissione dei vaglia in dollari per acquisto delle merci che sono autorizzati ad importare, versano all'Ufficio dei Cambi o a banche autorizzate il controvalore in lire, che confluisce appunto in un Fondo-lire ERP; 3° detto fondo è utilizzato dal Governo italiano in gran parte in aggiunta alle normali risorse del suo bilancio e, secondo lo spirito del Piano di Ricostruzione Europea, per ampliare i suoi programmi di ricostruzione, impiantare nuove opere e combattere la disoccupazione.

Così sul programma complessivo di utilizzo di 664,4 miliardi di lire (ammontare presunto del fondo-lire al 31 dicembre 1951) le varie utilizzazioni per opere del Ministero dei Lavori Pubblici ammontarono, nei tre distinti programmi

per gli esercizi dal 1948-49 al 1950-51, a 120,5 miliardi; quelle per le case economiche e popolari nei programmi specifici del fondo Incremento Edilizio, del piano INA-CASA e del piano UNRRA-CASAS (di cui appresso diremo) a 55 miliardi; e quelle del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste a 124,6 miliardi, di cui 82 per opere di bonifica e di miglioria fondiaria in genere, da considerare del Ministero stesso; e 42,6 per opere di conto della nuova cosiddetta Cassa del Mezzogiorno senza contare 137 miliardi per lavori delle Ferrovie dello Stato e delle ferrovie concesse.

8. — Altri esempi di finanziamento in tutto o in parte autonomo di opere pubbliche o quasi pubbliche, che appaiono costituire eccezione alla regola del finanziamento con fondi ordinari del bilancio dello Stato sono, nell'ultimo quadriennio, i già nominati specifici Istituti: *la Cassa per il Mezzogiorno, il Fondo Incremento Edilizio, e i Piani INA-CASA e UNRRA-CASAS.*

La legge istitutiva della Cassa del Mezzogiorno 1° agosto 1950 n. 723 indicò i mezzi con i quali la Cassa avrebbe provveduto al piano ad essa affidato di spese straordinarie nell'Italia Meridionale e Insulare. I suoi interventi straordinari e di vasta portata non devono sostituirsi agli interventi normali dei Ministeri istituzionalmente competenti dei Lavori Pubblici e dell'Agricoltura e Foreste, ma aggiungersi ad essi per integrarli, superando le strettoie degli esercizi finanziari. E per tale scopo un apposito Comitato di Ministri ebbe a formulare un programma decennale coordinato con i programmi delle due Amministrazioni dello Stato surrichiamate, stanziando a carico del bilancio statale la somma di 1000 miliardi da destinare esclusivamente ad opere pubbliche in stretto senso, e ad aggiungere, nel gennaio del 1952, un programma suppletivo di 280 miliardi da stanziare in ragione di 10 miliardi l'anno, negli esercizi dal 1954-55 al 1959-60 incluso, e di 110 miliardi in ciascuno dei due esercizi 1960-61 e 1961-62, con conseguente proroga di due anni del periodo di attività della Cassa. Ma in più di questo rilevante concorso dello Stato sul proprio bilancio, la legge suddetta autorizza la Cassa a compiere autonomamente operazioni di finanziamento per fronteggiare le spese eccedenti le disponibilità annue previste. Si aggiunga che il Fondo-lire-ERP ha già contribuito al finanziamento della Cassa con 92 miliardi negli esercizi 1950-51 e 1951-52, e contribuirà negli esercizi futuri, fino a chiusura delle operazioni, con la metà delle somme che ad esso Fondo affluiranno, oltre che con il trasferimento alla Cassa di tutti i crediti per capitale e interessi spettanti allo Stato per finanziamenti da esso concessi a favore di privati (a valere sul Fondo-lire) per acquisti di macchinari e attrezzature, nonchè dei fondi di contropartita derivanti dagli aiuti *Interim-Aid*. L'apporto considerevole dei fondi di contropartita dell'*Interim-Aid* e dell'ERP al finanziamento delle opere progettate e in parte intraprese dalla Cassa per il

Mezzogiorno, ha consentito di ridurre l'onere di 100 miliardi l'anno a carico del bilancio dello Stato, a 33,6 miliardi nell'esercizio 1950-51 e a 32 miliardi nel 1951-52. Per gli esercizi futuri, oltre ai mezzi provveduti dagli anzidetti fondi di contropartita americani, la legge istitutiva prevedeva lo stanziamento a favore della Cassa di 70 miliardi. Dopo accertate, in base ai rientri, le disponibilità effettive nell'ipotesi che le entrate complessive risultino inferiori ai 1000 miliardi, gli stanziamenti a carico dello Stato sui bilanci successivi a quello in cui sarà fatto l'accertamento, saranno maggiorati, così da assicurare alla Cassa tutto l'ammontare predetto. Qualora, invece, le entrate complessive risultassero superiori ai 1000 miliardi la Cassa potrà eseguire opere anche per l'eccedenza.

Va però precisato che con l'approvazione del piano aggiuntivo le disponibilità finanziarie della Cassa aumenteranno di 10 miliardi per ogni esercizio, dal 54-55 al 59-60 incluso, e di 110 miliardi in ciascuno degli esercizi 60-61 e 61-62 (2).

In analogia a quanto la Cassa per il Mezzogiorno sta già facendo per il sollievo delle zone depresse delle Regioni Meridionali, lo Stato ha provveduto altresì per suo conto al finanziamento di un più limitato programma a sollievo delle zone depresse delle Regioni Settentrionali e Centrali, stabilendo con la Legge 1° agosto 1950 n. 647 che per l'esercizio 1950-51 l'apposito stanziamento annuo di 20 miliardi fosse per oltre 12 miliardi coperto con prelevamento sul *Fondo-lire - ERP*.

Per la costruzione di case economiche e popolari, all'intervento e al finanziamento dello Stato sotto forma di concorsi di spesa nelle iniziative di Istituti autonomi Comuni e Cooperative si sono aggiunti in questi ultimi anni, con finanziamenti in buona parte autonomi, i programmi specifici dell'Unrra-Casas, del l'Ina-Casa e del Fondo-lire per l'incremento edilizio. Già sui fondi-lire UNRRA — antecedentemente agli aiuti ERP — erano stati assegnati 14 miliardi per le ricostruzioni e per le nuove costruzioni di abitazioni da destinare a persone non abbienti rimaste senza tetto. Quanto al finanziamento del Piano dell'INA-CASA, approvato con la legge 28 febbraio 1949 n. 43, per combattere la disoccupazione con la ripresa di costruzioni edilizie, in esso concorrono obbligatoriamente lo Stato, i lavoratori e i datori di lavoro: lo Stato per il 4,30 per 100 del complesso dei contributi e per il 3,20 per 100 all'anno per 25 anni del costo degli alloggi nei primi sette anni, oltre che con anticipazione di 15 miliardi annui per i primi sette esercizi dal 1948-49; i lavoratori dipendenti da Enti pubblici dallo 0,70 a 0,45 per 100 del salario o dello stipendio netto, gli altri lavoratori

(2) Cfr. la citata pubblicazione della Segreteria del C. I. R., alle pagg. 210 e segg.

dallo 0,17 a 0,38 per 100 della retribuzione globale lorda; i datori di lavoro, per l'1,15 per 100 della retribuzione globale lorda.

Quanto, infine, al *Fondo per l'incremento edilizio*, costituito con la legge 10 agosto 1950 n. 715, esso garantisce la concessione a privati singoli o riuniti in cooperative per la costruzione di case di abitazione, mutui al 4 per 100 per 35 anni fino a un massimo del 75 per 100 del costo. Sulla base di apposita convenzione, che ha stabilito i rapporti tra il Tesoro e gli Istituti autorizzati allo esercizio del credito fondiario, i mutui sono erogati ai richiedenti per il tramite degli Istituti stessi e garantiti da ipoteca di primo grado. Al fondo riaffluiscono i pagamenti per interessi e ammortamento da destinare a nuovi finanziamenti.

I tre Istituti suaccennati fruiscono, inoltre, ciascuno, di assegnazioni speciali sul Fondo-lire ERP.

Lo Stato si è anche assunto, per combattere la disoccupazione, il finanziamento dei Corsi di addestramento professionale e dei Cantieri-scuola per disoccupati, corsi istituiti con la legge 29-4-1949 n. 264.

A tal fine il « Fondo per la qualificazione, il perfezionamento e la rieducazione dei lavoratori » di cui al Decreto Legge 7 novembre 1947 n. 1264, era trasformato nel « Fondo per l'addestramento professionale dei lavoratori » gestito dal Ministero del Lavoro e alimentato da un contributo annuo a carico dello Stato, da stabilire con la legge del bilancio e da contribuzioni ordinarie e straordinarie di varia natura, previste in detta legge.

9. — È esaurita, così, l'esposizione dei vari metodi e piani finora seguiti o nuovamente escogitati per assicurare il finanziamento di una mole di opere pubbliche o quasi pubbliche che cresce con lo sviluppo dell'intervento diretto o sussidiario dello Stato espresso nella legislazione.

Sembra ora utile prospettare, di fronte a tanti cospicui stanziamenti di somme disponibili per l'esecuzione dei lavori nei successivi esercizi, quale sia stata la spesa effettivamente sostenuta per pagare i servizi della Amministrazione dei lavori pubblici e i lavori da essa liquidati o ultimati definitivamente, e le annualità di contributi dello Stato in lavori di proprio conto dati ad eseguire a concessionari, o in lavori di conto di enti locali, istituti, cooperative edilizie e privati (3). Nel periodo che va dal quinquennio della prima guerra mondiale al quinquennio del secondo dopo guerra, i pagamenti eseguiti sul bilancio del Ministero dei Lavori Pubblici in milioni di lire 1948, risultano dalla seguente Tav. I.

(3) Cfr. C. GRILLI: 25 anni di statistiche dei Lavori Pubblici (1925-1950) in « Giornale del Genio Civile », Settembre 1951. Ist. Polig. dello Stato - Roma.

Tav. I

QUINQUENNIO FINANZIARIO	SPESA TOTALE	SPESA ANNUA MEDIA
	(in milioni di lire 1948)	
dal 1914-15 al 1918-19	128.993	25.799
» 1919-20 » 1923-24	204.282	40.856
» 1924-25 » 1928-29	309.564	61.913
» 1929-30 » 1933-34	286.464	57.293
» 1934-35 » 1938-39	182.224	36.445
» 1939-40 » 1943-44	223.920	44.784
» 1944-45 » 1948-49	788.618	157.724

Di particolare importanza per le conclusioni che possano esser tratte appare, in relazione con la precedente, l'esame della seguente Tav. II, ove, a lato agli stanziamenti di ciascun esercizio finanziario nei due periodi (l'uno antecedente e l'altro susseguente alla seconda guerra mondiale) è posto in evidenza comparativa l'andamento, in ciascun esercizio, dei residui rispetto agli stanziamenti autorizzati per l'esercizio precedente.

Tav. II

ESERCIZI	STANZIAMENTI	PAGAMENTI (RESIDUI E COMPETENZA)	RESIDUI
	(a)		
1928-29	2.698.930	2.089.036	609.894
1929-30	2.045.953	1.515.740	530.213
1930-31	2.005.124	1.414.546	590.578
1931-32	3.397.319	1.453.858	1.943.461
1932-33	3.131.488	1.607.218	1.524.270
1933-34	2.849.026	1.603.697	1.245.329
1934-35	2.356.991	1.323.444	1.033.547
1935-36	2.163.454	1.304.670	858.784
1936-37	2.009.963	1.434.922	575.041
1937-38	1.904.670	1.384.136	520.534
1938-39	1.961.335	1.445.449	515.886
1939-40	2.539.769	1.464.662	895.107
	(b)		
1944-45	17.453.565	9.254.251	8.199.314
1945-46	128.824.431	51.781.496	77.042.935
1946-47	265.875.899	119.597.981	148.277.918
1947-48	382.079.091	184.594.009	197.485.082
1948-49	468.220.672	187.677.815	280.542.857
1949-50	393.877.351	153.725.824	240.151.527
1950-51	367.027.059	121.399.665	245.627.394

(a) Le cifre corrispondono agli stanziamenti di competenza, aumentati dei residui e diminuiti delle somme mandate in economia con i consuntivi

(b) Le cifre corrispondono agli stanziamenti di competenza documentati dei residui reinscritti (perchè erano stati del tutto eliminati col consuntivo 1944-45 della gestione nord) e diminuiti delle somme mandate in economia con i consuntivi.

CAPITOLO III

L'ORDINAMENTO AMMINISTRATIVO E TECNICO

10. L'ordinamento iniziale. — 11. Riforme. — 12. I provvedimenti regionali alle opere pubbliche. — 13. L'Azienda nazionale autonoma strade statali e le altre amministrazioni autonome. — 14. L'ordinamento odierno.

10. — La precedente rassegna dell'attività legislativa e finanziatrice dei lavori pubblici nel novantennio, in confronto con l'andamento della spesa per servizi e per opere effettivamente prestati ed eseguiti, ci conduce a esaminare le vicende dell'ordinamento amministrativo e tecnico degli uffici di questa Amministrazione dello Stato: il Ministero dei Lavori Pubblici, che in origine era quasi esclusivamente (ed è anche rimasto in seguito) prevalentemente l'esecutore massimo, e, ad ogni modo, l'organo di controllo della buona esecuzione di opere pubbliche.

Il Corpo del Genio Civile regolato sulla legge Piemontese del 20 novembre 1859 fu riordinato sulla stessa base — come si legge nella Relazione di bilancio del 1867 del Ministro Iacini (Allegato S. pag. 338) — con il Regio Decreto 25 luglio 1861. Esso, sulla fine del 1866, si componeva di 664 ufficiali in attività di servizio, di cui 27 ispettori, 62 ingegneri capi, e 280 tra ingegneri ordinari e allievi ingegneri; 238 aiutanti delle varie classi e misuratori assistenti completavano il ruolo tecnico.

Nel giugno del 1948, secondo quanto pubblicato dall'Ufficio di Statistica del Ministero dei Lavori Pubblici (*Le Opere Pubbliche* nel triennio 1945-1947 - Roma - Istituto Poligrafico dello Stato 1948, pag. 9, col. 2^a), per mansioni tecniche all'incirca corrispondenti, si avevano i dati di cui alla Tavola III.

Tav. III

C A T E G O R I E	P E R S O N A L E I N S E R V I Z I O		
	D I R U O L O	N O N D I R U O L O	C O M - P L E S S O
a) Mansioni tecniche di consulenza, di spezione o di dirigenza esecutiva: ispettori e ingegneri . .	628	698	1.326
b) Mansioni di controllo per la esecuzione o la contabilizzazione: geometri.	792	2.752	3.544
c) Mansioni di vigilanza: assistenti	944	2.043	2.987

Questi pochi elementi di confronto del solo personale tecnico permettono di dedurre di quanto, nel novantennio, debbano essersi moltiplicate (e forse in proporzioni più ampie dell'aumento di quel personale) le attribuzioni del Corpo del Genio Civile sul quale, nonostante le molte riforme dell'Amministrazione dei Lavori Pubblici, la costituzione di enti speciali e i trasferimenti interministeriali di competenza, grava sostanzialmente tuttora la direzione dei lavori che comunque si eseguono per cura diretta dello Stato o di Enti parastatali, oltre il controllo di tutti quegli altri lavori che si eseguono per cura di Enti pubblici territoriali o di privati, con contributi dello Stato.

Alla testa di questo Corpo tecnico e organo consultivo di tutte le pubbliche amministrazioni che si occupano di pubbliche costruzioni, il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, fin dal suo ordinamento, con la legge del novembre 1859, ha tradizione di alta competenza e di aderenza allo spirito delle leggi e ai progressi della scienza, specie nella elettrotecnica e nelle applicazioni idrauliche. Con l'estendersi continuo degli interventi dello Stato e attraverso il vario orientarsi della politica dei lavori pubblici anche il Consiglio Superiore ha esteso le sue funzioni e subito frequenti modifiche nella sua composizione. Ma fino al 1922 esso aveva conservato carattere esclusivamente tecnico ed era costituito da soli funzionari tecnici facendo astrazione da un numero assai limitato di membri aggregati.

11. — A cominciare dalla prima riforma generale dell'amministrazione dei lavori pubblici, con il R. D. 31 dicembre 1922, n. 1809, anche il Consiglio subì un completo rivolgimento, così nelle attribuzioni come nella composizione. Nei riguardi delle attribuzioni cessò di essere un corpo esclusivamente tecnico, essendosi al medesimo demandato anche l'esame dell'aspetto amministrativo dei provvedimenti che venivano sottratti alla specifica competenza del Consiglio di Stato. E poichè i suoi pareri erano resi obbligatori per il ministro (salvo appello al Consiglio dei Ministri) il Consiglio da consulente tecnico era divenuto organo deliberante. Nei riguardi della composizione vi furono immessi rappresentanti di tutte le amministrazioni e delle categorie interessate nella politica dei lavori pubblici.

Non minori rivolgimenti attraversavano, in quel momento, i vari servizi dell'Amministrazione centrale dei lavori pubblici. Questi, come la legge originaria del 1865, all'inizio divisi per materie, crebbero di numero, con lo specializzarsi della legislazione e con l'aggiungersi delle provvidenze di carattere regionale. E così, dalla semplice ripartizione nelle tre direzioni generali di Ponti e strade, Opere idrauliche e Ispettorato delle Ferrovie, si era giunti, nel 1922, a otto direzioni generali e altri uffici, senza contare i servizi attribuiti ad altri ministeri.

Nel 1922 appunto, insieme con la suindicata radicale riforma del Consiglio Superiore, l'ordinamento amministrativo centrale del Ministero dei lavori pubblici, anzichè per materia, fu diviso in tre direzioni generali, ciascuna con circoscrizione corrispondente a una delle tre grandi Regioni della Penisola e con competenza, entro il suo territorio, anche su servizi precedentemente gestiti da altre Amministrazioni dello Stato. Questa riforma (che prese il nome dell'allora ministro dei LL.PP. Carnazza), ispirata al concetto di coordinare i servizi direttivi centrali con gli uffici esecutivi provinciali in un indirizzo unitario, ebbe brevissima durata poichè con R.D.L. del 28 agosto 1924, n. 1395 si fece, auspice il ministro Sarcocchi, macchina indietro rispetto a tutte le innovazioni del suo predecessore, ripristinando il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici nella sola funzione consultiva e la antica ripartizione per materia dei servizi centrali dell'Amministrazione.

12. — Senonchè, neppure la controriforma del 1924 durò e, a meno di un anno, una nuova e più vasta riforma dell'ordinamento amministrativo fu posta rapidissimamente in essere con il Decreto Legge 7 luglio 1925 n. 1173 che, mentre manteneva alle direzioni generali dell'Amministrazione Centrale dei lavori pubblici (ridotte alquanto di numero) intatte le loro competenze nelle zone settentrionali e centrali, per il mezzogiorno continentale e le isole, istituiva sette Provveditorati alle opere pubbliche, quali organi amministrativi decentrati, con circoscrizione regionale e competenza sintetica su quasi tutte le varie categorie di opere: più ampia, quindi, di quella che al Magistrato alle Acque per le provincie di Venezia e di Mantova, loro prototipo, era stata attribuita dalla legge costitutiva del 5 luglio 1907, n. 257, nei limiti del buon regime delle acque e delle opere marittime (4). Infatti, i sette Provveditorati delle sette regioni meridionali e insulari si dovettero occupare, in luogo degli Uffici Centrali, non solo di tutti i servizi dipendenti dal Ministero dei Lavori Pubblici (ad esclusione di quelli delle nuove costruzioni ferroviarie, delle utilizzazioni di acque pubbliche e delle riparazioni dei danni di terremoti e di altri disastri) altresì dei servizi delle irrigazioni, delle sistemazioni idraulico-forestali, del bonificamento agrario connesso con le trasformazioni fondiarie di pubblica utilità, tutte precedentemente di competenza dell'allora Ministero dell'Economia nazionale; dei servizi di acquedotti, fognature e altre opere igieniche già di competenza del Ministero dell'Interno; o del servizio dei sussidi e costruzioni di edifici scolastici, già di competenza dell'allora Ministero dell'educazione nazionale.

(4) Con R. D. 7 febbraio 1926, n. 192 e con funzioni analoghe, fu costituito in Grosseto un apposito ispettorato per la Maremma Toscana.

Nella persona del Provveditore Regionale alle opere pubbliche la funzione consultiva fu conglobata alla funzione amministrativa, in quanto egli in sé riunisce le funzioni di capo supremo degli Uffici Amministrativi e tecnici del suo Provveditorato e di presidente di un comitato tecnico-amministrativo chiamato a sostituire tanto il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici quanto il Consiglio di Stato.

Circa i servizi dell'Amministrazione centrale dei Lavori Pubblici si ebbero, nel periodo successivo alla costituzione dei sette Provveditorati meridionali, altri concentramenti o trasferimenti di competenza di altre Amministrazioni dello Stato. Nel luglio del 1927 il Ministero dei Lavori Pubblici trasferiva a quello delle Comunicazioni il servizio dell'ispettorato delle Ferrovie, Tramvie e Automobili con le sue concessioni, anche di costruzione concernenti l'industria privata, e da esso riceveva il servizio delle nuove costruzioni ferroviarie.

13. — Con legge 17 maggio 1928, alle dipendenze del Ministero dei Lavori Pubblici fu istituita, stralciandone in parte la competenza dall'antica direzione generale di ponti e strade, un'Azienda Autonoma delle Strade Statali, per la sistemazione generale, le straordinarie riparazioni e le manutenzioni ordinarie delle vie di grande comunicazione. E a fine settembre 1929, anche le opere pubbliche di bonifica idraulica e le connesse sistemazioni idrauliche di pianura e le sistemazioni di bacini montani, furono distaccate con la vecchia direzione generale delle Bonifiche del Ministero dei Lavori Pubblici e andarono a collegarsi con le opere di bonifica agraria nel Sottosegretariato per la bonifica integrale del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste.

Ma, a titolo di equilibrio, nel 1931 venivano trasferiti al Ministero dei Lavori Pubblici tutti i servizi, già di ministeri diversi, relativi a costruzioni edilizie di conto dello Stato da esso sovvenzionate; e nel 1932 si aggiunsero opere igieniche dell'Italia settentrionale e centrale fino allora rimaste al Ministero dell'Interno.

I Provveditorati regionali alle Opere Pubbliche nell'Italia meridionale e insulare furono soppressi nel 1935, cioè allo scadere del termine che la legge istitutiva aveva fissato; e fu solo alla ripresa post-bellica che, riprodotti nella loro composizione e competenza originarie, furono anche aumentati di numero da 7 a 17, uno per ogni Compartimento della Penisola entro i nuovi confini.

Ultimamente, per la valorizzazione delle così dette « aree depresse » nella Italia meridionale e insulare, all'attività dei locali Provveditorati Regionali per le opere di conto del Ministero dei Lavori Pubblici e dell'Agricoltura e delle Foreste, fu aggiunta, a scopo di integrazione coordinata, la Cassa per il Mezzo-

giorno, secondo il piano approvato con apposita legge 10 agosto 1950. Da notare che per una parte dei lavori in esso previsti la Cassa si avvale anche del personale tecnico del Genio Civile dipendente dalle due Amministrazioni.

14. — Oggi l'ordinamento dei servizi del Ministero dei Lavori Pubblici per l'esecuzione e il controllo di tutte le provvidenze e le categorie di lavori di proprio conto e di quelle sulle quali, anche per conto di altre Amministrazioni centrali e locali e di privati, esso ha concorso nella spesa o di cui ha l'alta sorveglianza, può essere così schematizzato:

1) Gabinetto del ministro e del sottosegretario di Stato, con un Ufficio Legislativo e un Ufficio di Statistica;

2) Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, con 5 Sezioni e altrettanti Comitati di Sezione distinti per materie e 96 membri, tra funzionari superiori amministrativi e tecnici e rappresentanti di altre amministrazioni pubbliche oltre vari organi consultivi e il Servizio Tecnico Centrale con 4 Reparti, anche essi distinti secondo le materie;

3) Sette Direzioni Generali e un Ispettorato Centrale per la ricostruzione Edilizia;

4) 17 Provveditorati Regionali alle Opere Pubbliche nei capoluoghi delle varie regioni, inclusovi, a Venezia, l'antico Magistrato alle Acque per le provincie venete e di Mantova.

5) 91 Uffici Provinciali del Corpo del Genio Civile di Servizio Generale e 38 Uffici Specializzati o Sezioni Autonome del Genio Civile distinte per materie; 11 Uffici Tecnici per nuove costruzioni ferroviarie e 17 Compartimenti regionali tecnici per la viabilità statale, con sezioni distaccate; oltre a speciali Uffici Idrografici e Servizi di escavazione dei porti.

6) Due organi di controllo: la Ragioneria Centrale distaccata dal Ministero del Tesoro e la Delegazione della Corte dei Conti, ciascuno con uffici decentrati presso i Provveditorati Regionali.

CAPITOLO IV

LA POLITICA DEI LAVORI PUBBLICI NEGLI ORIENTAMENTI PIÙ CARATTERISTICI ATTRAVERSO IL NOVANTENNIO

15. L'orientamento unitario nazionale. — 16. L'orientamento meridionalistico. — 17. L'orientamento assistenziale e sociale. — 18. I lavori pubblici e il mercato del lavoro.

15. — La politica dei lavori pubblici, allorchè fu proclamato il Regno d'Italia, fu quella della « giovanile baldanza », descritta dallo Iacini (5), quando: « la scarsezza delle opere pubbliche in gran parte del nuovo Stato, l'evidenza del vantaggio immenso che dall'esecuzione loro poteva derivare alla politica, l'istinto nazionale di conservazione, il desiderio di mostrare che la differenza tra i nuovi tempi e gli antichi era grande, non solo, ma infinita, l'illusione sulla reale ricchezza economica del Regno, l'inesperienza finanziaria, indussero il Paese, il Parlamento e il Governo a conferire al Ministero dei Lavori Pubblici il diploma d'artefice principale dell'unità nazionale, con l'obbligo inerente di soddisfare a breve scadenza a tutti gli infiniti desideri che altre nazioni, più ricche e in tempi calmi, seppero realizzare nel corso di parecchi lustri. Senza tener conto né della proporzione in cui devono mantenersi le opere rispetto alle condizioni del debito pubblico, né dei mezzi di esecuzione, né della mancanza di studi predisposti, l'Italia costituita, con giovanile baldanza, decretò una moltitudine di spese per grandi lavori a termini fissi di tempo assai brevi, che gli emendamenti dei deputati più smaniosi di popolarità riuscirono spesso anche a maggiormente abbreviare ».

Il primo periodo di questa politica che potremmo definire unitariamente orientata è contraddistinto in varie fasi, di cui una prima (dal 1862 al 1889), segue le alternative degli avvenimenti politici, e del corso ascensionale della pubblica finanza culminato nell'esercizio 1887-88, e una seconda risente delle strettezze finanziarie attorno al 1890 e in specie al 1894, mentre una terza (dal 1900 al 1914) si giova di una finanza florida e saggia per poi precipitare nella prima guerra mondiale e nell'immediato dopoguerra. Se, come è stato spesso detto, nelle varie fasi suindicate si lamenta la mancanza di un organico concetto ordinatore e, fin dalla prima, come già rilevò lo Iacini nel passo surriferito, la politica dei lavori pubblici ha subito estranee influenze, non si può dire che, in

(5) Nei suoi citati *Studi sui lavori pubblici*.

specie dopo il 1900, essa, pur nel suo generale orientamento unitario, non abbia tenuto conto delle condizioni particolari di determinate provincie.

L'attività dei lavori pubblici in Italia, modellata originariamente su quella della Francia, si rivolse subito a due compiti principali: assicurare l'unità nazionale con la continuità delle comunicazioni e stabilire un buon regime delle acque specie in quelle regioni che formano la gran Valle Padana.

Si calcolò che quando nacque il Regno d'Italia la proporzione di strade nel Nord fosse di $\frac{1}{2}$ chilometro di strade per ogni chilometro quadrato di superficie e scendesse a $\frac{1}{10}$ di chilometro nel Sud, ma già opere notevoli si eseguirono dal 1860 al 1890 per surrogare, per molte strade provinciali, l'azione dello Stato a quella manchevole di varie provincie, mentre poi per le strade comunali si adottò nel 1868 l'ardito e vasto, sebbene molto complicato, congegno delle *obbligatorie* che pur essendo giunte alcuni anni dopo a un punto morto pure rappresentò una prima e lodevole iniziativa per la risoluzione di un problema che ancora oggi affatica i dirigenti della politica stradale. Quando, dopo l'ora grigia per la finanza che, circa il 1890 costrinse a dimezzare il bilancio dei lavori pubblici, e, per quanto riguarda le strade, a ridurre l'esecuzione delle provinciali ed a sospendere nel 1894 l'applicazione della legge sulle strade comunali obbligatorie, la distretta finanziaria fu superata, la ripresa si ebbe subito, dandosi seguito alla costruzione di strade nazionali e provinciali. Mentre per le comunali si configuravano nuove categorie: come nel 1903, quella delle strade d'accesso alle stazioni e agli approdi e, nel 1906, quella della costruzione di strade di allacciamento dei comuni isolati in tutta la Penisola.

Sempre nel ramo delle comunicazioni, la nuova Italia ideò una vasta rete di ferrovie da compiersi subito, a cemento della sua unità e invitò i capitali, esteri e nazionali, a intraprenderne la costruzione e l'esercizio, offrendo la garanzia, a costruzione avvenuta, di determinati proventi. I capitali affluirono, le Compagnie poterono costituirsi e le principali ferrovie, nel riordinamento del 1864-65, assicurarono le più importanti comunicazioni. Come scrisse lo Iacini: « il Governo ottenne il suo scopo adoperando il denaro stesso delle Compagnie e prestando loro soltanto il proprio credito ».

Una tale politica ferroviaria era però condizionata alla stabilità del credito generale e finì col risultare insufficiente come conseguenza della prolungata depressione del credito stesso. Per ciò lo Iacini vide la necessità di completare il riordinamento con qualche nuovo provvedimento « che togliesse di mezzo il profondo malore che, aggravatosi sulle imprese ferroviarie, si riverberava sullo Stato », e a tale scopo formulò in apposito disegno di legge una proposta di riscatto che però non fu compresa e « non ebbe nemmeno l'onore di una discussione » e si preferì fare alle Società forti anticipi sui futuri concorsi o assumere direttamente la costruzione di nuovi tronchi. Un'altra e decisa afferma-

zione del principio del riscatto e dell'assunzione della costruzione e dell'esercizio delle ferrovie da parte dello Stato fu quella contenuta nella legge 29 luglio 1879 n. 5002, con la quale si concretò anche un piano organico di ferrovie complementari e secondarie. Senonchè, il riscatto fu anche allora messo da parte nei riguardi dell'esercizio e la legge 27 aprile 1885 n. 3048 approvò invece le Convenzioni Genala con le quali esso fu assegnato a tre grandi Società mentre la proprietà restava allo Stato. Fu solo nel 1905 che, con legge 22 aprile n. 173, anche l'esercizio passò allo Stato, il quale provvide altresì all'assetto e al miglioramento della rete principale. Questa attività fu intensificata dopo la prima guerra mondiale: necessità determinate dall'aumento dei traffici nelle regioni più ricche impressero un andamento febbrile alla costruzione di nuove arterie e al proseguimento di quelle interrotte nel periodo della guerra e della conseguente crisi finanziaria. Basti ricordare i due grandi lavori curati in proprio dallo Stato per il completamento delle direttissime Roma-Napoli e Bologna-Firenze, nonchè la costruzione di 800 chilometri di ferrovie secondarie in Sicilia.

La politica idraulica italiana fu nei primi decenni meno fruttuosa di quella delle comunicazioni, anzitutto perchè, mentre i servizi stradale e ferroviario sono tradizionalmente consolidati, assai maggiore è la difficoltà tecnica dei problemi idraulici, i cui risultati sono apprezzabili a distanza di generazioni. Inoltre, per alcuni decenni, la politica idraulica fu mantenuta nell'errore di « sistemare i corsi d'acqua dal basso all'alto, contro l'ordine naturale delle cose » (6).

Fu solo dopo la differenziazione della materia idraulica tra opere di difesa e opere di prosciugamento delle paludi, anzitutto con la prima legge del 1882 (Baccarini) sulle bonifiche e poi con legge del 1911 sulla sistemazione dei bacini montani, che nella nuova politica delle acque venne spostato il perno dell'attività dello Stato dal piano al monte e furono coordinate le varie branche della politica stessa.

Quella relativa ai bonificamenti fu veramente efficace per la parte sempre più sostanziale riservata all'iniziativa di consorzi di proprietari e anche di società private, concessionari delle opere in passato, principalmente nei vasti comprensori della Valle del Po, del Veneto e dell'Emilia, e negli ultimi decenni anche nella Maremma Toscana, nelle Paludi Pontine e nelle maggiori piane della Calabria e della Basilicata.

Il sistema della esecuzione in concessione a consorzi o a società delle opere di bonificamento idraulico è apparso il più conveniente da quando, fin dal 1923

(6) Cfr. M RUINI in *Relazioni sull'applicazione delle leggi speciali in Calabria*, Roma Ministero dei Lavori Pubblici, Direzione Generale dei Servizi Speciali, 1913.

il concetto di bonifica integrale ha associato a quello idraulico il bonificamento agrario e la trasformazione fondiaria. E infatti quando la bonifica idraulica è affidata ai proprietari, essi, che debbon trarre i loro guadagni dalle intensificazioni culturali, hanno tutto l'interesse a far presto e a affrettare, appunto, i lavori idraulici che degli agricoltori siano condizione e premessa. Senza questo nesso delle due bonifiche, basato sul gioco naturale degli interessi, si rischia di concluder poco.

La politica portuale, si può dire che in tutto il novantennio abbia oscillato tra la preferenza ai grandi porti (ove concentrare la parte maggiore di una spesa che è divenuta sempre più urgente per lo sviluppo della moderna attrezzatura) e la politica della polverizzazione di essa anche nelle modeste ma numerose opere nei porti minori, tenendo di volta in volta più dell'uno o dello altro orientamento. E mentre in questo settore dove massimo è l'intervento dello Stato sia nell'esecuzione sia nella spesa, fin dal primo decennio dell'unificazione del Regno, si mirò principalmente al miglioramento degli scali più importanti, nella politica portuale dei successivi decenni la spesa fu dispersa su un eccessivo numero di approdi disseminati su quasi ogni 18 chilometri di costa. Per di più pressioni politiche determinarono la costruzione di nuovi scali anche in località dove non erano richiesti nè consentiti da effettivi bisogni e dalla regola della tecnica marinara.

Con l'apparire del grosso tonnellaggio e con le profonde trasformazioni della tecnica delle costruzioni navali, un riesame della politica portuale indusse a costituire a Genova, con legge del 1903, un Consorzio autonomo per l'ampliamento e l'arredamento di quel principale nostro scalo aperto alla più vigile e progressiva concorrenza estera. E dopo la prima guerra mondiale, negli anni della quale si erano resi più che mai evidenti i difetti della passata politica portuale, si pensò di proseguire sulla via del decentramento, affidando ad altri Enti autonomi l'impianto e l'esercizio di porti, non limitatamente ai più importanti, ma anche estesi a scali di minore o addirittura di infima importanza, tanto che, in breve, i detti Enti sommarono a 16. Lo sforzo finanziario di concorrere a sollevare molte delle amministrazioni cosiddette autonome divenne presto tale che lo Stato non potè più a lungo sostenerlo e di tutti quegli Enti incapaci di vita propria nel 1924 decretò in blocco la sospensione. Ci si ritrovò così nelle identiche condizioni di 20 anni prima, nonostante le aumentate esigenze del traffico e le notevoli somme assegnate per lavori straordinari in alcuni dei maggiori porti.

La seconda guerra mondiale ci lasciò con i principali porti resi impraticabili e con le relative attrezzature demolite, per cui il primo indirizzo della nuova politica portuale fu quello di una rapida ricostruzione che, dall'aprile del 1946 a oggi, si è calcolata ammontare a una spesa di circa 45 miliardi di

lire. (7) Ma, in uno con la ricostruzione, per il completamento delle opere portuali e per l'esecuzione di nuove opere di riconosciuta necessità, date le mutate direzioni e la composizione dei traffici, è stato già predisposto un piano organico di lavori per il quale è prevista una spesa di circa 65 miliardi di lire.

Affiancata all'attività politica dello Stato è stata in questo dopoguerra la attività di privati concessionari nella ricostruzione e nello sviluppo di manufatti funzionali e di attrezzature portuali che principalmente giovano a interessi privati.

16. — Se la politica portuale, pur senza trascurare gli interessi locali dei piccoli scali per il traffico di piccolo cabotaggio e l'esercizio della pesca si è prevalentemente orientata, anche dopo i primi decenni, verso i porti di *interesse nazionale* o interregionale, e non vi appare visibile traccia di un diverso orientamento, la politica generale dei lavori pubblici, dopo quei primi decenni in cui si preoccupò di cementare con opere soprattutto di comunicazione l'unità nazionale delle varie regioni novellamente congiunte, cominciò in un periodo successivo ad assumere un sempre più netto *orientamento meridionalistico*, anche in virtù della suggestione che sull'opinione pubblica avevano esercitato inchieste e pubblicazioni di autorevoli personalità della scienza politica circa le condizioni eccezionalmente depresse delle popolazioni del Mezzogiorno continentale e insulare.

Fu detto e si è anche qui riferito, che una delle cause dei replicati insuccessi della politica dei lavori pubblici nel Mezzogiorno, e non nel solo Mezzogiorno, è da ricercare nella legislazione, perchè la legge originaria del 1865, forgiata com'era su quella Piemontese del 1859, mal potevasi adattare ai bisogni più intensi e interdipendenti di alcune regioni del Centro e di quasi tutte quelle del Sud. Si è anche visto che, sul finire dello scorso secolo e all'inizio del nuovo, una serie di leggi speciali che recano i nomi di queste ultime fu promulgata; senonchè, mancando in esse una veduta comprensiva di tutti i problemi a ciascuna o al complesso di esse particolari, nella pratica attuazione (anche per frequente difetto di mezzi finanziari) quelle speciali leggi non del tutto corrisposero al loro scopo che era quello di migliorare le situazioni locali più dolorose.

Ciò che sarebbe stato impossibile nei primi decenni dell'unità italiana in cui parve doversi combattere ogni spettro di regionalismo divenne ancora più arduo quando, consolidata l'unità, non solo dello Stato ma degli animi, si fece sentire la voce di altre terre più bisognose di speciali cure da parte dello Stato.

(7) Secondo i dati aggiornati di una Relazione del Prof. Ing. LUIGI GRECO - Presidente del Consiglio Superiore dei LL. PP. - al 1° Congresso Nazionale dei Porti in Napoli. Settembre 1948.

Un orientamento più nettamente meridionalistico, con il quale si volle contraddistinguere, rispetto al passato, quella che in una pubblicazione ufficiale del Governo fascista (8) era auto-definita « una vera e alta politica dei lavori pubblici », fu caratterizzato dalle numerose riforme di leggi e trasformazioni di ordinamenti che, come si è visto nei precedenti capitoli, furono operate particolarmente nel primo decennio di quel governo. Nel quale una tendenza, prima in ordine di tempo, partendo dalla veduta unitaria delle esigenze di grandi zone territoriali, portò nel 1922 a un ordinamento tripartito della gestione che quasi subito fallì soprattutto per mancanza di coordinamento tra le branche dei servizi della stessa natura sezionate nelle tre zone territoriali. E fu allora che, nel 1925, il governo di allora, per dimostrare che si intendeva mutar rotta in confronto ai governi passati, concretando in opere tangibili le promesse remote (9) istituì in ogni regime del Mezzogiorno continentale e delle Isole i noti Provveditorati Regionali alle opere pubbliche, con un decentramento non già di funzioni dello Stato, ma degli organi di Stato designati a esercitarle, lusingandosi così di aver inaugurato un nuovo e grandioso esperimento, a somiglianza di quello che nel 1907 era stato effettuato, con buon esito riconosciuto, per il riassetto idraulico della regione Veneta, dal Magistrato delle Acque.

Con ciò, nella politica dei lavori pubblici del ventennio che prese il nome dal fascismo, il problema meridionale era impostato al primo piano, tanto più che le grandi sistemazioni da intraprendere nel Sud, subito dopo la costituzione dei Provveditorati, dovevano esser guidate saldamente e organicamente da piani regolatori di tutte le opere coordinate (anche se di competenza di Ministeri diversi) al fine della risoluzione integrale dei problemi di ogni singola Regione. E in realtà, entro un solo semestre, tutti i Provveditorati approntarono con grande diligenza il loro piano regolatore e lo trasmisero a Roma, ove però la limitatezza dei mezzi finanziari disponibili sui bilanci della spesa consolidati per un decennio, costrinse a ridurlo nelle modeste proporzioni delle opere che gli stessi Provveditorati reputavano più urgenti e indifferibili.

Con tutto ciò non si può negare che dal 1925 l'assenza di qualsiasi critica o opposizione parlamentare e l'impulso di un'unica volontà autoritaria permisero di accelerare — nel campo dei lavori pubblici particolarmente fertile per la propaganda del nuovo regime — il completamento di molte opere utili e importanti poste in essere da passati governi, ad esempio l'Acquedotto Pugliese, le due direttissime e le bonifiche della Maremma Grossetana e delle Paludi Pontine, sebbene, per la medesima ragione, molte opere nuove, esclusivamente ispirate

(8) *Le opere pubbliche nel primo decennio del regime fascista* - Roma.

(9) A cura del Ministero dei LL. PP. 1933, Giuriati, in « *Rassegna Italiana* », dicembre 1925.

al lusso imperiale antico o al voluto prestigio del nuovo, fossero allora intraprese. Tali le fondazioni artificiali di città, l'estetica di strade romane, i fasti di monumenti e di edifici del « regime ».

Un riflesso di tale impulso, subito dopo la costituzione dei sette Provveditorati meridionali, si osserva in una statistica dell'epoca (10) riflettente la consistenza numerica e di spesa dei lavori direttamente curati o concessi di conto del Ministero dei Lavori Pubblici, dell'Azienda Nazionale delle Strade Statali e del Sottosegretariato per la Bonifica integrale presso il Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste : (vedi Tav. IV).

Tav. IV

ANNI	LAVORI N.	IMPORTI (milioni di lire)	ANNI	LAVORI N.	IMPORTI (milioni di lire)
1925	2.937	3.333	1932	3.299	4.630
1926	3.409	3.698	1933	2.700	4.277
1927	2.908	3.749	1934	2.637	3.718
1928	3.237	4.123	1935	2.783	3.524
1929	3.072	4.682	1936	2.829	3.240
1930	2.579	5.006	1937	2.636	3.056
1931	2.445	4.707	1938	2.552	2.585

Come si vede, dopo il 1930, l'impulso (dovuto soprattutto ai 7 Provveditorati e all'A.N.A.S.), si attenuò, prova ne sia che, non essendovi più ragionevole rapporto tra le spese di esercizio dei servizi e le spese generali, ed essendo ormai scaduto il termine fissato dalla legge istitutiva, detto termine non fu prorogato, e se ne approfittò per sopprimere i Provveditorati Meridionali ripristinando la competenza intera dei Servizi Centrali.

Non si può dire che, dopo la seconda guerra, che determinò la fine del precedente regime, l'orientamento in prevalenza meridionalistico sia stato del tutto abbandonato, chè anzi la costituzione voluta dall'attuale governo di una speciale Cassa per un programma straordinario di opere pubbliche nel Mezzogiorno, ne attesta la prosecuzione. Ma la guerra, con i suoi gravi danneggiamenti diffusi

(10) A pag. 7 del volume « Le Opere Pubbliche al 31 dicembre 1938 » per cura dell'Ufficio di Statistica del Ministero dei Lavori Pubblici, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1940.

per ogni regione d'Italia aveva, in certo qual modo, ragguagliato i fabbisogni di opere di riparazione e di ricostruzione, e con il conseguente flagello della disoccupazione, specie in alcune zone industriali e di bracciantato del Settennario, esigeva altresì una larga distribuzione territoriale dei lavori nuovi. Il risultato fu che i sette Provveditorati soppressi nell'anteguerra nel Mezzogiorno sono stati, dopo la guerra, con perfetta simmetria, istituiti di nuovo in ognuna delle 17 città capoluoghi di Regione, astrazione fatta dalla Valle d'Aosta. Pertanto all'orientamento quasi del tutto meridionalistico, si sovrappone un orientamento alquanto diverso.

17. — Questo nuovo orientamento della più recente politica dei lavori pubblici, che potremmo definire in prevalenza *assistenziale e sociale*, si svolge su piani regionali, ma con una veduta di carattere nazionale, tanto nella esecuzione dei lavori di riparazione dipendenti dalla guerra, quanto nella distribuzione dei lavori a sollievo della disoccupazione, e anche per la risoluzione dei vari problemi sociali che, come quello degli alloggi, la seconda guerra, rispetto alla prima ha aggravato e proposto allo Stato per una urgente soluzione.

Nel presentare una rassegna sulle « Distruzioni e ricostruzioni in Italia » (11) alla fine del primo biennio di attività post-bellica, a quella principalmente dedicata, il Ministro dei Lavori Pubblici dell'epoca ebbe a definire così le nuove direttive :

« Si è parlato di un *piano* dei lavori pubblici. Naturalmente, a ragione. Nei tre anni dalla liberazione si è proceduto con criteri empirici e tumultuosi I risultati non sono pari alla spesa (di oltre 550 miliardi). Si è dovuto procedere a tentoni, frammentariamente, sotto la spinta di agitazioni di disoccupati, e quindi con dei lavori la cui efficienza costruttiva è stata di scarsa entità. Il fatto stesso che l'organizzazione del Ministero dei LL. PP. è a base decentrata, e opera attraverso i Provveditorati Regionali, ha reso più difficile la soluzione dei problemi. Non intendo con ciò nè condannare nè svalutare la funzione dei Provveditorati Si tratta solo di *coordinare* e agire in una *visione di insieme nazionale* che scaturisca da quella particolare e periferica ».

Nella prima fase, dunque, della politica dei lavori pubblici, alla quale il ministro accennava, fu combattuta, con ricostruzioni d'urgenza, la paralisi economica e sociale in cui la vita del Paese era piombata, anche per la distruzione di gran parte del patrimonio nazionale di opere pubbliche. Si cercò altresì di fronteggiare la dilagante disoccupazione connessa con la stasi produttiva, soprat-

(11) Edita a cura del Ministero dei Lavori Pubblici. Roma, Tip. Failli, 1948.

tutto nel settore dell'industria. E per questo ultimo scopo lo Stato si assumeva (come già aveva fatto dopo la prima guerra mondiale) l'esecuzione diretta e l'onere di spesa di tutti i lavori che, istituzionalmente, e sulla base di leggi preesistenti, dovevano gravare sugli Enti locali. In una seconda fase, affiancando la ripresa produttiva con l'impulso a nuove costruzioni di opere pubbliche, lo Stato procurava di agevolare il finanziamento, ripristinando il sistema di un differimento dei pagamenti e chiamando di nuovo i Comuni e le Province con esso a contribuire nella spesa nelle opere di loro conto da attuare secondo l'urgenza e l'utilità loro, e tenendo presenti le necessità sociali delle popolazioni. In una terza fase, infine, e cioè fino a oggi, si può pensare a più organici programmi rispondenti alle esigenze sociali, specie nelle zone depresse e diretti a combattere la persistente deficienza di lavoro e di alloggi.

In tutte e tre queste fasi lo Stato si è giovato delle disponibilità dei vari Fondi-lire che gli aiuti americani in dollari avevano permesso di costituire e di utilizzare (soprattutto per opere dello Stato) ispirandosi sulla base dell'accordo di cooperazione con gli Stati Uniti d'America del 28 giugno 1948, al criterio di preferire quelle più urgenti e immediatamente produttive di reddito e più capaci di dare *occupazione* a lavoratori e di contribuire alla soluzione del problema delle *aree depresse*. A questo ultimo scopo — con il finanziamento del Fondo-lire ERP — si rese possibile la formulazione dei piani pluriennali organici di bonifica e trasformazione fondiaria che, affiancandosi agli sviluppi della riforma agraria, si inquadravano nel complesso dei provvedimenti di potenziamento di quelle aree. E se nel Mezzogiorno l'esecuzione di questi piani di valorizzazione è in buona parte affidata alla Cassa che dal Mezzogiorno ha preso il nome, non bisogna dimenticare che un analogo piano, pur senza un'analogha Cassa, è stato predisposto per le zone dichiarate « depresse » nell'Italia centrale e in quella Settentrionale, affidato, per l'esecuzione, agli organi normali delle Amministrazioni dello Stato.

Per le distruzioni e i danneggiamenti di guerra, nonchè per il rallentamento del ritmo delle nuove costruzioni dal 1938 al 1942 e la cessazione dal 1942 al 1945, il problema delle abitazioni dopo quello della disoccupazione aveva preso posto tra i principali problemi di ordine sociale. L'intervento dello Stato nelle costruzioni di case per i non abbienti rimasti senza tetto, e nei contributi alle riparazioni e alle ricostruzioni di case di privati proprietari, e nei concorsi ratizzati nelle nuove costruzioni di case economiche e popolari di Istituti vari e di cooperative statali si è integrato con lo sviluppo assunto negli ultimi due o tre anni dalle specifiche iniziative dell'UNRRA-Casa, dell'INA-Casa e del Fondo per l'incremento edilizio, delle quali si è in altro luogo trattato.

Con un più deciso e assoluto orientamento di assistenza sociale, lo Stato, attraverso il Ministero del Lavoro e al di fuori quindi del campo di una poli-

tica economica e finanziaria dei lavori pubblici, ma con riflessi inevitabili anche su quest'ultima, è entrato più espressamente nella lotta contro la disoccupazione con provvidenze che sono fine a sè stesse. Tutti i programmi di opere realizzati sui fondi-lire o sulle disponibilità ordinarie del bilancio dello Stato miravano anch'essi, tra gli altri scopi, a riassorbire masse più o meno notevoli di senza lavoro. Ma questi interventi necessariamente non diretti a quell'unico scopo, non si ritennero sufficienti a contenere o a mitigare la portata della crisi del mercato del lavoro, tanto più che questa è aggravata dalla lentezza della ripresa emigratoria, contro la quale congiura anche la scarsa qualificazione professionale dei prestatori d'opera.

Il passaggio dalla politica dei sussidi a quella del lavoro e della riqualificazione professionale avvenne, fino dal 1947, con un D. L. del 7 novembre che istituì corsi di addestramento per i lavoratori disoccupati, e fu completato nel 1948 con un D. L. del 14 gennaio che, nei centri rurali, costituì cantieri scuola o di rimboschimento per disoccupati, che ogni anno si aprono in sempre più numerose località di tutta l'Italia.

18. — A proposito dei vari orientamenti della politica dei lavori pubblici nei periodi dei due dopoguerra in cui più acuto si manifestò il problema della disoccupazione e dei loro effetti sull'impiego di maestranze, alcuni dati statistici potranno essere di utile consultazione.

È da premettere, secondo quanto si avverte in alcune pubblicazioni ufficiali del Ministero dei Lavori Pubblici del 1938 e del 1951 (12) a tale scopo consultate che i lavori ai quali, così prima come dopo la guerra, si estesero gli accertamenti sulla mano d'opera impiegata, sono quelli riferentisi a opere effettuate a cura diretta del Ministero dei Lavori Pubblici e dell'Azienda Nazionale Autonoma per le Strade Statali; e opere di conto dello Stato date in concessione dal Ministero dei Lavori Pubblici e, limitatamente ai bonificamenti idraulici, dal Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste; e, infine, a opere di conto e per cura di Enti locali sovvenzionati dallo Stato sul bilancio del ministero dei Lavori Pubblici.

Ciò premesso, ecco i dati sullo sviluppo dell'occupazione espressa in migliaia di giornate-operaio nei due successivi periodi della politica dei lavori pubblici (dal 1926 al 1938 e dal 1945 al 1951) (v. Tav. IV).

(12) Ministero dei Lavori Pubblici - UFFICIO DI STATISTICA: *Le Opere Pubbliche al 31 dicembre 1938*. Roma - Istituto Poligrafico dello Stato, 1940, pag. 150. Vedi anche: *Le Opere Pubbliche e le riparazioni dei danni di guerra nell'anno 1951*, in confronto con il sessennio 1945-1950, Roma - Istituto Poligrafico dello Stato, 1952, pag. 8.

Tav. V

MINISTERO LL. PP. - A. N. A. S. - MINISTERO AGRICOLTURA

PERIODO 1926-1938		PERIODO 1945-1951	
A N N I	GIORNATE OPERAIO (MIGLIAIA)	A N N I	GIORNATE OPERAIO (MIGLIAIA)
1926.	21.813	1945.	20.152
1927.	26.673	1946.	48.777
1928.	27.272	1947.	49.085
1929.	33.935	1948.	44.982
1930.	41.020	1949.	34.568
1931.	39.272	1950.	25.904
1932.	42.136	1951.	22.055
1933.	51.258		
1934.	45.238		
1935.	38.938		
1936.	31.374		
1937.	26.963		
1938.	24.170		

Per quanto riguarda il solo Ministero dei Lavori Pubblici la ragione della progressiva diminuzione dell'impiego nei lavori da questo Ministero diretti o controllati, circa la seconda metà del secondo periodo va ricercata : in un primo tempo, nell'abolizione del sistema della *regia*, invalso a tutto il 1947 negli appalti di lavori, con lo scopo precipuo di fornire impiego a operai disoccupati ; quasi contemporaneamente, nel diminuire (nella consistenza generale dei lavori) della quota di quelli dipendenti dalla guerra rispetto alla quota dei lavori di nuovo impianto ; e, infine, nel cessato impero della legge sulla disoccupazione per la quale, fino al 1948, lo Stato si era sostituito agli Enti locali nella esecuzione immediata di opere di loro conto, laddove nell'ultimo triennio il suo diretto intervento è cessato, mentre gli Enti locali, prima di iniziare essi stessi le loro opere, dovettero attendere alle non brevi preliminari istruttorie di ammissione ai mutui e ai contributi dello Stato.

Comunque, per una conoscenza integrale dell'impiego di mano d'opera, non solo nelle tre Amministrazioni dello Stato sopra considerate (e che nell'ante-

guerra potevano dirsi comprendere tutte quelle che istituzionalmente si occupavano di opere pubbliche) ma anche in quelle altre, dello Stato o di Enti locali con contributo dello Stato, operanti nel settore dei lavori di pubblica o quasi pubblica utilità in questo dopo guerra, occorre, per il periodo 1945-1951, aggiungere, a date diverse, i dati di impiego relativi alle seguenti: Ministero del Lavoro, Ministero dei Trasporti, altri Ministeri, Ina-Casa, Cassa per il Mezzogiorno, Enti Regione, Amministrazioni Provinciali, comuni capoluoghi e comuni con 20 mila e più abitanti; lavori con finanziamenti di altri Enti locali (13). Così operando, per il 1951, tenuto anche conto delle tre Amministrazioni dello Stato considerate prima, l'impiego complessivo in migliaia di giornate-operaio sommerebbe a 73.738: corrispondenti secondo il criterio di calcolo adottato dall'Istituto Centrale di Statistica, coordinatore di tutti i dati, a una media giornaliera di 247.441 operai occupati.

(13) Secondo il rilevamento generale dell'impiego predisposto dall'Ufficio Coordinamento delle Opere Pubbliche, istituito nel 1950 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, con Sezione distaccata presso l'Istituto Centrale di Statistica, il quale ha pubblicato i risultati per il 1951 nel suo Bollettino mensile n. 3 del marzo 1952, alle pagg. 59 e 117.

CAPITOLO V

I RISULTATI DI NOVANTA ANNI DI ATTIVITÀ NELL'INCREMENTO E NELLA RICOSTITUZIONE DEL PATRIMONIO DI OPERE PUBBLICHE

19. La consistenza di opere pubbliche agli albori dell'Unità ed i suoi primi sviluppi. — 20. I danni della seconda guerra mondiale. — 21. Le riparazioni e le ricostruzioni. — 22. La consistenza odierna delle categorie principali di opere pubbliche.

19. — Anche per quanto riguarda la consistenza di opere pubbliche agli albori dell'Unità, non abbiamo altra fonte di documentazione che la relazione e gli studi di Stefano Jacini più volte citati.

La *viabilità ordinaria*, soddisfacente nell'Italia superiore e in parte in quella centrale, era assai difettosa nelle altre provincie del continente e nelle Isole, specie nel Napoletano e nella Sicilia. Facevano eccezione le grandi vie dette « consolari » delle Puglie, degli Abruzzi e della Calabria, e una rete abbastanza fitta e ben conservata di vie provinciali in Terra di Bari, in Terra di Otranto e in parte della Capitanata. La condizione della viabilità nazionale e provinciale del nuovo Regno è resa evidente da un prospetto della Relazione Jacini del 1867 dal quale risulta che nel 1863, con una popolazione di 21 milioni e 777 mila abitanti circa e una superficie di 25.213.399 ettari la consistenza totale delle nazionali e delle provinciali insieme era di 22 mila chilometri e mezzo, ossia di m. 1032 per 1000 abitanti e m. 8 e mezzo per miriametro quadrato. Nel 1871 quel modesto patrimonio delle strade di maggior traffico, a quanto è dato conoscere da un rilevamento eseguito dalla direzione generale di ponti e strade del Ministero dei Lavori Pubblici (14), a otto anni di distanza non si era di molto accresciuto, se ancora con una popolazione di 24 milioni e 273 mila abitanti e con una superficie di 284.224 chilometri quadrati il complesso della rete nazionale e provinciale di poco oltrepassava i 26 mila chilometri (di cui 7.497 nazionali) pari a metri 1.086 per 1000 abitanti e a m. 92 per Km². Si noti che dei 3.521 Km. della Toscana, 3.045 della Lombardia, 2.768 del Piemonte, 2.570 dell'Emilia, si scendeva ai soli 685 della Calabria, ai 414 della Basilicata, ai 333 del Molise. Senonchè, quasi alla fine del secolo scorso (intorno al 1897), abbiamo trovato, sempre per le strade ordinarie (in esse ora comprese anche le comunali) alcuni

(14) Pubblicato nel volume del MINISTERO DELLE FINANZE: *L'azione dello Stato Italiano per le opere pubbliche*. Roma - Istituto Poligrafico dello Stato 1925, pag. 67 (non fu compresa la provincia di Roma, e furono comprese solo le nazionali delle provincie di Belluno, Palermo e Cagliari).

dati sulla consistenza e la lunghezza esistente e in costruzione o in progetto di costruzione: 89 strade classificate nazionali, Km. 9.648 : 1.919 strade provinciali, Km. 44.421 ; strade comunali (obbligatorie) Km. 79.011. In complesso 130 mila e 380 chilometri di rete stradale di grande e di minore viabilità (15).

Nel 1932 la rete delle strade statali (costituita dalle antiche nazionali e da alcune provinciali) misurava 20.257 chilometri, in gestione alla A.N.A.S.

Le ferrovie, per le quali i Governi provvisori avevano moltiplicato le concessioni, erano agli inizi del 1862 in esercizio su circa 3 mila chilometri, in costruzione su 2.356 chilometri, e in progetto per altri 2.089. I chilometri in esercizio si riducevano, ci informa lo Iacini, a tre piccoli gruppi tuttora incompleti e non allacciati tra loro ; quello Settentrionale nel quadrilatero Susa-Genova-Bologna-Desenzano ; quello Toscano con molti tronchi, ma di costruzione appena iniziata, e quello Napoletano : da Presenzano a Nocera e a Castellammare. Senonchè, alla fine del 1866, ci riferisce sempre lo Iacini, i chilometri di ferrovie in pieno esercizio erano saliti a 4390, e si prevedeva che sui primi del 1867, con i lavori in via di ultimazione la rete sarebbe portata a quasi 6 mila chilometri, tutti in esercizio. Ma la rete, secondo i sopracitati cenni biografici del Ministero dei Lavori Pubblici presentati alla Esposizione di Torino del 1898, al 1° gennaio del 1898, era stata portata a 15.450 chilometri con balzi di oltre 6 mila e 7 mila chilometri tra il '60 e il '78 e tra il '79 e il '98.

Nel 1932 la nostra rete ferroviaria aveva raggiunto uno sviluppo di 22.550 chilometri.

Il regime delle acque, assai ben curato con opere idrauliche e di bonifica-mento nella Valle Padana, nelle altre regioni era stato quasi completamente trascurato dai passati governi.

Le opere idrauliche e di difesa di 2^a e di 3^a categoria dopo la 1^a guerra mondiale si riferirono, fino al 1932, a una lunghezza complessiva di arginature, tra opere di nuova costruzione e opere esistenti sistemate e rafforzate, di chilometri 3.967 e a una lunghezza di difese frontali e di pannelli di 775 chilometri, risultandone una maggior sicurezza nelle difese dalle acque di 3.111.428 ettari (circa 1/10 della superficie dell'Italia).

Quanto alle *bonifiche idrauliche* solo nel 1860 si erano iniziate in Toscana, le bonifiche della Val di Chiana e del lago di Bientina mentre nel Napoletano erano in corso alcune opere del genere. Secondo una relazione Torelli del 1865, la superficie dei terreni paludosi all'unificazione del Regno era computata in

(15) In : *Cenni monografici sui servizi del Ministero dei Lavori Pubblici*, edito da que Ministero in occasione dell'Esposizione di Torino del 1898 - Roma, Tipografia della Unione Cooperativa Editrice, 1898. Vol. I : Strade.

ettari 763.961, su circa 26 milioni di ettari di superficie; di essi, ettari 208.401 erano da considerare idraulicamente prosciugati. A meno di 50 anni di distanza, e cioè a fine 1922, la situazione delle bonifiche era (16):

Territorio bonificato e soggetto a coltura	Ettari	304.713
Bonifiche in corso, di cui	{ con territorio bonificati idraulica- mente » con territorio da bonificare idraulica- licamente »	597.299
		623.687
Bonifiche da iniziare	»	280.516
Superficie soggetta a bonificamento idraulico	Ettari	<u>1.806.215</u>

Alla fine del 1932 la superficie complessiva dei 280 comprensori di bonifica aveva raggiunto i 2.395.747 ettari, il territorio interamente bonificato si estendeva su 683 mila ettari (17).

Nel campo delle *utilizzazioni dell'acqua*, a fine 1932, secondo le statistiche del Servizio Idrografico del Consiglio Superiore dei LL.PP., erano in funzione 805 impianti (di potenza superiore a 300 cavalli) con una potenza complessiva installata di 4.093.518 chilowatt, che sale a 4.300.000 se si tiene anche conto delle piccole utilizzazioni.

La produzione annua di energia poteva ritenersi, per il 1932, di oltre 10 miliardi di kw ora, e cioè circa 2 volte e mezzo la produzione del 1922.

La *situazione portuale* nel 1860 era tale che, se si eccettuano i porti di Genova e di Livorno, tutti gli altri scali erano in condizioni di trascuratezza e di abbandono. Nel 1907 le sistemazioni, nel frattempo eseguite con criteri frammentari, poterono essere estese, con i benefici della legge organica del 14 luglio, a 104 dei 132 porti marittimi allora classificati in 1^a e in 2^a categorie. Nel frattempo si era costituito nel 1904, il Consorzio Autonomo per il porto di Genova. Nel decennio 1922-32 ulteriori cure dello Stato sono state rivolte a 82 porti con la costruzione di 28 chilometri di opere di difesa dalle quali è derivato un aumento di 680 ettari nella superficie dei bacini portuali. All'interno di questi sono stati costruiti 36 chilometri di calate, accrescendo di 295 ettari la superficie dei terrapieni. Le provvidenze si estesero anche all'arredamento e ai mezzi

(16) Dati tratti dal volume *L'azione dello Stato Italiano* già citato, pag. 120.

(17) Dati desunti dalla pubblicazione del Ministero dei Lavori Pubblici su: *Opere Pubbliche nel decennio 1922-32*, op. cit.

meccanici di carico e scarico (195 complessivamente) oltre a capannoni e magazzini merci, per la superficie complessiva di 200 mila metri quadrati.

Per altre categorie di opere pubbliche, come l'edilizia di Stato, popolare e scolastica, gli acquedotti e le altre opere igieniche, ogni confronto tra l'origine dell'attività dei lavori pubblici e la situazione patrimoniale avanti la seconda guerra mondiale, non è possibile, sia per difetto, sia per non comparabilità della relativa documentazione. Basterà dire che anche in tutte queste, essa si era notevolmente arricchita.

20. — I risultati conseguiti dall'attività dei lavori pubblici negli 80 anni che precedettero la seconda guerra mondiale, non gravemente compromessi dal rallentamento causato dalla guerra 1915-1918, furono invece in gran parte annullati da quella sconsiderata avventura, che ci costò la distruzione o il danneggiamento in ogni zona d'Italia, di impianti, edifici, miglioramenti, attrezzature, non escluse molte di quelle stesse opere delle quali il governo che quella avventura volle, aveva menato gran vanto.

Il quadro largamente approssimativo di tali danni si poté avere subito da un'inchiesta sommaria disposta a fine 1944 dal Ministero dei Lavori Pubblici (18) (vedi Tav. VI).

Tav. VI

Categorie di opere			Categorie di opere		
<i>Edilizia privata</i>			Edifici danneggiati	Vani	176.150
Vani distrutti	N.	1.878.500	Cubature (v. p. p.)	mc.	75.225.000
Vani dannegg. grav.	»	1.132.600	<i>Chiese e edifici attinenti al culto</i>		
Vani dannegg. liev.	»	3.788.900	Edifici distrutti . .	N.	922
<i>Edifici pubblici (comprese scuole)</i>			Edifici danneggiati	N.	8.170
Edifici distrutti . .	Vani	14.030	<i>Edifici adibiti a pubblici spettacoli</i>		
Cubature (v. p. p.) .	mc.	3.522.000	Edifici danneggiati	N.	593

(18) MINISTERO DEI LAVORI PUBBLICI - UFFICIO DI STATISTICA: *Le Opere pubbliche e le riparazioni dei danni di guerra nel triennio 1945-47*, Roma - Istituto Poligrafico dello Stato, 1948, pag. 6. Le cifre in corsivo sono desunte dalla pubblicazione dello stesso Ministero: *Distruzioni e ricostruzioni in Italia*. (Roma, Tip. Failli, 1948), contenente dati riveduti sull'entità dei danni per alcune delle categorie di opere in quella, classificate in quanto vi trovino esatto riscontro e discordino dall'indagine originaria in misura notevole.

Segue : Tav. VI

CATEGORIE DI OPERE		CATEGORIE DI OPERE	
<i>Strade Statali</i>		<i>Acquedotti</i>	
Tratti danneggiati . Km.	14.756	Distrutti o danneggiati. N.	910
Ponti distr. o danneg. N.	1.414	Impianti sollev. distrutti o danneggiati	192
Ponticelli distrutti o danneggiati . . »	1.212		
<i>Viabilità minore</i>		<i>Fognature</i>	
Tratti danneggiati . Km.	27.333	Distrutte o danneggiate . N.	726
Ponti distr. o danneg. N.	4.309	Impianti sollev. distr. o danneggiati »	24
Ponticelli distrutti o danneggiati . . . »	7.256		
<i>Nuove costruzioni ferroviarie</i>		<i>Ospedali</i>	
Opere distr. o danneg. N.	9	Danneggiati N.	604
<i>Opere marittime</i>		<i>Cimiteri</i>	
Porti danneggiati . N.	86	Danneggiati N.	1.124
Opere foranee e ban- chine distr. o dann. »	70		
<i>Opere idrauliche e di navigazione</i>		<i>Mattatoi</i>	
Difese danneggiate N.	180	Distrutti o danneggiati N.	587
<i>Derivazioni e utilizzazioni di acque pub- bliche :</i>		<i>Consolidamento di abitati</i>	
Opere di presa e canaliz- zazioni dannegg. o di- strutte N.	272	Opere danneggiate . . N.	61
<i>Linee elettriche</i>		<i>Bonifiche</i>	
Tratti distrutti o dannegg. Km.	27.981	Tratti di canali o argi- nature danneggiate. . Km.	9.460
Cabine distrutte o danneg.	2.717	Manufatti distr. o danneg. N.	1.711
		Impianti idrovori destrut- ti o danneggiati . . . »	181

21. — In confronto con i precedenti dati delle distruzioni, il quadro che ci presenta la Tav. VII è per molte delle principali categorie di opere pubbliche assai confortante :

Riepilogo dei principali risultati utili conseguiti nei lavori dipendenti dalla guerra, ultimati nel settennio 1945-1951, e i risultati previsti nei lavori tuttora da eseguire perchè si possano considerare cancellati i danni causati dalla guerra.

Tav. VII

C A T E G O R I E	UNITÀ DI MISU- RA	QUANTITÀ	PREVISIONE TECNICA DEI LAVORI ANCORA DA ESEGUIRE	PERC. DEI RI- SULTA- TI DA CONS.
<i>I - Strade Statali (A. N.A. S.)</i>				
a) Ripristin. tratti e ripar. paviment. . .	Km.	8.770.726	—	0,0
b) Riparaz. corp. strad. galler. op. dif. . .	mc.	792.308	1.475	0,2
c) Ripar. tombini, ponticelli e ponti . . .	n.	693	29	4,0
d) Ricostruz. ponti luce fino m. 10 . . .	»	934	10	1,1
e) Ricostruz. ponti luce oltre m. 10. . .	»	647	19	2,8
<i>I bis - Viabilità minore</i>				
a) Riprist. tratt. riparaz. pavimentaz.	Km.	24.400.567	3.840.147	13,6
b) Ripar. corpo strad. galler. e op. dif.	mc.	4.410.698	1.109.960	20,1
c) Ripar. tombini, ponticelli e ponti . . .	n.	4.620	3.131	40,4
d) Ricostruz. ponti luce fino a m. 10 . . .	»	2.846	816	22,3
e) Ricostruz. ponti luce oltre m. 10. . .	»	1.614	338	17,3
<i>II - Sistemazioni idrauliche e utilizzazioni di acque pubbliche</i>				
a) Riparaz. di argini e di difese	Km.	2.930.922	178.883	5,7
b) Riparaz. di central. e vasche carico.	mc.	70.685	9.125	11,4
<i>III - Opere marittime</i>				
a) Riparaz. opere foranee e banchine . . .	Km.	130.936	30.533	18,9
b) Riparazioni edifici portuali	n.	487	26	5,3
c) Ripristino di fondali	mq.	4.526.512	739.426	14,0

Segue: Tav. VII

C A T E G O R I E	UNITÀ DI MISURA	QUANTITÀ	PREVISIONE TECNICA DEI LAVORI ANCORA DA ESEGUIRE	PERC. DEI RISUL- TATI DA CONS.
<i>IV - Opere edilizie</i>				
a) Edific. pubbl. e di culto : ricostruz.	mc.	2.765.435	7.246.136	60,5
b) Edifici pubbl. di culto : riparazioni .	Vani	208.799	59.639	22,2
c) Edifici scolastici : ricostr. e rip. . .	Aule	54.872	11.462	17,3
d) Abitaz. per senza tetto - Costruzioni e ricostruz. a cura dello Stato	Vani	190.849	78.159	29,0
e) Abitazioni per senza tetto : ripara- zioni a cura dello Stato	Vani	248.118	22.731	8,4
f) Ricostruz. di abitazioni private con il contributo dello Stato	Vani	122.627	333.999	73,1
g) Riparazioni di abitazioni private con il contributo dello Stato	Vani	3.534.441	919.740	20,6
<i>V - Opere igieniche</i>				
a) Acquedotti : riparaz. tratti condotte	Km.	2.051.151	573.701	21,8
b) Fognature : ripar. tratti collettori .	Km.	1.172.643	332.574	22,1
c) Cimiteri : riassetto campi d'inumaz. .	mq.	1.030.383	259.631	20,1
d) Mattatoi : riparazioni agli edifici . .	mc.	252.554	101.148	28,6
e) Ospedali : ricostruz. ripar. ambienti .	n.	10.363	6.613	38,9
<i>VI - Bonifiche idrauliche</i>				
a) Riparaz. tratti canali di bonifica .	Km.	2.001.687	134.437	6,3
b) Riparaz. tratti arginature di bonif..	Km.	746.968	34.691	4,4
<i>VII - Pronto soccorso</i>				
a) Demolizioni e sgomberi	mc.	23.363.857	1.882.187	7,4
b) Puntellamenti	n.	1.776	160	8,3
c) Baraccamenti : famiglie ricoverate .	n.	2.631	—	0,0

Ma, come si è già detto negli ultimi sette anni il lavoro di ricostruzione e riparazione dei danni causati dalla seconda guerra mondiale al patrimonio nazionale di opere pubbliche non ha se non per breve tempo arrestato lo sviluppo di nuove opere destinate ad aumentarlo, sì che possiamo porre a confronto con il periodo iniziale dal novantennio e con il periodo antecedente all'ultima guerra la sua consistenza odierna, almeno per quelle che sono le categorie di opere pubbliche di più generale interesse.

Per quanto riguarda la viabilità ordinaria, la rete delle strade statali e di grande comunicazione, in sistemazione, miglioramento e manutenzione e gestione dell'A.N.A.S., corrispondente a quella che per l'innanzi era la rete delle nazionali, ha oggi la lunghezza di 21.834,315 chilometri e dispone di 1.639 case cantoniere, 7 fabbricati per uffici e 23 fabbricati per autorimesse e officine.

La viabilità minore, ossia la rete delle strade provinciali e comunali si estende a 150.732.313 chilometri di percorso, costituiti da 43.093.530 chilometri di provinciali e 107.638.783 chilometri di comunali.

La rete delle ferrovie in esercizio di Stato con scartamento normale e ridotto ha la lunghezza di 16.400 chilometri, dei quali 4.191 con doppio binario.

Sempre per quanto può riferirsi ai trasporti a trazione meccanica in servizio pubblico, disponiamo di una rete in esercizio di ferrovie in concessione all'industria privata di 5.322 chilometri. Se ad esse si aggiungono le tramvie le filovie e le autolinee extraurbane, le tramvie, filovie e autolinee urbane, le linee di navigazione interna, le funicolari, le funivie e gli ascensori in servizio pubblico si raggiunge un totale generale di 304.529 chilometri di linee in servizio pubblico (19).

Nel campo delle bonifiche, l'estensione odierna dei comprensori, secondo il concetto moderno della bonificazione integrale, si ragguaglia a 9.724.000 ettari, in 6.700.000 dei quali si può considerare ormai svolta l'attività bonificatrice; e per quanto riguarda le sistemazioni idrauliche forestali di difficile misurazione, si può dare un'idea esatta dell'entità della opere compiute nel corso del presente secolo con la cifra in lire attuali di 87.281 milioni di lire.

Le utilizzazioni di acque, oltre che per la navigazione considerata sopra in 362 chilometri di vie d'acqua in esercizio anche per produzione di energia idroelettrica, hanno dato una produzione complessiva di 24.446 milioni di kw, in confronto ai 4.879 del 1923 e ai 18.974 del 1940, in 1.460 centrali elettriche della potenza installata di 7.989.726 kw.

(19) Cfr. MINISTERO DEI TRASPORTI, Ispettorato generale della motorizzazione civile e dei trasporti in concessione - Statistica relativa all'anno 1949, Roma - Istituto Poligrafico dello Stato, 1952.

22. — La consistenza delle opere marittime ripristinate dai danneggiamenti di guerra con 136 chilometri circa di riparazioni di opere foranee e di banchine e la riparazione di 487 edifici portuali è stata accresciuta nel periodo 1945-1951 da nuove banchine, calate e opere foranee per circa 50 chilometri di lunghezza complessiva.

Lo stato odierno dell'approvvigionamento idrico, secondo un'accurata indagine recente (20) può essere desunto dai seguenti dati.

Su 7.570 centri urbani censiti, con una popolazione di circa 31 milioni di abitanti, 5.297, e cioè il 70 per cento, con una popolazione di circa 27 milioni di abitanti, corrispondente all'89,9 per 100 della loro popolazione totale, erano nel 1950 forniti di acquedotti. Su 21.326 frazioni agglomerate, con una popolazione di 10 milioni di abitanti, 10.277, pari al 43 per 100 con una popolazione di 6 milioni di abitanti, pari al 61 per 100 della loro popolazione totale, erano alla stessa data fornite di acquedotti. La maggior deficienza di approvvigionamento idrico era quella delle popolazioni sparse in 22.386 aggregati con 6 milioni di abitanti e dei quali solo 3.448, pari al 15,4 per 100, erano approvvigionati per una popolazione di 1 milione e 300.000 mila abitanti, pari al 20 per 100 della loro popolazione totale.

In complesso, erano in esercizio nel 1950 e costruiti direttamente dallo Stato o con i suoi concorsi finanziari, 8.091 acquedotti, dei quali 4.167 nel Settentrione, 2.248 nel Centro, 1.169 nel Mezzogiorno Continentale e 507 nelle Isole.

Nel quadro della consistenza patrimoniale degli edifici di abitazione economica e popolare, al dicembre del 1951, il patrimonio immobiliare degli Istituti autonomi per le case popolari, operanti con il concorso dello Stato in ogni Provincia, consisteva in 577.675 vani, ai quali si può aggiungere il patrimonio di 91.433 vani dell'Istituto Nazionale per le case degli impiegati statali, anche esse sovvenzionate dallo Stato, senza contare il patrimonio delle numerosissime cooperative statali fra funzionari e Istituti comunali per dipendenti che godono dei contributi dello Stato, e quelli che sono venute costituendo, con il beneficio dei fondi-lire o con finanziamento autonomo l'Unrra-Casas, l'Ina-Casa e il « Fondo per l'incremento edilizio ».

(20) Relazione al XIV Congresso dell'Associazione Italiana per l'Igiene del settembre 1950 degli Ingg. Canapuria e Geraci (Estr. dagli « Annali della Sanità Pubblica », Roma, Tipografia Regionale, 1950, pag. 17.

PARTE SECONDA

CAPITOLO I

CONSIDERAZIONI SULL'ATTIVITÀ DEI LAVORI PUBBLICI NEL NOVANTENNIO

23. La legislazione e l'intervento statale — 24. Il finanziamento. — 25. L'ordinamento amministrativo — 26. Orientamenti politici.

23. — Concludeva lo Iacini la prima relazione sulla attività del suo Ministero fino al 1867 (21) che, conseguito, con la legge 20 marzo 1865 sui lavori pubblici e con la legge 25 giugno dello stesso anno sulle espropriazioni per causa di pubblica utilità, nonchè con il Regolamento del Corpo del Genio Civile, l'intento di avere una legge unica e generale o codice dei lavori pubblici, non sarebbe rimasto che «citarne con intelligenza e perseveranza l'esecuzione, emendarlo in quelle parti in cui l'esperienza lo faccia riconoscere difettoso, e sviluppare gli elementi favorevoli al progresso della pubblica prosperità, che si trovano contenuti nelle disposizioni di quelle leggi».

A così grande distanza da quell'epoca iniziale, e dopo che nel frattempo si sono formate altrettante leggi quante sono le singole categorie e sottocategorie di opere, ciascuna con un indirizzo proprio, ed è fiorita una congerie di provvedimenti slegati, in occasione di pubbliche calamità, generalmente si riconosce necessario il coordinamento dei principi generali e comuni di tutta la legislazione sui lavori pubblici: di un Codice posto a giorno, in cui sia innanzitutto, definito chiaramente il moderno concetto di opera di pubblica utilità e piano, determinanti con precisione i confini dell'intervento diretto o sussidiario dello Stato. Tale codificazione organica, in cui non andrebbero trascurate le varie necessità concrete riconosciute da leggi speciali, dovrebbe, a nostro parere, essere completata con il coordinamento delle numerose norme che, dopo la legge del 1865, si sono susseguite a costituire altrettante deviazioni da quel molto equilibrato ordinamento dell'istituto della espropriazione per causa di utilità pubblica, che è limite e a un tempo garanzia e tutela della proprietà privata: uno dei pilastri del nostro sistema economico. Al coordinamento legi-

(21) Op. cit., pag. 32.

slativo — come nel 1865 — dovrebbe andar parallelo il coordinamento delle leggi sulla finanza locale in virtù del quale la competenza nell'esecuzione di opere pubbliche ripartita tra gli Enti pubblici massimo e minori troverebbe la sua contropartita in entrate sufficienti per far fronte alla spesa con piena definizione e decentramento reale di funzioni tra il centro e la periferia, e alleggerimento dei compiti delle Amministrazioni statali dei lavori pubblici, ridotte a curare le sole grandi opere d'interesse nazionale sottratte agli influssi di interessi locali e privati. Si obietterà che la passata esperienza ha dimostrato in molte regioni d'Italia la scarsa iniziativa di provincie e di comuni nell'assunzione di opere di loro conto, anche quando a spronarla concorrono stimoli e sussidi dello Stato, ma il crescente sviluppo, nella stessa Italia Meridionale, di Consorzi di comuni e di privati interessati (negli ultimi tempi specie per l'esecuzione di opere della viabilità minore, di bonifica, di fognatura e di acquedotto) permette di sperare che, su questa via, si possa procedere oltre con sempre maggiore successo. Un competente, ad esempio, scrivendo sulla Calabria all'epoca della sua legge speciale (22) asserì di ritenere che non fosse detta l'ultima parola sui Consorzi dalla legge italiana forse non opportunamente adeguati tutti al tipo padano. « Parrebbe meglio adatta — egli scriveva riferendosi al Mezzogiorno — una forma nuova che si basasse sull'iniziativa e sull'interesse dei proprietari, ma facesse insieme capo a un organismo di natura industriale e finanziaria ».

Molti degli interventi che lo Stato si è venuto assumendo a mano a mano col sopraggiungere di improvvise calamità circoscritte a particolari località o a speciali categorie della popolazione, potrebbero essere affidati agli Enti pubblici minori delle zone e degli abitati colpiti, sempre mantenendo su di essi il controllo e la vigilanza delle superiori Autorità Amministrative e degli organi tecnici dello Stato.

Non si comprende dunque perchè, attuandosi con i Provveditorati alle Opere, uno spostamento territoriale degli organi centrali dello Stato che per nulla ha a che vedere con veri e propri decentramenti di funzioni, non si sia colta questa occasione per mantenere al centro servizi di opere pubbliche di grande e generale utilità, come opere portuali, sistemazioni idrauliche di pianura e montane, interessanti i maggiori fiumi navigabili, bonifiche che si estendono ai territori di più provincie, mentre si sono conservati al centro servizi d'interesse prevalentemente locale, quali, ad esempio, i consolidamenti di abitati in frana, i risarcimenti e sussidi per danni di alluvioni, piene, terremoti, e ultimamente tutte le provvidenze a favore di privati proprietari per la ricostruzione e la riparazione delle loro abitazioni danneggiate o distrutte dalla guerra (23).

(22) M. RUINI, *op. cit.*, pag. XLIV.

(23) In parte, di ciò si è riconosciuta l'opportunità in questi ultimi tempi.

Neanche l'esperimento della costituzione di Enti parastatali per esecuzione di opere ad essi affidate dallo Stato ha eliminato il pericolo dell'allargamento di un burocratismo costoso e inefficiente. Esso ha creato null'altro che duplicazioni di gestioni, rivalità di competenza, confusione di responsabilità. Anche sotto questo aspetto interessante della pratica esecuzione di programmi di pubblica utilità occorre riconoscere e graduare gli interessi e la forma dell'intervento, e coordinare tutto in un assetto organico.

24. — Per provvedere i mezzi occorrenti all'esecuzione di opere di proprio conto o per concorrere con sussidi o contributi all'esecuzione di opere di conto di Enti pubblici minori o di privati, lo Stato ha generalmente disposto di fondi di bilancio e solo in via eccezionale ha potuto usufruire del suo credito per attivare altre fonti di finanziamento. Il sistema delle autorizzazioni specifiche di spesa per opere singole adottato nei primi anni, se ebbe all'attivo il vantaggio di vincolare l'Amministrazione alle autorizzazioni delle leggi relative alle singole opere e agli stanziamenti stabiliti nelle tavole ad esse allegate, non è potuto, come si è visto, durare a lungo di fronte al continuo ampliarsi dell'intervento dello Stato e alla difficoltà di prevedere esattamente i costi, e non si è trovato altro rimedio se non quello del consolidamento della spesa annua, con il supplemento di speciali autorizzazioni aggiuntive di bilancio nel corso di ogni esercizio.

Ma se questo metodo — divenuto ormai normale — tende a contenere gl'impegni per la totalità delle opere da eseguire nel letto di Procuste della spesa consolidata, non ha impedito ai governanti di sfuggire alla sua strettoia estendendo l'esecuzione a un maggior numero di lavori ogni anno con il metodo ausiliario della concessione di essi con differimento dei pagamenti in un certo numero di esercizi finanziari, con che il sistema del consolidamento della spesa ha sempre perduto molta della sua efficacia e non è servito ad altro che a gravare il bilancio dello Stato di un onere crescente per il servizio delle annualità comprensive di interessi e ammortamenti in periodi variabili (nei vari casi) dai 15 ai 30 e ai 35 anni. E questo è quell'*indebitamento larvato* contro il quale si sono appuntate, anni or sono, le critiche di uno fra i più competenti e pratici cultori della pubblica finanza (24).

A parte il danno dell'illusione finanziaria che questo metodo favorisce nella pubblica opinione, la questione non è tanto quella del debito in sè, che anche nell'opinione del suddetto finanziere è questione di opportunità e non di maggiore o minore economicità rispetto all'imposta, ma è quella delle condizioni alle quali

(24) LUIGI EINAUDI: *La finanza della guerra e delle opere pubbliche.*

esso può essere contratto, e cioè se le condizioni che può ottenere un ente o un privato concessionario o appaltatore, siano migliori di quelle alle quali lo Stato trova credito sul mercato generale interno o internazionale dei prestiti. Ora, è pacifico che lo Stato può trovar credito a migliori condizioni di qualsiasi altro concessionario o di ogni altro privato imprenditore che si addossi lavori con differimento dei pagamenti, tanto è vero che questi potranno ottenere condizioni migliori dai loro prestatori solo in quanto intervenga la garanzia dello Stato.

Un esperto della materia e già valente funzionario direttivo dei lavori pubblici (25) intervenne nella questione per ammettere con il suddetto finanziere che l'accensione di debiti indiretti o larvati, attraverso la concessione di opere con pagamenti diluiti in sovvenzioni o annualità, a parte, come si è detto, l'illusione finanziaria che genera, finisce per essere più caro di un debito pubblico e palese, tranne che si tratti di Enti locali che godano credito quanto lo Stato. Se si fa questa ipotesi, allora — d'accordo in ciò entrambi — 1), il mutuo non grava sullo Stato per una somma annua maggiore di quella che lo Stato avrebbe pagato direttamente ; 2), la discussione sulla opportunità se non è fatta dal legislatore, è fatta dall'ente locale ; 3), lo Stato è sicuro trattarsi di opera ritenuta utile dall'amministrazione locale tanto più che questa si assume volontariamente una quota parte del debito.

Ma il guaio è che il sistema non si è limitato all'accensione di annualità per contributi dello Stato nel servizio di mutui contratti da Enti pubblici per esecuzione di opere di loro conto o di conto dello Stato e ad essi concesse, bensì è stato spesso esteso al differimento di pagamenti per opere eseguite a cura diretta dello Stato da parte di singole ditte sue appaltatrici, con un aumento percentuale del prezzo di aggiudicazione sul prezzo di appalto che talvolta è giunto fino a raddoppiarlo.

Nei riguardi poi del bilancio dello Stato un altro grave inconveniente insito nel sistema delle spese a pagamento differito è quello che si concreta in una progressiva riduzione delle dotazioni di bilancio destinate a opere con pagamento immediato. Nel bilancio di previsione per l'esercizio corrente, ad esempio, su una dotazione totale del bilancio di 152 miliardi, secondo l'incidenza delle annualità in precedenza liquidate, grava un servizio di dette annualità di 24 miliardi e 698 milioni ; aggiungendo gli stanziamenti per annualità previsti per l'esercizio, in 5 miliardi e 165 milioni e un altro miliardo e 500 milioni assegnato con leggi speciali, si giunge, a carico dell'esercizio, a un gravame totale per annualità di 31 miliardi e 363 milioni che, tenuto conto di un'aliquota per spese gene-

(25) C. PETROCCHI: *La politica dei lavori pubblici*. pag. 326 e segg.

rali, rappresentano circa *un quarto* del fondo di bilancio disponibile per esecuzione e sovvenzione di opere dell'Amministrazione dei Lavori Pubblici.

E per il prossimo esercizio finanziario 1953-1954 si calcola un gravame di 32 milioni di lire per pagamenti differiti in annualità da liquidazioni di precedenti annualità oltre a previsti altri 5 miliardi per l'esercizio medesimo. È ben vero che l'accensione di annualità di contributi trentacinquennali per 1 miliardo di lire permette l'esecuzione immediata di lavori da parte di Enti locali dell'ordine di 25 miliardi (nel caso di appalti con pagamento differito l'investimento corrispondente non supera i 15 o 16 miliardi) ma non si può non gettare un grido di allarme sul fatto che, se l'incremento delle spese per annualità dovesse mantenersi all'attuale saggio di 5-6 miliardi all'anno, tra non molto il bilancio del Ministero dei Lavori Pubblici sarebbe quasi tutto assorbito dalle spese generali e dal pagamento di annualità di debiti, rimanendo così consolidato e incapace di soddisfare da solo alle crescenti richieste dell'attrezzatura di beni di grande strumentalità del Paese. È inoltre da aggiungere che il carico dei residui passivi, che ha richiamato prima e dopo la seconda guerra mondiale critiche e preoccupazioni, non dipende se non in piccola parte dalle spese differite per pagamenti di annualità, ma è reso più imponente e pericoloso dagli *sfasamenti* tra il *tempo legislativo* degli stanziamenti per esercizio e il *tempo finanziario* degli impegni in bilancio nonchè da sfasamenti tra l'impegno e l'effettiva esecuzione e liquidazione dei lavori, ossia il *tempo tecnico*. In altre parole, il finanziamento non è in rapporto con le possibilità di impegno entro la spesa consolidata di ciascun esercizio nè con la concreta esecuzione di opere, a differenza di quanto avviene in ogni azienda privata; nè, d'altronde, è oggi possibile, per l'art. 81 della Costituzione, uno spostamento degli stanziamenti secondo le necessità correnti di esecuzione.

La tavola II. ove si espone l'andamento dei residui nei periodi finanziari dal 1928-29 al 1939-40 e dal 1944-45 al 1951-52, (26) pone in evidenza: 1), che mentre nel primo periodo i residui, per quanto rilevanti non hanno mai superato, se non in un caso (nel 1931-32 per l'immissione in blocco di fondi destinati a combattere la disoccupazione), la somma dei pagamenti sui residui e la competenza dell'esercizio corrispondente, nel secondo periodo essi lo hanno superato sempre, tranne il solo caso iniziale del modesto esercizio 1944-45; 2), che i residui tendono a divenire tanto più vistosi quanto più considerevoli divengono gli stanziamenti; e cioè, quanto più diminuisce la corrispondenza tra il ritmo del finanziamento e il ritmo tecnico di esecuzione.

Per ovviare al congelamento progressivo in annualità e alla formazione di forti residui sui fondi stanziati nel bilancio dello Stato inutilizzati, e quindi a

(26) Cfr. Parte Prima, Cap. II. pag. 9.

un rallentamento della sua attività in lavori pubblici, giova appunto considerare l'opportunità di un ricorso a fonti di finanziamento indipendenti dal bilancio statale. E già anteguerra nella legge istitutiva dell'Azienda Nazionale Autonoma per le Strade statali e, due anni or sono, in quella che ordinò il funzionamento di una Cassa per il Mezzogiorno, entrambi questi Istituti autonomi, creati per lo svolgimento di un ben definito programma di opere di sistemazione e di valorizzazione, dovevano trovare alcune fonti di finanziamento nelle stesse entrate derivanti dall'esercizio dei pubblici impianti da essi costruiti o dall'emissione di obbligazioni al servizio delle quali erano da destinare speciali entrate patrimoniali da riscuotere con il privilegio delle imposte. Ma, nella realtà, se si tengon presenti le notevoli e crescenti sovvenzioni che quelle aziende ricevono sui fondi del bilancio dello Stato (27) si deve riconoscere che, *mutato nomine*, esse non rappresentano una innovazione all'antico sistema del finanziamento dei pubblici lavori. Ma noi pensiamo che se nella realtà le previsioni di finanziamenti autonomi non hanno, almeno per ora, corrisposto alle aspettative, l'idea era però buona, e se ripresa e valorizzata gioverebbe alla instaurazione di un sistema di finanziamento più strettamente connesso con il tempo tecnico che non fu mai sperimentato se non eccezionalmente nei lavori pubblici.

Quando, come è da sperare, il mercato internazionale dei prestiti, attraverso l'azione equilibratrice delle convenzioni per l'attuazione del Piano di Ricostruzione Europea sia ridivenuto normale ed esente da ogni sovrastruttura burocratica, non sarà impossibile allo Stato italiano basare il finanziamento delle sue opere su entrate derivanti da quel mercato e assicurarne il servizio con i proventi che è possibile ricavare dall'esercizio delle opere stesse e dalle plusvalenze che esse fruttano a coloro che se ne giovano. Del resto l'idea non è nuova. Ci piace ricordare che Angelo Messedaglia (28) economista e parlamentare illustre, persuaso, con la più parte dei cultori di scienza finanziaria, che prestiti pubblici riproducibili siano la contropartita naturale delle opere pubbliche, tracciò sullo scorcio del secolo passato le linee di fondazione di una *Cassa speciale di credito per le pubbliche costruzioni*. Questa *specializzazione* del credito dello Stato per opere pubbliche in confronto al credito pubblico generale fondato sulla *personalità* dello Stato, giova a dare a quello, nella parte che più direttamente vi si presta, una base *reale*. « In finanza, insegnava il Messedaglia, non v'ha che una garanzia veramente efficace, ed è quella che si fonda sulla specialità e indipendenza dei servizi. A fronte del Tesoro dello Stato non si dà assicurazione reale che nella sanzione costituzionale o legislativa, che eleva, accanto a esso, un Istituto speciale e lo mette in condizioni di trattare da pari a pari con

(27) Cfr. Parte Prima, Cap. 2°.

(28) Cfr. Opere scelte. Vol. I, pag. 68 e segg.

lui». Su questi principi appunto il M. proponeva la fondazione di una Cassa da annessa ad un Ministero delle Pubbliche Costruzioni del quale seguirebbe le principali divisioni interne. La sua indipendenza e inviolabilità sarebbe garantita in perpetuo: l'intera proprietà delle opere produttive dello Stato le sarebbe vincolata, a garanzia dei suoi impegni. Essa avrebbe al suo attivo: tutto il reddito netto delle opere di proprietà dello Stato, dei rimborsi di interessi e profitti dei capitali sovvenuti per l'eguale oggetto a imprese private; ciò che in caso di deficienza, sarebbe tenuto a sopperire il Tesoro. La Cassa farebbe il servizio dei prestiti contratti per le pubbliche costruzioni, principalmente di quelli che sono erogati per un impiego produttivo, e, sussidiariamente, quando i suoi propri fondi non vi bastassero, anche dagli altri.

Il Messedaglia riteneva che, ordinata la Cassa su tali basi e con altri elaborati particolari, «la sua solidità sarebbe indiscussa. Indipendente nella sua gestione, con una dotazione propria inamovibile, sottratta a ogni solidarietà con il Tesoro generale, per suo mezzo le Opere Pubbliche, costituite in una specie di società anonima, provvederebbero da se stesse al proprio sviluppo: il servizio *straordinario* delle pubbliche costruzioni cesserebbe di apparire come un dispendio improduttivo per esser quello che veramente dovrebbe, un impiego utile di capitali». Ma se un'idea del genere di quella del Messedaglia apparisse nel presente momento e allo stato presente dell'intervento dello Stato troppo radicale e praticamente non attuabile, non rimarrebbe che ripiegare su provvedimenti di minor momento, ma che tuttavia conducessero a impedire o, quanto meno, a ritardare l'antieconomico saggio di accrescimento dei residui e gli effetti a un tempo inflazionistici e cristallizzatori delle annualità.

25. — I crescenti *residui* di bilancio — abbiamo riconosciuto — dipendono da una grave mancanza di coordinamento tra il tempo finanziario delle assegnazioni e degli stanziamenti con leggi speciali e con leggi di bilancio e il tempo tecnico, ossia quanto occorre perchè i fondi impegnati nell'esercizio finanziario siano spesi in pagamenti per lavori effettivamente iniziati ed eseguiti. Principale causa di questo difetto di correlazione è, per i lavori che lo Stato esegue direttamente, l'ordinamento degli Uffici Amministrativi e Tecnici, sottoposto in passato a continue riforme e controriforme, ma soprattutto distorto da una mole ingombrante di servizi generali, mancante di specializzazione, obbligato a trasferire le sue prestazioni presso Amministrazioni e Enti pubblici o parastatali di sempre nuova istituzione, per la maggior parte sottratto a quelle che sono le sue mansioni d'istituto, sotto l'aspetto amministrativo: studiare cioè programmi con obiettive vedute di economia pubblica e controllare le gestioni in conformità dei contratti d'appalto e dei disciplinari delle concessioni, e, sotto l'aspetto tecnico, studiare con solerzia i progetti di massima, stralciarne

gli esecutivi e dirigere e sorvegliare i lavori mediante ingegneri, geometri e assistenti, questi ultimi possibilmente interessati nella buona ed economica messa in opera dei materiali. Ma ancora più grave difetto di correlazione è da riconoscere, per i lavori di conto di Enti locali e anche di privati, che lo Stato sovvenziona con varie specie di contributi e controlla con i suoi uffici consultivi e tecnici. Qui, la distanza tra il tempo finanziario delle autorizzazioni e degli stanziamenti e il tempo in cui le opere entrano in esecuzione è per lo più grandissima, lunga a volte anni, per l'attraversamento di varie fasi di istruttoria prima dell'ottenimento dei mutui della formale concessione dei contributi e dell'aggiudicazione definitiva dei lavori.

L'ordinamento amministrativo che era stato decentrato nel Mezzogiorno e nelle Isole con i 7 Provveditorati Regionali alle Opere Pubbliche, successivamente aboliti, è stato ripristinato su scala nazionale, e con competenza piena su quasi tutti i servizi, compresi alcuni d'interesse nazionale, e con una *simmetria* che ha fatto eccezione per la piccola Valle d'Aosta, ma non però per altre regioni già ben dotate di pubbliche costruzioni, dove, al cessare delle ricostruzioni e delle riparazioni di guerra, il fabbisogno per spese generali non potrà non costituire una percentuale eccessiva rispetto alla cifra del fabbisogno per i lavori.

L'ordinamento tecnico degli Uffici del Genio Civile, a differenza da quello dei Compartimenti per le strade statali e degli Uffici per nuove costruzioni ferroviarie, è sempre rimasto, con l'eccezione di alcuni pochi Uffici specializzati, nell'ambito della circoscrizione amministrativa della Provincia, e non si è mai pensato a una più conveniente distribuzione dei servizi tecnici tra uffici specializzati in ognuna delle varie categorie di lavori, sgravandoli del peso delle mille pratiche di servizio generale che potrebbero essere espletate, a nostro parere, da uno speciale reparto della divisione per i lavori pubblici delle Prefetture. Eppure la necessità di specializzazione nei servizi tecnici del Genio Civile era stata vista, fino dal 1866, da Stefano Iacini (29), l'allora ministro per i lavori pubblici, quando in quell'anno presentò, e ripresentò al Parlamento nell'anno successivo, un progetto di legge per il riordinamento del Genio Civile che s'informava al criterio di una maggiore specializzazione e d'una diversa distribuzione del personale tecnico; cioè, non secondo le circoscrizioni politico-amministrative, ma « secondo le applicazioni di ciascun servizio; sottoponendo gruppi di provincie a un solo Ufficio tecnico speciale, ottenendo direttamente alcune economie, ma, più ancora, procurando di far sì che, col rendersi l'ordinamento del Corpo più consono e più rispondente al compito che ad esso spetta, le economie avessero a scaturire da sè, indirettamente, senza cavarle quasi a forza,

(29) Nei citati suoi *Studi sulle Opere Pubbliche*.

con danno del pubblico servizio». Quel progetto di legge è da 85 anni dimenticato ma, ammesso che si riesca a idearne uno migliore, è certo che la necessità, alla quale si intendeva con esso di provvedere, non è cessata.

E ancora, l'ingloriosa fine dei 16 Enti Autonomi Portuali istituiti subito dopo la prima guerra mondiale per vivere infruttuosamente su ritagli del bilancio statale, dovrebbe sconsigliare dal ripristinarne altri, sia pure per diverse specie di opere, quando già esistono Uffici Amministrativi dello Stato decentrati e Uffici Tecnici idonei alla bisogna. Un altro beneficio della specializzazione sopra auspicata, consisterà nell'evitare di dover ricorrere alla costituzione di nuovi Enti Speciali, in veste parastatale ma con finanziamento esclusivamente statale.

26. — Senonchè, l'acceleramento del tempo tecnico — secondo quanto considerato nel paragrafo precedente — dovrebbe essere concomitante con un rallentamento delle autorizzazioni per nuove spese, con relativi stanziamenti, al fine di ottenere un maggior coordinamento del tempo finanziario e della riduzione al minimo di residui fondi di bilancio non utilizzati per un lungo periodo di tempo. Ciò non sarà possibile però, se non con un orientamento della politica italiana dei lavori pubblici verso criteri di pura economicità e di produttività per il pubblico più o meno ampio degli interessati, abbandonando ed eventualmente trasferendo ad altre Amministrazioni l'applicazione di criteri assistenziali e sociali che minacciano, nei periodi più critici di trasformare il Ministero dei Lavori Pubblici in un Ministero per il « pieno impiego ». Vi è infatti una larga corrente di opinione, così tra gli studiosi, come tra gli uomini politici, incline a collegare le pubbliche costruzioni con i problemi delle crisi e della disoccupazione, problemi che si ripresentano con speciale rilievo dopo le grandi guerre. Uno dei primi scrittori a considerare i lavori pubblici come riserva di prosperità fu in America il Mund (30) e in seguito, sullo stesso tema, ebbero ed hanno tuttora fortuna le teorie del « moltiplicatore » e del « pieno impiego » degli inglesi Kahn e Keynes, le quali hanno trovato una eco nelle sessioni della Conferenza internazionale del Lavoro del 1919 e poco prima della seconda guerra oltre che in lavori della commissione competente del B.I.T. (31) conclusi con una serie di accademici voti perchè le autorità pubbliche dei vari Paesi aderenti riserbino il più possibile i loro lavori per i periodi di disoccupazione.

(30) In *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Philadelphia, maggio 1930.

(31) Cfr. *L'organisation des travaux publics dans ses rapports avec, l'emploi des travailleurs* B. I. T., 1937 e *L'emploi dans l'industrie de la construction* B. I. T., 1949.

Ma mentre le teorie sovraccennate nonostante la popolarità acquistata, hanno suscitato autorevoli critiche, anche per il settore non concernente strettamente la politica dei lavori pubblici (32), sta di fatto che in quelle teorie e nella politica che su di esse si fonda, non si tien presente che un vasto e consistente programma di lavori pubblici richiede un accorto studio di progetti e una gradualità d'esecuzione, per cui non si può inserire e concludere entro il periodo critico. È possibile inserirvi modesti lavori di manutenzione o di miglioramento, che tuttavia non potrebbero assorbire forti masse di lavoratori. D'altra parte, è illusorio ritenere che i lavori pubblici possano assorbire alte aliquote di mano d'opera rispetto alle aliquote di materiali e mezzi d'opera che specie oggi è sempre più conveniente sostituire a quelle, per l'eccessivo gravame degli oneri addizionali di contributi vari a carico del datore di lavoro. E poichè lavori pubblici economicamente e tecnicamente ben progettati non giungevano ad assorbire le sperate aliquote di disoccupati, si è ricorso per un certo tempo da parte della stessa Amministrazione dei lavori pubblici e in grandi centri, all'espedito dell'impiego come fine a se stesso, con un sistema di lavori a *regia* che per le critiche suscitate fu successivamente abolito, e che, ampliato su scala nazionale, con i « cantieri scuola » è stato trasferito al Ministero del lavoro, con il fine dichiarato della qualificazione professionale, ma in sostanza come surrogato del precedente sistema assistenziale dei sussidi. Dopo la prima guerra mondiale, il problema dei disoccupati urgeva forse non meno pesantemente di oggi sulla tranquillità del Paese ma non per questo i maggiori esperti della politica dei lavori pubblici erano propensi a tale surrogazione. « Si constata — scriveva il Petrocchi (33) — che esistono in blocco centinaia di migliaia di disoccupati, e si aumenta di milioni e milioni il bilancio del Ministero dei Lavori Pubblici » (era infatti dell'agosto 1921 la prima legge per lavori contro la disoccupazione). « Ora, questi equivoci debbono essere evitati, tenendo ben distinti i bisogni delle diverse regioni. Se al Nord e in alcune regioni del Centro esiste un problema di disoccupazione che bisogna momentaneamente risolvere si ricorra — come giustamente propone il Ruini — ai sussidi di disoccupazione, che in vari casi sono meno pericolosi di grandi lavori pubblici. Meno pericolosi, perchè non sottraggono i contadini e gli artigiani alle loro normali occupazioni, accrescendo artificialmente l'esercito irrequieto del bracciantato, com'è avvenuto in questi ultimi anni, con lavori pubblici pei quali si è largheggiato con alti salari senza alcun criterio economico, influendo sull'aumento generale delle mercedi e sulla dilatazione dei consumi ». E infatti lo stesso Autore riferisce alcune informazioni

(32) Tra gli autori che più recisamente le hanno confutate e hanno attribuito loro in buona parte il demerito di aver favorito politiche dirette a creare quella che chiama « la disoccupazione istituzionale » è il Mises, nel volume « Human Action », del 1947.

(33) Nella citata *La politica dei lavori pubblici*.

raccolte dalla Giunta tecnica dei lavori pubblici contro la disoccupazione istituita con la legge di cui sopra. Da tali informazioni risultò che gli aumenti delle mercedi orarie pagate per lavori pubblici a mano d'opera non specializzata furono allora rilevantissimi nel Nord e nel Centro, là dove più inferì la disoccupazione. Ivi le mercedi salirono da 1 a 6 e in Emilia (terra classica della disoccupazione) a 8, in Toscana fino a 9; ascesa questa — commentava il Petrocchi — in gran parte determinata da un'erronea politica di lavori pubblici. Qualche cosa del genere potrebbe dirsi della politica sociale delle abitazioni entrata ormai da tempo nelle attribuzioni della politica dei lavori pubblici (34). Occorre dunque, in un'avveduta politica dei lavori pubblici, non preoccuparsi se non di quei problemi che riguardano questa materia. E soprattutto occorre proporzionare il tempo finanziario con il tempo tecnico — come si è dimostrato in precedenza — per evitare, in un periodo in cui le disponibilità finanziarie non sono laute, l'accumularsi di infruttuosi residui e le susseguenti delusioni. Giusta come quando, nei primi anni del Risorgimento, « si vagheggiò un ideale perfetto e si promulgarono leggi che se si fossero potute eseguire a puntino, lo avrebbero già realizzato, almeno quantitativamente. Ma l'eseguirle entro il tempo prefisso non corrispondeva alle condizioni del possibile, così le ardenti aspettative non appagate fecero presto dimenticare i risultati ottenuti » (35).

Ed è sempre attuale secondo quanto osservò il Petrocchi, l'errore che si commette quando, in tema di programmi di lavori pubblici si usa dare l'assoluta precedenza al problema finanziario « quasi bastasse avere i milioni e i miliardi a disposizione per poter rimettere a nuovo il Paese nel volger di pochi anni. Purtroppo anche il Ministero dei Lavori Pubblici, non si sottrae alla legge universale delle proporzioni definite, e pertanto i lavori che si possono eseguire in un determinato periodo non sono in rapporto solo all'ammontare dei fondi stanziati ma anche al numero e al rendimento del personale di cui si dispone » (36).

Queste sagge considerazioni di esperti (37) appaiono confortate dalle conclusioni alle quali si può giungere ponendo mente ai risultati di 25 anni di statistiche dei lavori pubblici (38): che cioè: « le esigenze del sempre più largo in-

(34) Cfr. a proposito della politica sociale delle abitazioni seguita ormai in quasi tutti i paesi del Continente da amministrazioni pubbliche, uno studio fatto eseguire dalla Organizzazione Internazionale del lavoro di Ginevra sul problema degli alloggi in Europa dopo la guerra, e riassunto in: *Hoch und Tiefbau*, di Zurigo, n. 37, del 13 settembre 1952.

(35) STEFANO IACINI, *Op. cit.*, pag. 30.

(36) C. PETROCCHI, *La politica dei LL. PP.* cit., pag. 279.

(37) Cfr. anche: M. RUINI nella cit. *Prima Relazione sull'applicazione delle leggi speciali in Calabria*.

(38) Nel citato mio opuscolo: *25 anni di statistiche dei LL. PP.* in «Giornale del Genio Civile» Roma Ist. Poligrafico dello Stato, 1951, pag. 10.

tervento dello Stato nella materia per gli scopi — oltre che della ricostruzione — anche di una politica sociale che fa molto affidamento sull'esecuzione di opere pubbliche, sembrano contenute dalle condizioni vigenti della tecnica, le quali sembrano porre dei limiti a più notevoli investimenti in effettive realizzazioni». E infatti se dalle statistiche comparative di tre periodi omogenei antecedenti e susseguenti all'ultima guerra « appare evidente la minor durata media dell'appalto, questa minore durata, anzichè in relazione con un acceleramento del tempo tecnico, sembra essere in stretto rapporto con le diminuzioni del valore medio dell'appalto stesso ».

Per ridurre le autorizzazioni di spesa entro i limiti di quelle che sono le possibilità della finanza e della tecnica delle pubbliche costruzioni si è ricorso come spesso abbiamo avuto occasione di vedere (39) ai cosiddetti consolidamenti della spesa nella legge del bilancio, col risultato di doverli superare con autorizzazioni suppletive di leggi speciali o con l'accensione di annualità che diluivano la spesa in un lungo numero di esercizi a venire. Può darsi che ciò sia avvenuto perchè in quei precedenti consolidamenti si sono progettati piani a troppo lunga scadenza — generalmente decennali o dodecennali — mentre, come riteneva uno dei nostri esperti (40), sarebbero preferibili piani di consolidamento *triennali*, perchè di più precisa e attendibile determinazione, dato che « presentano maggiori probabilità d'esser mantenuti e alle domande di modificazioni può opporsi più facile diniego, perchè il rinvio ad altro programma è a termine relativamente breve ».

In relazione con questi piani triennali di spesa consolidata, lo stanziamento annuo sul quale l'Amministrazione dei lavori pubblici dovrebbe poter sicuramente e *stabilmente* contare per tutto il non lungo periodo, dovrebbe esser *fissato* in una somma complessiva fornita dal Tesoro, analogamente a quanto già dallo stesso Ministero si assegna a una delle gestioni subordinate al ministro dei Lavori Pubblici: quella della Azienda Nazionale Autonoma per le Strade Statali, la quale Azienda, sulla base di una assegnazione costante entro un certo periodo stabilisce i programmi di lavori a breve scadenza e li esegue con personale amministrativo e tecnico ben organizzato. Di un assetto consimile anche la maggiore Amministrazione Statale dei Lavori Pubblici potrebbe giovare, conseguendo anch'essa maggiore autonomia e continuità d'azione e coordinando — ciò che soprattutto interessa — le disponibilità finanziarie con le possibilità di esecuzione.

(39) In Parte Prima, Capitolo II.

(40) Cfr. M. RUINI, *Op. cit.*

CAPITOLO II

LE PROSPETTIVE ALLA FINE DEL NOVANTENNIO

27. Il fabbisogno di nuove opere pubbliche. — 28. La navigazione interna e marittima. — 29. L'edilizia economica e popolare. — 30. Il finanziamento.

27. — La continuazione della ripresa dei lavori di nuovo impianto che dal 1948, con il ristabilirsi di condizioni favorevoli nell'economia nazionale e nella pubblica finanza e con l'utilizzo del fondo-lire ERP ha permesso di accrescere notevolmente (una volta abbondantemente riparati i danni della guerra) il patrimonio nazionale delle opere pubbliche, è ovviamente subordinata alla stabilità finanziaria e alla prosecuzione, almeno per un altro periodo, del Piano per la Ricostruzione Europea.

Il fabbisogno di nuove opere pubbliche, secondo un programma di lavoro elaborato sulla fine del 1947 dall'Ufficio Tecnico del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici (41) e solo in piccola parte attuato in quest'ultimo triennio, è assai grande: in lire attuali esso dovrebbe rappresentare una spesa tra i 6 e i 7 mila miliardi.

Nella categoria della viabilità ordinaria, la rete delle strade statali ha bisogno (oltre a lavori di straordinaria riparazione) di una prosecuzione delle sistemazioni generali concernenti varianti lungo circa 2000 chilometri, interrotte dalla guerra, oltre che di essere modificata, elettrificata e integrata per economia dei trasporti e per la sicurezza del traffico.

La rete della viabilità minore, provinciale e comunale, dovrà essere completata, specie nelle comunali del Sud, per una lunghezza di circa 20 mila chilometri.

Nelle costruzioni ferroviarie, il fabbisogno è ormai limitato al completamento della linea di Circonvallazione di Roma e di altri minori lavori per la Garessio-Imperia, la Rieti-Fara Sabina e altre poche di interesse locale.

28. — Per quanto concerne la navigazione interna e le regolazioni fluviali, si progettano nuove opere di sistemazione del Po per la navigazione di natanti da 600 tonnellate, come pure, per lo stesso scopo, si pensa alla costruzione di

(41) V. la citata pubblicazione: *Distruzioni e ricostruzioni in Italia*. Attività attuali e programmi di lavoro del Ministero dei Lavori Pubblici. Roma, Tip. Failli, 1948.

un canale navigabile Milano-Cremona-Po e di un canale Migliarino-Ostellato-Porto Garibaldi, a completamento dell'arteria principale della rete ferrarese, al fine di allacciare più direttamente Ferrara al mare. Tra le regolazioni fluviali di maggiore importanza occorrenti sono quelle dei fiumi Adige, Mincio, Tartaro-Canalbiano e del Reno nella regione Emiliana.

Tenuto conto che lo sviluppo dell'industria chiede sempre maggiori quantità di energia, il Ministero dei Lavori Pubblici, in accordo anche con le società interessate, ha disposto un piano di costruzione di nuovi impianti per portare entro il 1956, la produzione a 38 miliardi di kwh.

Nuove opere marittime dovrebbero migliorare l'efficienza e la potenzialità dei porti d'interesse nazionale che già prima della guerra, come si è visto, per insufficienza di opere foranee, deficienza di calate e arredamenti in genere, non rispondono in tutto alle progressive esigenze dei traffici. Il programma delle più indilazionabili opere intese a tale scopo è stato già approntato, nè l'attuazione di esso potrebbe esser differita senza danno dell'incremento del traffico marittimo essenziale alla ripresa economica del nostro Paese.

Nuove costruzioni di opere edilizie e di pubblica igiene si prospettano necessarie per favorire i progressi della vita sociale. Anzitutto, nuovi edifici scolastici, ove il fabbisogno minimo di nuove aule, in aggiunta a quelle preesistenti alla guerra e ricostruite o riparate in massima parte, è di circa 48 mila, oltre 4 mila locali di uso speciale, tenuto conto del presumibile aumento della popolazione scolastica nei prossimi 12 anni.

29. — Dell'edilizia economica e popolare da sviluppare, oltre quanto si è già fatto con il criterio di bonificare i quartieri insalubri e di portare a 1,5 persone per stanza il coefficiente di addensamento urbano, il fabbisogno futuro è stato calcolato in 3.160.000 stanze, pari a circa 4.582.000 vani. Supponendosi di poter raggiungere l'esaurimento di questo programma in 12 anni, e aggiungendosi 120.000 vani per tener conto dell'aumento demografico, necessiterebbe poter costruire 500.000 vani all'anno.

Gli ospedali esistenti prima della guerra erano 1.559, dotati complessivamente di 208.815 posti-letto, con una media nazionale di 4,5 posti-letto per 1000 abitanti che, sebbene inferiore al minimo indispensabile per l'assistenza alla popolazione, scendeva nell'Italia meridionale e insulare fino a oscillare tra il 3,87 e il 0,72 per mille abitanti. Per giungere a una dotazione media generale di almeno il 5 per mille, occorre costruire, cominciando dalle regioni meno dotate, ospedali per almeno altri 36 mila posti-letto. Quanto agli speciali sanatori antitubercolari dei quali, dopo i disagi della guerra, è purtroppo cresciuto il fabbisogno, è prevista come indispensabile la costruzione di 300 nuovi dispen-

sari e quella di nuovi istituti sanatoriali fino a 70 mila posti-letto, oltre allo impianto di 16 colonie lavorative post-sanatoriali.

Per passare, sempre in materia, dalla salute pubblica all'igiene, dobbiamo ricordare che secondo precisi accertamenti vi sono tuttora, sul totale dei 7.573 comuni italiani, 1.897 comuni, ossia il 25 per cento, sforniti di *acquedotto*, e altri 2.610, ossia il 34 per 100, insufficientemente forniti; mentre 2.664 comuni, ossia il 35 per 100, sono sforniti di *fognatura*, e altri 1.857, ossia il 25 per 100 ne sono insufficientemente forniti. Occorrerà quindi provvedere anzitutto di acquedotti e fognature ogni comune (oltre un quarto dei comuni italiani) che è affatto sprovvisto di opere così essenziali alla vita civile.

Affinchè tanto fabbisogno di opere pubbliche nuove, al quale deve essere aggiunto quello della prosecuzione dei lavori di risanamento delle paludi e delle trasformazioni fondiari nei comprensori di bonificazione possa essere soddisfatto in un prossimo futuro (da parte dello Stato, degli Enti pubblici minori, delle altre Amministrazioni speciali e dei consorzi degli interessati) a parte le disponibilità finanziarie da assegnare e ripartire nel periodo di tempo previsto per l'esecuzione, occorrerà rivedere l'ordinamento amministrativo e tecnico degli uffici direttivi ed esecutivi, e mantenere consona al programma che sarà tracciato la futura politica dei lavori pubblici. E qui tornano in gioco le considerazioni esposte nel capitolo precedente di questa seconda parte dello studio.

30. — Un cenno sul finanziamento delle opere. Per ciò che riguarda l'Amministrazione dello Stato permane tuttora l'antico sistema di predisporre i programmi ogni anno in relazione con le autorizzazioni di spesa contenute nel bilancio e nelle leggi speciali. Un'indagine svolta dallo scrivente presso i vari servizi dell'Amministrazione Centrale dei LL.PP. e presso l'A.N.A.S. getta qualche luce sull'entità delle opere per le quali già esistono autorizzazioni di legge sugli esercizi finanziari dal 1953-54 al 1955-56, e sull'entità di quelle per le quali sono in corso (o da presentare) schemi di provvedimenti legislativi con effetto nei tre esercizi suddetti. Le prospettive, invero, non sono molto rosee. Le autorizzazioni di nuove opere con leggi speciali, a parte quelle abbastanza cospicue per proseguire l'assetto delle strade statali, si riducono per le varie direzioni generali del Ministero dei Lavori Pubblici e per i tre esercizi finanziari dal 1953-54 al 1955-56 all'ordine di qualche miliardo, mentre gli stanziamenti di spesa sul bilancio ordinario nei prossimi 3 esercizi (se dedotte le spese generali e il servizio delle annualità) rimarranno al saggio di 100 miliardi annui per opere nuove, previsto per il corrente esercizio 1952-53 ovvero non supererebbero per il prossimo triennio i 300 miliardi di lire. E quale, in relazione a questo modesto tempo finanziario, sarà poi il tempo tecnico se, disinteressandosi lo Stato della esecuzione delle opere di conto di Enti locali, questi troveranno ancor lunghi

indugi nelle istruttorie di concessione dei mutui e dei contributi preliminari all'inizio dei lavori?

Per quel che riguarda l'impiego di mano d'opera nei limiti del reale fabbisogno dei lavori pubblici, è stato documentato che, appunto per la sempre più limitata disponibilità per nuove opere a cura diretta, il numero delle giornate-operaio è andato sensibilmente riducendosi dal 1948 a oggi a motivo del crescere della parte del bilancio consolidata in annualità oltre che per le more delle istruttorie per contributi dello Stato nelle opere di conto di Enti locali.

È però da tener conto che oltre alle Amministrazioni dipendenti dal Ministero dei Lavori Pubblici si occupano, per istituto, di costruire o sovvenzionare opere pubbliche, anche Amministrazioni e Istituzioni specifiche che, o nel campo delle bonifiche e delle trasformazioni fondiari di pubblico interesse o nel campo dei pubblici trasporti o in quello dell'edilizia economica e popolare o, infine, per la valorizzazione delle aree depresse o per la qualificazione dei lavoratori, continueranno a sviluppare i loro programmi in buona parte con fondi che tuttora hanno disponibili sugli utilizzi degli aiuti in dollari.

Se, come giova sperare, nel criterio del piano di Ricostruzione Europea, un altro Fondo-lire, da investire nei prossimi tre esercizi, potesse essere ricostituito con l'utilizzo di dollari americani rivolto ad iniziare l'attuazione del programma di opere pubbliche del quale innanzi si è fatto cenno, nella sua parte meno differibile per la integrale prosecuzione di esso, una volta venuti a cessare detti aiuti si dovrà fare assegnamento sulle normali risorse di una sana finanza ordinaria e su quelle straordinarie conseguibili attraverso il ristabilito credito internazionale del nostro Paese.

ERNESTO D'ALBERGO

**IL PROBLEMA DELLA REGOLARITA' DELL'OCCUPAZIONE.
LA DISOCCUPAZIONE CICLICA E LA SUA PREVENZIONE**

PAGINA BIANCA

I N D I C E

	PAG.
CAP. I — Punti di vista dai quali può essere attaccata e neutralizzata l'oscillazione ciclica	467
» II — Come realizzare la regolarità della occupazione senza incorrere nella rigidità dell'apparato produttivo	481

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

PUNTI DI VISTA DAI QUALI PUÒ ESSERE ATTACCATA E NEUTRALIZZATA L'OSCILLAZIONE CICLICA

1. In che senso debba essere inteso il concetto di «regolarità» dell'occupazione. — 2. La regolarità dell'occupazione obiettivo da realizzare evitando la rigidità dell'apparato produttivo. — 3. In qual senso il tentativo di realizzare la piena occupazione dia luogo a massima rigidità del sistema. — 4. Esempi di rimedi che mirando all'assicurazione della regolarità dell'occupazione determinano rigidità. — 5. L'intera pianificazione economica, modo apparente di risolvere il problema.

1. — Giova, anzitutto, precisare il concetto di «regolarità» della occupazione, senza la preoccupazione di teorizzare nei confronti di un problema eminentemente concreto e specifico quale si pone in Italia. Non che l'esperienza altrui non debba guidarci: anzi, specialmente i tentativi compiuti dai governi negli ultimi vent'anni, con i dovuti adattamenti alla nostra complessa situazione, vanno valorizzati tenendo presenti le circostanze che all'estero hanno condizionato le soluzioni. Da queste, poi, sistemate in via teorica in termini schematici, non si può passare ad applicazioni uniformi nei vari paesi, come spesso si pretende.

Il concetto di «regolarità» della occupazione presuppone, per contrapposizione, il ricorrere di oscillazioni congiunturali, della durata media che caratterizza statisticamente il ciclo economico osservato nella esperienza di molti paesi. Inoltre fa ammettere il verificarsi, del resto non contraddetto dai fatti, di una correlazione fra oscillazione della congiuntura, nel senso della espansione e della depressione, e variazione del volume della occupazione dei fattori produttivi, di cui in questa inchiesta interessa soprattutto quello costituito dal lavoro umano (1).

Poichè è il fatto negativo, offerto dalla riduzione della occupazione del numero delle unità umane ovvero dalla disoccupazione, che massimamente colpisce come sintomo di squilibrio nel tempo, è chiaro che il problema della «regolarità» dell'occupazione si pone nel senso di neutralizzare, compensare gli effetti delle oscillazioni cicliche sul volume (e sulla durata) dell'occupazione,

(1) Ad. es. negli Stati Uniti l'ampiezza delle depressioni ricorrenti, è stata indicata, fra l'altro, in termini di salariati disoccupati rispetto al totale dei salariati: 30 % all'inizio del 1933; 7,9 % nel 1923; 23,1 % nel 1921; 16,4 nel 1907; 18 % nel 1894-98 (Secondo i calcoli del DOUGLAS, in *Real wages in the United States 1890-1926*, e del National Industrial Conference Board e della American Federation of Labor per la grande crisi).

così che gli avvallamenti vengano colmati al massimo e si superino i punti morti che impediscono la fase di ascesa ciclica. O, se ci si vuole esprimere in termini di equilibrio, conferire «regolarità» alla occupazione, significa agevolare la ricostituzione di rapporti fra i fattori (produzione, consumo, prezzi, ecc.) che li determinano nel tempo, compatibilmente con la massima utilizzazione di unità di lavoro umano.

In questi termini il problema della «regolarità» della occupazione, non è ancora sufficientemente delimitato per il caso italiano. Si sa che, per un intrecciarsi del problema fondamentale dello squilibrio, sinora cronico, fra beni strumentali o capitali in genere ed energie di lavoro, coi problemi di breve durata, il benessere economico, tipico dei paesi più evoluti, non si accompagna alla occupazione delle nostre forze di lavoro nel senso di una elevazione sempre adeguata del tenor di vita. Lo stesso fenomeno di «sottoccupazione» che si nota nella agricoltura, nel senso che un numero di persone addette, eccedenti quello che, dato il reddito che si ottiene dalle imprese, sarebbe sufficiente, non si concilia con il concetto ed il corrispondente fatto della «regolare» occupazione. Questa, che va resa massima nel tempo, in relazione alle oscillazioni cicliche, va condizionata a un dato salario reale medio, poichè quanti si accingono a risolvere un problema del genere sono assillati dal fine ultimo di assicurare un certo benessere al popolo considerato.

Questa ultima visione non è soltanto dettata dalla condizione ad es. di sottoccupazione e di correlativo basso reddito nella agricoltura, ma è generale e risponde ad una esigenza sentita da tutti i paesi che hanno compiuto esperienze in questo campo, dagli Stati Uniti, all'Inghilterra, alla Germania per ricordare alcuni paesi rappresentativi preoccupati di assicurare un minimo di benessere con la politica di intervento. Non si tratta soltanto di superare il concetto della assistenza (sussidi inadeguati), ma di introdurre il criterio non teorico ma denso di esperienza della elevazione media della domanda potenziale di prodotto soprattutto dell'agricoltura e dell'industria, dopo fasi di contrazione del movimento produttivo.

Naturalmente, è implicito anche il criterio della elevazione del rendimento del lavoro in termini concreti, corrispondenti alla elevazione della produttività marginale. Proprio nei confronti dell'agricoltura, ad. es. negli Stati Uniti, in sede di politica economica intesa a combattere la disoccupazione, si perseguiva il fine di togliere le famiglie dalla terra sottomarginale (*unprofitable*), ai tempi della legislazione tendente a sollevare il paese dalla grande crisi.

2. — Una realistica considerazione della storica economica italiana fa individuare significative epoche e corrispondenti periodi, caratterizzati da oscillazione ciclica, di cui si è individuata una serie di cause, in rapporto alle quali

sono state adottate misure di governo più o meno preordinate ed armoniche e non sempre nel senso preventivo. Una analisi della costituzione economica nostra e del suo divenire, in così diverse condizioni osservabili nel Nord, nel Centro e nel Sud-Italia in base anche alle indagini monografiche per regioni e provincie, fa comprendere come le fluttuazioni economiche a parità di regime istituzionale divengano ancora più complesse che nei mercati omogenei.

Alla complessità e mutevolezza delle situazioni interne, si aggiunge, nel tempo, l'influenza delle fluttuazioni nel mercato internazionale ai cui movimenti la vita economica italiana è vincolata assai più di quanto comunemente si pensi. Nei paragrafi successivi, in particolare, si insisterà sulla dipendenza dell'Italia dal dinamismo dei fatti economici che hanno luogo nel resto del mondo, con riferimenti specifici alle vicende dei rapporti internazionali. Ciò intanto costituisce un fattore, come suol dirsi « esogeno », che talora accentua, tal'altra attenua l'azione e la reazione delle forze elementari che agiscono in senso evolutivo ed oscillatorio come fattori « endogeni » del ciclo.

Occorre prendere atto, quindi, della ricorrenza delle fluttuazioni nel campo dell'attività economica nostra, rivelate dalle statistiche *globali* concernenti la produzione agricola, industriale, di beni e servizi: gli scambi, i prezzi, la moneta ed il credito, il reddito nazionale, la disoccupazione ecc. Le statistiche relative a quantità globali, di cui la dottrina discorre in questi anni nel mondo, servono soprattutto a farci conoscere l'ampiezza e le fasi delle oscillazioni cicliche. E ciò ha la sua importanza se si pensa ai rimedi, i quali, tendenti in media verso la stabilizzazione di condizioni lontane dalle posizioni estreme, possono avere per oggetto il freno all'eccesso della espansione ovvero l'eccitazione dei fattori da cui può derivare la ripresa dopo o durante la depressione.

Ma, specialmente nel caso italiano, pur senza abbandonare le visioni generali che mirano a introdurre i sistemi di politica « attiva » di congiuntura, per agevolare il riequilibrio di rapporti turbati fra quantità economiche, al fine di conseguire la « regolarità » nell'occupazione nel senso già indicato e compatibile con queste ulteriori osservazioni, occorre atomisticamente considerare le componenti del movimento ciclico, che si intenda, *grosso modo*, « stabilizzare », per usare una espressione ricorrente nella teoria e soprattutto nella prassi estera, nel senso di mitigare le fluttuazioni economiche e i conseguenti effetti sul *quantum* di occupazione di unità di lavoro.

Lo scopo della visione analitica dei fatti che riguardano settori produttivi e persino situazioni locali pur nel quadro diagnostico generale, è costituito dalla necessità di evitare che i provvedimenti, intesi ad equilibrare o stabilizzare, non abbiano l'effetto voluto. Se si fa l'ipotesi del nostro mercato, non caratterizzato da assenza di vincoli, ma tuttavia, benchè eclettico, elastico rispetto al caso

della economia integralmente manovrata o pianificata, occorre evitare che la reattività delle forze operanti, come capacità di adattamento o di adeguamento alle mutate circostanze, venga sacrificata da rimedi troppo generali e non discriminanti.

Occorre evitare, ad es. di conferire « rigidità » al mercato e soprattutto alle sue parti ed ai suoi settori che si articolano per tipi diversi di imprese collettive o individuali, a mezzo di provvedimenti che vorrebbero, per contro, come si è detto, accentuare l'attitudine a reagire e la velocità in sede di adeguamento e di adattamento dei fattori che conferiscono dinamismo al ciclo.

L'astensione dall'intervenire da parte della pubblica autorità, in certi casi e tempi, può addirittura equivalere all'eliminazione di rischi, vincoli, re-more nei confronti di iniziative che, affidate ai privati, sono in grado di attuare adeguamenti (ad. es. aumento di investimenti) atti ad agevolare l'occupazione di unità di lavoro.

3. — Prima di illustrare con qualche esempio questi criteri che intendono conciliare la « regolarità » dell'occupazione con la elasticità dell'apparato produttivo, evitandone la « rigidità », controproducente nella soluzione di problemi di pronto adattamento di quantità globali e parziali (per settori e unità, come imprese agenti nella produzione), occorre scartare il concetto di stabilizzazione del ciclo quando esso abbia raggiunto una fase di « alta » congiuntura che si intenda far continuare, come atto ad assicurare una occupazione prossima alla integrale o piena utilizzazione dei fattori, compreso il lavoro.

In questa parte introduttiva, in tema di lotta o rimedi contro la disoccupazione, non si intende anticipare quanto figurerà più oltre (paragrafo 9) sulla applicabilità della formula della diretta elevazione della domanda, al caso dell'Italia. Ma le precisazioni concettuali in merito a quello che si intende per « regolarità » di occupazione, debbono far sgomberare il campo da idee e esperimenti che hanno avuto, in rapporto alla congiuntura, il crisma del tentativo storico specialmente nei paesi aperti alle nuove visioni in tema di intervento statale per una politica attiva della congiuntura.

Invero fra le interpretazioni del concetto della « regolarità » della occupazione, l'esperienza ha fatto conoscere quello che da alcuni è stato definito il « temerario tentativo » di stabilizzare o perpetuare la fase di espansione del ciclo, ovviamente atto ad assicurare un'alta occupazione se non la « piena » o « integrale » utilizzazione dei fattori che è stata la mèta, non soltanto ipotetica, di visioni tradottesì in direttive di politica economica all'estero. Invero l'esperienza (ad es. in Germania), ha dimostrato che una manovra del genere, alimentata dalla spesa pubblica e dai relativi investimenti, non sempre ha suscitato adeguati investimenti privati ; questi, ad un certo punto sono stati sostituiti

più che accentuati da quelli pubblici, con graduale e necessario controllo di salari, prezzi, capitali, investimenti, consumi, commercio estero. Quando i fattori disponibili siano stati tutti impiegati, il voler continuare negli investimenti, ricorrendo inoltre al credito, implica riduzione relativa di beni consumabili e pressione inflazionistica, che può essere entro certi limiti contenuta attraverso la manovra fiscale che prelevi potere d'acquisto. Ma questa restrizione di consumi non può andare oltre un certo limite, così come l'aumento degli investimenti non si può perpetuare, senza modificare e per lo più abbassare la produttività marginale di investimenti pubblici.

Non soltanto da un sistema in gran parte libero o avente molti dei caratteri della funzionalità della economia di mercato, attraverso la serie di interventi, si passa ad un sistema *rigido* di controlli e pianificazioni, (il che è contro l'assunto della conciliazione della regolarità della occupazione con l'elasticità dei sistemi che, appunto, abbisognano di capacità di pronto e non costoso adattamento di quantità globali e parziali nel tempo, in materia di investimenti, consumi, prezzi ecc.), ma la stessa evoluzione verso il collettivismo economico, come oltre si dirà, non garantisce intorno all'effetto che si intende conseguire, costituito dalla occupazione integrale o piena.

La guerra non ha consentito di vedere fino alle ultime conseguenze della crescente pianificazione l'esperimento della occupazione integrale, nel senso della stabilizzazione della fase ascendente della congiuntura in Germania. Negli Stati Uniti il *New Deal*, concepito nel senso della stabilizzazione della fase alta del ciclo, una volta questa raggiunta, venne successivamente sostituito da concetti più affini a quello di «regolarità» della occupazione nel senso sopra definito.

In Inghilterra, dai piani legati a nomi di studiosi di problemi del benessere, si è passati alla consacrazione dei programmi di politica economica nei tradizionali «libri», come quello «bianco» per la politica della occupazione.

In una interpretazione (che era risposta alle critiche) si diceva che «l'economia di mercato non può funzionare anche in modo tollerabile riferito al concetto di «bene», se la spesa in beni e servizi, pubblici e privati, non viene mantenuta ad un alto e stabile livello. Questo è il problema centrale da tener presente se si vuole che operi una libera economia di mercato, in cui il totale delle spese predette sia adeguato al fine di consentire la continuazione della «piena occupazione» (1).

Ma la stabilizzazione del volume correlativo della produzione, della spesa privata e pubblica, dei prezzi, del costo del lavoro (correlato con la produttività

(1) Si veda, ad esempio: A. H. HANSEN - *Economic policy and full employment*, 1947. McGraw - Hill, New York - Londra.

marginale), ecc. per realizzare (con simultanea manovra di assicurazioni sociali, di imposte e di altre leve) il « mantenimento della occupazione generale » consacrato nel « libro bianco » della fine dell'ultima guerra, ovviamente fa venir meno la premessa elasticità del sistema, ancora definito come economia di mercato. E questa inesorabile conseguenza della pianificazione con un fine così avanzato come la stabilizzazione della occupazione integrale, deve essere apparsa talmente determinante, che lo stesso Beveridge, formulatore di piani in questo senso, dall'intervento statale a mezzo soprattutto di un programma di spesa pubblica si attendeva solo « una *riduzione* delle fluttuazioni cicliche ».

È questo ultimo, come si è visto all'inizio uno dei possibili modi di concepire la politica economica atta ad assicurare una certa « regolarità » nella occupazione delle unità di lavoro, associate ad altri fattori, realisticamente considerata specialmente in relazione alle condizioni di un paese come l'Italia, in cui il fattore libero o disponibile, dominante, è tuttora costituito preminentemente dal lavoro. E poichè i rimedi su cui analiticamente si insisterà più oltre, prevedono una necessaria reattività dei fattori che compongono, specialmente nel campo della produzione e degli scambi, il nostro apparato o sistema, occorre evitare il miraggio di soluzioni integrali, che finiscono per irrigidire il sistema medesimo, senza conseguire gli effetti che si perseguono, compatibilmente con una certa libertà nelle scelte nel campo della produzione, della circolazione e del consumo.

4. — Ciò detto, di massima, nei confronti di rimedi globali contro la disoccupazione tendenti, all'opposto, a perpetuare o stabilizzare una integrale o piena o generale occupazione dei fattori, occorre fare qualche esempio riferito ad atti di politica economica che, direttamente intesi ad assicurare la « regolare » occupazione, pur nel significato assai meno ambizioso di quello della stabilizzazione integrale, finiscono per irrigidire le situazioni che permangono, così, avverse alla necessaria adeguabilità al programma di una maggiore occupazione, rispetto a un dato livello.

A) Secondo quanto è stato sopra avvertito, pel caso specialmente italiano, occorre tener conto degli effetti di rimedi che siano rivolti al fine di realizzare la « regolarità » nella occupazione nel senso della stabilizzazione del numero delle unità di lavoro addette alle imprese private, singolarmente considerate, nella agricoltura e nell'industria, scendendo ad una visione atomistica.

Concepita come mantenimento di continuità nella occupazione di un dato volume di occupazione (solitamente riferito a periodi di espansione o di « alta » congiuntura) detta politica attiva economica può consistere in vincoli come i provvedimenti sperimentati per « bloccare » i licenziamenti o « imporre » dati contingenti di mano d'opera.

In questo caso si confondono in uno problemi di assistenza (il cui costo sociale va riferito alla collettività nel suo insieme ed alla relativa capacità di contribuire a questo onere generale, che va ripartito con i criteri che informano la distribuzione del costo indivisibile dei servizi pubblici) con problemi di produzione.

Opinioni diffuse sono state accertate in questi anni in Italia, avverso a questo modo di concepire la «regolarità» della occupazione, nel senso che i due tipi di provvedimenti (ed altri vincoli contrattuali) anzichè conferire all'apparato produttivo l'attitudine a contribuire all'assorbimento di disoccupati, lo «irrigidiscono» o «cristallizzano» dando luogo ad effetti controproducenti. Questo sostanziale modo di risolvere un problema assistenziale, finisce, per documentazione di protagonisti del movimento economico, per ridurre la ricchezza che, per contro, si vorrebbe elevare nelle fasi di depressione con conseguente assorbimento di mano d'opera.

La variabilità degli incrementi di unità di lavoro da combinare nei processi produttivi, viene meno, con danno definitivo di una maggiore occupazione, allorchè l'imprenditore debba considerare un rischio l'assunzione di lavoratori, il cui numero renda fisso il vincolo legale o sindacale o politico contro l'esigenza della variabilità correlata con le fluttuazioni della attività delle imprese produttive. Proprio contro il concetto di «regolarità» che significa stabilizzazione nello spirito della media delle variazioni cicliche e congiunturali in genere (che potrebbero comprendere anche la stagionalità), si introducono «vincoli» che, volendo assicurare la *continuità* di rapporti di lavoro, ne impediscono (proteggendo i vecchi) *nuovi e maggiori*. Realistiche asserzioni di responsabili fanno sapere che i «doppi turni» o le «doppie squadre» non sono stati posti in essere, con conseguente elevazione del numero di operai occupati, per il rischio del mancato alleggerimento nelle fasi di minore intensità di lavoro industriale. Inoltre, si determinano livelli di costi inadeguati alle variazioni dei prezzi, si abbassa la produttività marginale e si intaccano i rapporti organici (disciplina), e si impedisce la selezione in funzione della specializzazione e della produttività. Tutto ciò si risolve in un irrigidimento del sistema o apparato produttivo a danno della stabilizzazione od elevazione media della occupazione di unità di lavoro e della «regolarità» che erroneamente in siffatte forme vincolanti si vorrebbe conseguire.

Con queste osservazioni si è scesi al caso atomistico delle singole imprese, agricole o industriali, a cui il regime contrattuale vincolato o addirittura la legge direttamente prescrive il *quantum* di forze di lavoro da occupare, in modo diretto o indiretto.

B) Ma in una inchiesta che vuole abbracciare panoramicamente periodi lunghi e medii di tempo, coincidenti con le rilevazioni statistiche di cicli storici,

occorre tener conto anche di provvedimenti cosiddetti di politica « attiva » della congiuntura che conferiscano rigidità a settori dell'apparato produttivo.

L'esempio può essere attinto, ad es. a provvedimenti recenti che hanno avuto lo scopo di contribuire alla ricerca dei mezzi per alimentare la spesa pubblica. Si consideri ad es. una imposizione differenziale in funzione della spesa che le imprese private sostengono, in un dato istante o periodo, per l'occupazione della unità di lavoro. In tal caso (a prescindere dal criterio assistenziale che va basato su contribuzioni commisurate a redditi e profitti netti che alimentino il bilancio statale) si finisce per penalizzare proprio le imprese la cui attività sia suscettibile di assorbire in misura maggiore la mano d'opera eventualmente disoccupata. Si creano vere e proprie spese generali, impreviste ed aggiuntive, che irrigidiscono i costi di produzione facendo perdere ad essi il legame elastico con i variabili prezzi di vendita sul mercato interno e internazionale. Per contro rendite di protezione, differenziale, derivano a favore delle imprese che, a parità di profitti o ammesso maggiore profitto relativo, non vedano variazioni di costi per causa fiscale, dato il minor contingente di unità di lavoro che entrano in combinazione con altri fattori produttivi.

C) Nello spirito della ampia visione che deve informare una inchiesta sul complesso problema, occorre avanzare altro esempio significativo, dal punto di vista della conciliazione della « regolarità » della occupazione e della rigidità che si conferisce al sistema produttivo, considerato per settori direttamente e, via mediata, nell'insieme. Si riferisce l'esempio dell'aspetto monetario della politica attiva della congiuntura.

È ovvio che, nelle circostanze presenti, non si intende prospettare la manovra della moneta in termini di flusso di anticipazioni per conto dello Stato o del commercio oppure di revisione del cambio internazionale della lira, ferme rimanendo le condizioni degli altri paesi con cui l'Italia è strettamente legata da rapporti economici complessi. Per circostanze presenti si intendono quelle del dopoguerra in corso, che peraltro gradualmente vanno mutando.

Orbene, è già stato provato, nei limiti in cui può istituirsi una relazione così immediata di causalità diretta, che l'espansione inflazionistica dei mezzi di pagamento, sul tipo di quella che ebbe luogo fra il 1945 e il 1947, in Italia, non riuscì a modificare il fenomeno della *disoccupazione* che continuò a persistere nelle stesse proporzioni ovvero quasi immutato. Ciò avrebbe provato, a differenza di quanto può avvenire altrove — nel senso che la disoccupazione ciclica può essere dovuta a mancato soddisfacimento di domanda di moneta da parte del mercato — quel che si verifica nel caso nostro caratterizzato da basso reddito reale a causa di insufficienza del risparmio a conferire all'apparato produttivo espansione di capitali effettivi quando si verifichi solo aumento di circolazione monetaria o di credito. Questo si è letto nella relazione chiesta

dalla Banca dei Regolamenti internazionali al membro italiano del suo consiglio, apparsa nel settembre del 1949. (*Econ. and fin. problems of Italy*). Altro centro di osservazione (il Department des questions économiques dell'O.N.U., Lake Success, N. Y. giugno 1949), nel pubblicare dati e commenti intorno a *Les courants inflationnistes et déflationnistes en 1946-48*, poneva in risalto la situazione diversa verificatasi in quegli anni in Italia, consistente nel fatto che l'inflazione ha avuto luogo parallelamente ad una disoccupazione importante, contrapponendo il nostro paese ad altri, da questo punto di vista. È vero che la congiuntura veniva individuata, dal lato causale, nell'aumento della popolazione delle città (con aumento naturale, cioè, superiore alle perdite della guerra, e dell'offerta di unità in seguito alla smobilitazione dell'esercito permanente e della milizia fascista). Ma l'aumento della produzione, da cui verosimilmente si attendeva l'aumento della occupazione, non si riteneva che potesse essere sollecitato dall'espansione della circolazione e del credito, bensì dal potenziamento della attrezzatura (capitali e risparmio) e dalla disponibilità maggiore di materie prime. Secondo il B.I.T. gli effetti di quell'inflazione (1945-47) sulla occupazione furono assai limitate.

Ripetesi, sebbene le circostanze dell'epoca di quelle documentazioni siano alquanto mutate, non si intende riferire l'esempio a sfondo monetario in senso finalistico ovvero in vista di esperimenti che immediatamente possano caratterizzare la lotta contro la disoccupazione dovuta alle oscillazioni cicliche; bensì dal punto di vista della visione di aspetti della politica economica attiva, che, se entro certi limiti, anche di tempo, possono agevolare l'aumento della occupazione, per altro possono conferire rigidità a settori del sistema.

Del resto, ragionando per cicli, l'esperienza del passato ci fa assistere al periodo 1919-1926, particolarmente caratterizzato da svalutazione inflazionistica della nostra moneta; ad esso succede storicamente (dominato proprio dalla congiuntura monetaria) quello 1927-1936, di relativa stabilità del cambio monetario e dei prezzi; indi, per rottura del vincolo che appunto (stabilità o rigidità di cambi e prezzi) toglieva elasticità all'apparato produttivo dal lato interno (costi e prezzi) e internazionale, si assiste al periodo 1936 (allineamento della lira) — 1943, epoca di relativa stabilità del potere d'acquisto interno per il funzionamento alquanto soddisfacente del « circuito monetario » per il finanziamento della guerra. Così si individuano cicli in cui la variabile monetaria, in senso molteplice, è determinante di oscillazioni aventi effetti anche sulla occupazione in senso vario, che si rinuncia ad accertare statisticamente, nel senso di correlazioni fra i fenomeni.

Poichè interessa il senso della politica attiva della congiuntura, non v'è dubbio che la stabilità di cambi e prezzi e, in una parola, del potere d'acquisto interno e internazionale della moneta, agevolando la formazione del risparmio,

il flusso corrispondente di investimenti, la domanda di beni e servizi ad opera dei percettori di redditi fissi e di lavoro, appresta condizioni favorevoli alla occupazione. Il ragionamento è valido relativamente alle condizioni del mercato, che mutano nel tempo e nello spazio.

Ma come altri provvedimenti ed atti di politica attiva della congiuntura, anche la stabilità monetaria che, *pro-tempore*, è atta ad assicurare continuità di sviluppo della economia e conseguente «regolarità» di occupazione di unità di lavoro, diviene, per alcuni settori del movimento produttivo, col mutare di circostanze interne ed estere, un fattore che conferisce in definitiva rigidità al sistema. Il che, in relazione ai fatti ciclici, può divenire controproducente dal punto di vista, appunto, della «regolarità» di una occupazione caratterizzata da un tenor di vita, che sia indice di benessere progressivo e non di misere condizioni di esistenza.

Con queste avvertenze si intende fare l'esempio della reazione della amministrazione del presidente Roosevelt, che era salita al potere sotto l'insegna della difesa del dollaro (nonostante la caduta della sterlina e dello yen giapponese) e che pure, fra i primi provvedimenti di lotta contro la disoccupazione, poneva in atto la svalutazione del dollaro. L'indebitamento dei privati, come società, agricoltori, proprietari di case nel periodo della espansione degli affari, diveniva intollerabile in fase di prezzi inadeguati, e, specialmente, non in equilibrio nel settore agricolo e in quello industriale. Gli oneri finanziari normalmente contrastano, per la loro fissità, con i redditi che crollano presso le imprese. A prescindere dalla pressione della concorrenza di paesi che avevano svalutato le proprie monete, la situazione interna richiedeva che si spezzasse uno degli ostacoli alla espansione della produzione ad opera delle private iniziative. Alla svalutazione del dollaro, che liberava i debitori di gran parte del loro onere reale, si aggiungevano i crediti a favore di agricoltori, industriali e proprietari di case, attraverso appositi organismi finanziari.

Cosicchè, la stabilità monetaria conciliabile con la fase ascendente del ciclo e della alta occupazione, diveniva fattore da modificare nella fase critica, caratterizzata da forte disoccupazione. Alleata della regolarità della occupazione, nella prima fase, conferiva *rigidità* al sistema nella seconda fase, fortemente caratterizzata da disoccupazione. (Quanto vale per l'esperienza Roosevelt, all'epoca del *New Deal*, poi sviluppatosi, verso lavori pubblici in grandi proporzioni, si potrebbe ripetere per i paesi aderenti al «blocco delle monete auree», fra cui l'Italia, prima dell'allineamento del 1936). Si è detto che il mantenimento della vecchia parità conferiva rigidità al sistema. Ma le poche individuazioni di settori, fanno comprendere come la rigidità sia, anzitutto e soprattutto, di settori del mercato, e come tutto il mondo economico risenta di atti di politica economica che, fautori di occupazione in certe fasi cicliche,

sono causa preminente di disoccupazione in altre fasi, proprio per la rigidità che conferiscono a decisivi settori del movimento degli affari.

Esperienze come quella ricordata, a base della lotta contro la disoccupazione ciclica, in un certo senso giustificano lo sfondo sociale che gli interpreti dei fatti conferiscono al processo di svalutazione monetaria, allorchè aggiungono che essa « aiuta gli uomini nuovi, li libera del peso dei debiti, avvantaggia la nuova ricchezza a spese della antica, arma l'intrapresa contro l'accumulazione ». E trovando che la reazione contro dati regimi di stabilità legale, si giustifica con la necessità di rimuovere un « ostacolo ad ogni ripresa economica, perchè il peso dei debiti cumulativi cogli interessi composti, soffocava la ricchezza in formazione », nel dare la ragione storica di tutta una serie di « allineamenti », in sostanza si giudica atta a creare rigidità del sistema economico una direttiva di politica monetaria, conciliabile con la « regolarità » della occupazione soltanto in fase di *espansione* degli affari.

Sembra che bastino, intanto, questi esempi per chiarire come la lotta per ridurre la disoccupazione ciclica, debba spesso condursi facendo sparire dal mercato provvedimenti che, entro certi periodi di tempo, sembrano atti ad accrescere il numero delle persone occupate ; e come la regolarità temporanea assicurata dai provvedimenti medesimi possa conferire rigidità al sistema o a settori di esso, con effetti controproducenti proprio in tema di massima occupazione del fattore lavoro, compatibilmente con le circostanze.

5. — Un modo, addirittura, di superare le difficoltà che la funzionalità di una economia di mercato, più o meno vincolata o mista, presenta con le oscillazioni cicliche insite nel sistema capitalistico colpito « dalla maledizione della instabilità economica e della periodica disoccupazione delle masse », appare quello della radicale e definitiva modifica della struttura medesima.

In una inchiesta che oggettivamente deve considerare tutti i punti di vista dai quali può essere attaccata e neutralizzata l'oscillazione ciclica con gli effetti sulla disoccupazione, senza prevenzioni ideologiche, occorre far figurare ogni punto di vista. E non si può negare che affascina il prospettare un sistema che non conosca il fenomeno sociale che conferisce spinta allo studio dei rimedi : la disoccupazione congiunturale. Non è teoria ma cronaca il ricordare che proprio a quanti, nel 1949, si sono posti il problema della disoccupazione, per la diagnosi e i rimedi di lungo e breve periodo (convegno di Napoli) si proponeva la necessità di « una trasformazione strutturale del mercato », tale da sostituirvi gradualmente, « dialetticamente, attraverso una lotta politico-economica » un « mercato socialista » od un « mercato collettivistico ». Del pari, di fronte al nostro problema della disoccupazione, si ricordava che essa è « un fenomeno istituzionale del sistema capitalistico giunto allo stadio attuale », ovvero una espres-

sione più « appariscente » della crisi del sistema capitalistico. Cosicché una linea di politica economica che superi la situazione attuale, dal punto di vista contingente e da quello istituzionale, sarebbe costituita da una riforma strutturale. Una integrale mobilitazione dei fattori produttivi (piena occupazione) sarebbe possibile con la massimizzazione del reddito nazionale, in un sistema che tolga la libertà di investimento ai privati, cioè in un sistema socialista.

Dopo le precisazioni concettuali finora avanzate, allo scopo di indicare l'idea di « regolarità » della occupazione, senza incorrere nella rigidità dell'apparato produttivo, e nel senso della massima occupazione compatibile con un dato salario reale indice di benessere collegato col progresso civile, occorre rilevare : a) se la eliminazione del difetto istituzionale della economia di mercato (libera o relativamente vincolata) sia *sostanziale*, sempre, nei casi in cui la lotta contro la disoccupazione si risolva nella radicale trasformazione strutturale ; b) se al fenomeno « appariscente » che affiora ciclicamente nel sistema capitalistico, non corrisponda, per *equivalenza*, negli effetti, nel sistema collettivistico o regolato, una situazione non immediatamente individuabile, attraverso le statistiche della disoccupazione, nei casi in cui tutte le unità di lavoro *figurino* coattivamente e integralmente impiegate, ma subiscono tuttavia disagio e malessere pari o superiori nell'insieme ai danni della disoccupazione nel nostro sistema.

Anche nel pensiero dei « tecnici » del mondo capitalistico una prova a sostegno della tesi che il capitalismo non è destinato a continuare molto più a lungo, è la continuata *presenza* nelle nazioni capitalistiche, della « disoccupazione di massa », a cui si aggiunge il « fallimento di tutti i mezzi che sono stati tentati per liberarsene ». Donde le critiche della tecnocrazia al *New Deal*, negli Stati Uniti, che prevedeva la lotta contro la disoccupazione, compatibilmente con le istituzioni capitalistiche o della economia di mercato.

L'esperienza non prova che manchino oscillazioni e necessità di adattamenti nei casi di squilibrio fra le quantità che vengono pianificate in una economia collettivizzata. Le differenze di produttività nei vari campi di produzione, le invenzioni ed il progresso tecnologico, le variazioni della produzione agricola, le modificazioni nei consumi, le variazioni del movimento della popolazione (nascite e morti), le congiunture belliche, gli errori o i voluti programmi di espansione degli investimenti, ecc. sono fatti che conferiscono dinamismo, anche nell'ambito della economia collettivizzata, ai vari settori di essa. Ad esempio una eccedenza degli investimenti sul risparmio, può verificarsi in una economia totalmente vincolata ; donde la necessità di ridurre il consumo, nel quadro della pianificazione, mediante manovra delle imposte e dei prezzi o, in certe fasi, addirittura mediante la diretta riduzione dei beni consumabili, posti a disposizione dei componenti la collettività. Donde l'abbassamento eventuale del tenor di

vita, connesso con spostamenti di lavoratori coattivamente da un settore all'altro per l'eliminazione del fatto « appariscente » dei senza lavoro, senza grande riguardo per l'altezza dei salari o le preferenze per le occupazioni, come specie e come spazio (o luogo). Il rilevare che tutti i fattori e le unità di lavoro in particolare, siano occupati, qualunque sia l'altezza del reddito o quale si sia il tenor di vita, non significa avere risolto nè il problema della eliminazione delle fluttuazioni nè quello della disoccupazione giudicando dagli effetti di questo fenomeno sul benessere generale. La variazione (abbassamento) del tenor di vita conferisce solo una soluzione formale al problema della disoccupazione nei paesi collettivistici, se addirittura detto tenore di vita è inferiore, durante le depressioni, a quello medio dei paesi caratterizzati dall'appariscente fenomeno della disoccupazione.

Al pensiero, che è intuizione e dimostrazione, dell'osservatore, si aggiunge la documentazione sul tipo di quella del Bureau International du Travail, che rileva anzitutto, l'apparente inesistenza di un problema nell'assicurare il pieno impiego nelle economie pianificate: anche in esse occorre tenere la domanda ad un livello sufficientemente basso per evitare l'inflazione quando si ecceda nei programmi di investimenti. La politica fiscale compensatrice in atto nei paesi capitalistici, come si vedrà ancora più oltre, viene praticamente posta in atto anche nei paesi ad economia pianificata, per controllare il volume del consumo. L'imposta generale sui consumi, sul tipo della nostra imposta sull'entrata, serve a sottrarre potere d'acquisto dalle mani dei consumatori, per mantenerlo in equilibrio continuo con la produzione totale delle imprese nazionalizzate. La libertà di consumo diviene apparente perchè questo è fissato indirettamente dallo Stato. Il che ci dice che esistono problemi affini nella lotta contro la disoccupazione e che quando essa apparentemente, in un sistema di costrizione al lavoro che dia l'idea della piena occupazione, non esiste numericamente, negli effetti (tenor di vita, benessere ecc.) si ha equivalenza o spesso, situazione peggiore, che nei casi in cui l'oscillazione ciclica dia luogo alla disoccupazione nelle fasi di depressione dei paesi capitalistici.

Per contrapposizione, vien fatto di pensare alla fase storica in cui la predetta condizione di libera concorrenza, all'incirca realizzata nel mondo capitalistico, conservando elasticità e libertà di movimenti al sistema ed alle componenti dello stesso, risolveva il problema della piena occupazione. Lo sviluppo dei vincoli del mondo odierno, rende necessario l'intervento della politica economica per assicurare la massima occupazione. Ma nel senso del legame con un dato tenor di vita o livello di benessere, le appariscenti disoccupazioni dei paesi capitalistici, *possono* essere affrontate compatibilmente con le istituzioni relativamente libere, con effetti superiori, nella sostanza (reddito medio e potere di acquisto o benessere) a quelli che sono rintracciabili dove formalmente un sistema

collettivistico non fa risaltare il fenomeno e, sempre apparentemente, non deve risolvere il problema della occupazione: che è problema di adeguamento di quantità economiche nel tempo, e fatto non eliminabile in nessun sistema di organizzazione della economia di produzione e di consumo.

E non soltanto la condizione posta all'inizio di queste precisazioni (benessere o salario reale adeguato) potrebbe non conciliarsi con la massima occupazione (o addirittura piena) in regime collettivistico; ma la apparente « regolarità della occupazione » ha luogo in tal caso incorrendosi nel massimo di rigidità del sistema (manovrato per piani) senza il sistematico ausilio della elasticità di adattamento delle quantità, che è possibile osservare o sollecitare, per azioni e reazioni, nelle libere economie di mercato (o relativamente vincolate).

CAPITOLO II

COME REALIZZARE LA REGOLARITÀ DELLA OCCUPAZIONE SENZA INCORRERE NELLA RIGIDITÀ DELL'APPARATO PRODUTTIVO

6. Modi e tentativi di evitare, neutralizzare o ridurre le fluttuazioni cicliche con particolare riferimento al caso italiano. — 7. Complicazione del problema per la dipendenza dell'Italia da fluttuazione cicliche internazionali. — 8. Vicende cicliche dovute a situazioni interne e a rimedi relativi o a direttive particolari di politica economica. — 9. Provvedimenti idonei al caso italiano per elevare gli investimenti nelle fasi di depressione — 10. Gli investimenti privati necessari a rendere durevoli gli effetti della spesa pubblica. — 11. Esenzioni fiscali. — 12. Finanziamenti. — 13. Considerazioni conclusive.

6. — Considerata la insopprimibile ricorrenza, palese od occulta, delle fluttuazioni economiche, sotto qualsiasi regime istituzionale, occorre studiare, con fini di immediata applicazione, i modi o provvedimenti di politica economica atti a neutralizzare gli effetti delle ricorrenze cicliche, nelle fasi che più, per esperienza, impegnano l'attività preventiva dei governi (sia che si accenni alle fasi di espansione sia che si faccia riferimento all'apparire od annunciarsi della depressione).

L'ultimo ventennio, specialmente, ha fatto osservare nel mondo non soltanto le modalità della azione anticiclica, ma gli effetti a media e breve scadenza. Ciò che nel caso nostro va considerato è l'adattamento delle varie politiche o dei vari sistemi, alla costituzione economica delle diverse parti territoriali italiane, nonchè al tipo di istituzioni giuridiche vigenti e che si profilano tuttavia caratteristiche del nostro progresso sociale.

Queste espressioni vogliono allontanare dalla teoria e dalle ideologie, per la considerazione realistica delle vicende cicliche e dei rimedi adeguati. L'insistere sulla conoscenza analitica dell'ambiente, quale è possibile attraverso le già ricordate monografie provinciali di cui si è presa visione, e di ricerche storico-statistiche aggiornate sulla nostra costituzione economica, è essenziale quando si vogliono suggerire criteri e modi di intervento nella politica economica anticiclica, per la lotta illuminata ed efficiente contro la disoccupazione che emerge dalle fluttuazioni medesime.

Invero, una critica che si è rivolta al *New Deal*, negli Stati Uniti, come insieme di provvedimenti intesi a far intervenire lo Stato nella fase di depressione per sollevare l'economia dal punto morto o dal fondo della crisi, concerneva il mancato sufficiente riguardo alle istituzioni nel cui ambito i provvedimenti

medesimi intendevano agire. Il movimento tecnocratico riteneva invece fosse un pregio del *New Deal* il fatto che, oltre ad aiutare od eccitare le istituzioni vigenti (iniziativa privata soprattutto) le si modificava, tendendo, cioè a trasformare la struttura economico-sociale. Rilievi analoghi sono stati rivolti alla politica di « piena occupazione » germanica, che, frattanto, come si è ricordato, modificava (irrigidendolo) l'intero sistema, sostituendo all'economia di mercato, fatalmente, un'economia pianificata.

Una compiuta analisi delle situazioni, tradizioni, aspirazioni italiane, fa comprendere come si debba adeguare l'azione o politica economica anticiclica alle istituzioni esistenti, che nonostante i vincoli alla proprietà ed alla iniziativa privata, nonostante le statizzazioni, municipalizzazioni ed altri sistemi misti di azione economica e di controllo dei settori della nostra economia, in gran parte caratterizzano un sistema capitalistico con sviluppo ancora notevole della economia di mercato.

Non si può aderire a risultati o tesi di quanti, accingendosi a risolvere problemi come quello dello sviluppo economico attraverso una stabilizzazione del ciclo ovvero una neutralizzazione delle oscillazioni cicliche, ritengono che un posto preminente nel futuro debba farsi in Italia, specialmente del Sud, alla azione diretta dello Stato, anche come creatore di industrie, in quanto l'iniziativa privata costituisce una istituzione o figura *residuale, complementare* e non, come ancora si profila, preminente e fondamentale.

Del resto gli 835 mila addetti alle aziende statali e municipali (di cui 160 mila soltanto impiegati presso aziende con carattere strettamente industriale, municipali e 260 mila nelle amministrazioni autonome statali per servizi di pubblica utilità e 230 mila circa in vere e proprie industrie controllate dall'I.R.I., secondo il Rapporto della Commissione economica del Ministero per la Costituente, I vol.) non costituiscono una cifra prevalente ma bassa rispetto al totale assorbito nelle attività industriali, circa 1 milione e 700 mila unità di lavoro. Ci sono poi le agricole, commerciali e varie nel paese, come addetti. La politica anticiclica deve condizionare ed eccitare, soprattutto, quindi, le private iniziative.

Inoltre una attenta analisi della situazione italiana fa comprendere come esista una stretta interdipendenza fra il problema fondamentale della disoccupazione (sproporzione cronica fra beni strumentali o capitali e aumento della popolazione, pur considerando l'emigrazione) e il problema ciclico, nel senso che le depressioni ovviamente accentuano ed esasperano lo squilibrio fondamentale e che, parimenti, rimedi apparentemente e soltanto anticiclici contribuiscono alla risoluzione della questione di fondo che preoccupa anche socialmente.

Pure detta analisi consente di distinguere nella natura dei provvedimenti anticiclici, fra la posizione delle zone industrializzate e quelle preminentemente

agricole. Ad esempio, i sistemi che hanno adottato paesi come gli Stati Uniti, l'Inghilterra e la Germania, miranti, in fasi di depressione, al superamento dell'avvallamento economico mediante immissioni di potere d'acquisto atte a stimolare la domanda o il consumo, per equilibrare i ricavi nel campo industriale (resi insufficienti dalla crisi) con i costi, entro *certi limiti* possono giustificarsi nel Nord Italia e in parte del Centro. E ciò se esistono capacità industriali non utilizzate, in aggiunta a scorte di materie prime o a disponibilità di capitali tramutabili (anche per facile apporto estero) in fattori da combinare con lavoro non occupato.

Raramente si può evitare non solo la *pressione* inflazionistica ma l'inflazione a breve scadenza nel campo agricolo in cui le dimensioni delle aziende agricole forniscono un fattore costante, a cui si può associare contingente di unità di lavoro normalmente esuberante (sottoccupazione).

In generale, pur attraverso queste differenziazioni, l'Italia, confrontata con i paesi altamente industrializzati, è fra quelli che vengono classificati, per la loro penuria di beni strumentali ed altre scarse risorse (di solito materie prime), insufficientemente sviluppati e dotati di pochi fattori che, verificandosi disoccupazione di mano d'opera, risultino anche essi disoccupati. Inoltre detti paesi presentano una scarsa differenza fra produzione totale e consumo totale, poichè questo si esaurisce in grandissima parte nell'assorbire la produzione medesima, senza scarto rilevante (risparmio non investito). Anche questa costituzione economica limita la politica economica attiva, anticiclica, costituita da immissione di potere d'acquisto, sia attraverso il credito sia attraverso la spesa pubblica che non contribuisca alla elevazione simultanea della produzione, eccitando le private iniziative.

O se vogliamo utilizzare l'analisi delle situazioni particolari, si può dire che nel settore industrializzato (Nord e in parte Centro Italia) la manovra del credito, nel senso delle restrizioni (in fase di espansione o di alta congiuntura) o della erogazione con larghezza, può avere effetti nel senso del freno o della eccitazione nei confronti degli altri fattori, quali non si possono attendere in zone preminentemente agricole ed arretrate. Ivi è meno ampio, frequente e probabile il «boom» speculativo (fatta eccezione, come si ricorderà, per alcune speculazioni edilizie in fasi storiche passate) e, quindi, meno necessaria l'azione per frenare o interrompere l'acme della congiuntura. Per contro, nella fase di depressione, l'azione tendente a modificare la tendenza ciclica o a superare i «punti morti» richiede più che espansione di credito, investimenti aggiuntivi, con impiego di risparmio (solitamente forzato non nel senso in cui se ne discorre nella politica del credito ma in quello che riguarda il prelievo coattivo di tributi nei settori che con la inattività non contribuiscono alla ripresa) ad opera della iniziativa statale, la quale come nel caso del ricorso alla Cassa per

il Mezzogiorno, mobilità risparmio anche estero (che, nel caso è scarsamente incanalato verso questi impieghi i quali non sono soltanto anticiclici).

Generalizzando nel considerare l'Italia, in media, come paese sovrappopolato o con sotto-occupazione, l'azione diviene complessa incrociandosi ed interferendo azione anticiclica (neutralizzazione delle oscillazioni della congiuntura) e azione di lungo periodo che riequilibri la sproporzione fra beni capitali e popolazione attiva ed occupabile. Allorchè lo Stato interviene arrecando capitale o risparmio nazionale od estero, col compiere i lavori pubblici, ad es., non soltanto allevia gli effetti di una depressione ciclica creando immediatamente una domanda aggiuntiva; ma predispone anche quelle che possiamo considerare le spese generali, a cui si agganceranno, avvalendosene, eccitate, le iniziative industriali o quelle tendenti alla intensificazione delle culture agricole. Quindi il problema fondamentale ovvero di lungo periodo e il problema di neutralizzazione delle oscillazioni della congiuntura, si sommano e ci incrociano contribuendo, con la soluzione, ad elevare assolutamente il livello delle condizioni economiche e sociali.

Inoltre una saggia politica attiva della congiuntura può contribuire ad attenuare la disoccupazione stagionale, pur contribuendo in pari tempo a risolvere il problema di lungo periodo e quello della stabilizzazione del ciclo, nel senso della riduzione della ampiezza delle fluttuazioni economiche e degli effetti che, nel caso dell'Italia, soprattutto culminano nella disoccupazione del fattore lavoro.

Solitamente le emigrazioni stagionali con destinazione continentale soprattutto (Europa) e quelle interregionali (soprattutto nel senso delle correnti di flusso invernale verso le città e di riflusso estivo verso l'attività agricola od edilizia), hanno offerto una parziale soluzione al problema della disoccupazione stagionale, la quale, del resto, non è soltanto dipendente dal ciclo agricolo ma è connessa con l'attività di talune industrie a ciclo non continuo o variamente intenso durante l'anno.

Peraltro, in questa occasione, occorre avere presente il concetto di « area depressa » che, nella più diffusa e recente accezione, è venuto a significare paesi e zone a basso progresso o ritmo di progresso economico e sociale ovvero zone sovrappopolate e arretrate come sviluppo, per motivi tecnici ed economici (scarsità di capitali). Orbene, un altro significato ha assunto in un primo tempo questa espressione, che, specie in Inghilterra, indicava i casi di eccesso di specializzazione di alcune zone ovvero di unilateralità di sviluppo.

Donde due effetti: in caso di oscillazione congiunturale la crisi di depressione ha dato luogo a contrazione di reddito e disoccupazione, in proporzioni eccedenti la media dei sintomi tipici di fasi critiche del ciclo economico. In altre parole, le crisi dovute alle fluttuazioni economiche di lunga e media durata

hanno presentato problemi economici e sociali più gravi in certe zone, ad esempio, esclusivamente dedite alla industria mineraria od a quella tessile, per giunta specializzata, o alla agricola solamente. Inoltre, limitandosi a considerare le oscillazioni stagionali, queste specializzazioni eccessive, conferendo unilateralità alla dinamica economica, provocano disoccupazione per lunghi periodi dell'anno, in relazione al fluttuare della intensità del lavoro produttivo, correlato con le esigenze non continue della domanda o del consumo interno e estero.

Una soluzione che contempera due posizioni, nel senso anticiclico, di problemi qui indicati, può aversi in sede di politica attiva della congiuntura. Se non s'arriva ad interventi atti a determinare complesse « zone industriali » con intervento diretto e indiretto (agevolazioni varie alla iniziativa privata), di cui anche in Italia si è fatta varia esperienza che viene sollecitata ancora, come si legge in indagini monografiche regionali e provinciali, certo una politica industriale atta ad acclimatare tipi *varii* di produzione può mettersi in atto, ad evitare le conseguenze dell'eccesso di specializzazione. In questo senso e a questo fine un complesso di provvedimenti, specie finanziari (prestiti anche diretti statali, riduzioni di imposte, sussidi industriali, agevolazioni a cooperative, facilitazioni di trasporti, ecc.) è stato posto in essere nella esperienza inglese. Riuscendo in questa opera, il cui costo può essere compensato nel bilancio di effetti economici e sociali, non soltanto si contribuisce a risolvere il problema di lungo periodo (industrializzazione e proporzione, nel caso italiano, fra popolazione e mezzi strumentali per l'impiego e l'aumento conseguente del reddito); ma si neutralizzano gli effetti della congiuntura, quando questa presenti soprattutto la fase della depressione, connessa spesso con variazioni del consumo interno e del commercio internazionale in singoli e specializzati settori. Inoltre si attenuano le oscillazioni nel ritmo della occupazione nell'ambito del periodo annuale, limitando gli effetti sulla occupazione delle variazioni stagionali della produzione industriale.

Procedimento affine è da prevedersi per i casi in cui dominino l'agricoltura, per giunta eccessivamente specializzata per quanto riguarda il legame fra produzione e fasi stagionali. La creazione di industrie che utilizzino i prodotti dell'agricoltura, agevolando a questo fine l'iniziativa privata, contribuisce alla eliminazione di alcune punte della oscillazione ciclica di breve periodo (crisi di durata biennale o triennale di cui è ricca la nostra storia economica) con la possibilità di trasformare e, quindi, conservare i prodotti che possono, in fasi di espansione della congiuntura interna e internazionale, raggiungere regolarmente, come distribuzione nel tempo, i mercati di consumo. A maggior ragione il procedimento è atto a neutralizzare gli eccessi della disoccupazione stagionale. Lo stesso dicasi degli impianti di irrigazione e, in generale, tendenti, come opere agevolate dallo Stato, a regolare il flusso e l'utilizzazione delle

acque, la cui mancanza, per lunghi periodi dell'anno, paralizza l'attività agricola di intere regioni del Centro e del Sud Italia ed impedisce intensificazioni e trasformazioni di culture.

È questo un tema che va approfondito, accennando ai singoli rimedi, per controbattere idee che vengono esposte in «piani economici» a cui si è conferita una certa ufficialità e che sono arrivati all'estero, e in cui si profila la nostra agricoltura come non atta a riscattarsi dalla sotto-occupazione (sovrappollamento rispetto alla produttività) e come non capace di assorbire quote della crescente popolazione attiva. Invero zone italiane in cui tre o quattro ettari non alimentano una famiglia media, assorbono con le irrigazioni, in mezzo ettaro (fiori, primaticci ecc.) più di una famiglia colonica. Questa è la via, ma non la sola, per accrescere la capacità di assorbimento di unità di lavoro in maggior misura nella agricoltura.

Frattanto, senza entrare ulteriormente nella casistica dei rimedi attuabili in Italia nella lotta contro la disoccupazione di lungo e soprattutto di breve periodo (ciclica) o stagionale, basta avere individuato la possibilità di una positiva politica attiva congiunturale: s'intende nello spirito nella massima occupazione resa possibile dalla neutralizzazione dell'ampiezza delle oscillazioni cicliche. Questo alla luce dell'esperienza di altri paesi, che hanno cominciato a conciliare le esigenze non facilmente cancellabili di date strutture istituzionali, con la pronta manovra statale tendente a neutralizzare più ampie fluttuazioni di quelle che storicamente è consentito che si verifichino; qualche esperienza ha fatto e fa, in grado minore per le ragioni già indicate specialmente nel campo della manovra di strumenti e quantità creditizie e finanziarie, anche il nostro Paese.

La logica dei fatti permette di conciliare, con una avveduta azione di orientamento delle forze private, le esigenze di lungo periodo per ridurre lo squilibrio cronico e quello contingente nel campo della occupazione delle unità di lavoro rispetto alla esistenza ed alle variazioni di altri fattori.

La casistica che seguirà contribuisce a fissare modi e limiti della politica economica, intesa come lotta per la riduzione della disoccupazione ciclica, e come prevenzione di questo fenomeno, in paesi come l'Italia, che ha problemi costituzionali e di sviluppo innati o propri, per cause endogene, in questo campo, ma che per induzione risente di oscillazioni che abbiano luogo, nel tempo, nel resto del mondo a cui è notevolmente legata la congiuntura economica nazionale.

7. — Il problema viene, appunto, complicato dalla dipendenza in buona parte, dei fatti interni, dalla congiuntura internazionale. Invero a vario titolo la nostra economia è legata a quella di altri paesi, si può dire, di tutto il

mondo, sia per gli scambi commerciali, sia per il movimento migratorio, il turismo, i servizi offerti e ricevuti a titolo di trasporti, crediti, assicurazioni ecc.

Non si tratta soltanto di variazioni di quantità oggettive, dovute alla vicenda ciclica estera, con contraccolpo sulla produzione e sulla occupazione ma anche del diffondersi di ripercussioni a carattere psicologico, che conferiscono variabilità alle scelte ed ai conseguenti fatti interni, nel campo economico.

Già il rapporto percentuale fra esportazioni e reddito nazionale in termini di valore della produzione, o fra intero valore del commercio estero e reddito del paese (di cui, appunto, globalmente importazioni ed esportazioni costituiscono circa il 20 %) dà l'idea dell'importanza che il regresso nelle due partite può avere sulla occupazione delle unità lavoratrici. Per rendere ancora più immediata la relazione fra movimento commerciale e occupazione, si ricordano le congetture (contenute nella relazione della Commissione Economica del Ministero per la Costituente, 2^o vol, Industria), in cui è dato che il valore delle esportazioni di tessili, prodotti dell'abbigliamento ed alimentari supera di mezza volta l'ammontare dei salari pagati in un anno; lo supera pure di poco quello delle esportazioni dell'industria chimica; raggiunge l'80 % dei salari l'esportazione dei prodotti di gomma; costituisce il 66 % dei salari pagati, per quanto riguarda le esportazioni di prodotti dell'industria estrattiva (principalmente zolfo e marmi).

Queste indicazioni sommarie danno l'idea del grado di dipendenza di parte notevole della nostra occupazione dalla congiuntura che può far variare il volume delle esportazioni (e delle importazioni che alimentano, per materie prime e semilavorati le industrie) con inevitabili ripercussioni in tutti i settori connessi con il commercio estero.

Le oscillazioni dei cambi e addirittura le crisi monetarie influenzano in varia guisa (come si è ricordato) il commercio estero, la produzione e l'occupazione.

In generale i rapporti finanziari, nel tempo, con le vicende che hanno subito nella storia italiana, hanno messo in evidenza la vulnerabilità della nostra economia da questo punto di vista. Sia permesso, per sommi capi, ricordare:

1) La crisi del 1865-66 che (con la previsione anche della guerra contro l'Austria), provocò il panico presso i capitalisti stranieri, che vollero disfarsi di titoli statali e privati italiani, creando la necessità di un rapido rimborso di capitali a breve scadenza, di cui abbisognavano finanza, commercio ed agricoltura, con riverberi anche nelle borse italiane e nel campo bancario; invero i capitalisti stranieri, allettati anche dall'alto tasso di sconto vigente in Italia, tenevano divisa nostra nei loro portafogli, in aggiunta ad altri tipi di crediti

concessi al nostro mercato. Ai ritiri improvvisi seguì per vari anni l'astensione dal finanziamento del nostro mercato, mentre capitali nazionali raggiungevano stati vicini a titolo di rifugio, in vista e in conseguenza della deliberazione del corso forzoso ;

2) Con il ritorno al cambio dei biglietti, nel 1883, la fiducia rinata e il mantenuto tasso di sconto al livello precedente, fecero affluire in Italia capitali e crediti, con vantaggio della rendita statale e dei titoli privati e con deliberazione conseguente di ridurre il tasso di sconto al 4 %. Ne seguirono la speculazione di borsa, quelle sulle aree edilizie e i terreni, e l'espansione del commercio estero favorite dai crediti concessi al paese, sotto forma di cambiali specialmente passate nel portafoglio estero. Ma la crisi del 1888, per effetto della speculazione interna e della rottura del trattato commerciale con la Francia, con i riverberi provocati dalla caduta della Rendita sui mercati esteri e dalla elevazione del cambio, con la tendenza all'emigrazione che si acuiva (è di quell'anno il questionario di L. Bodio, circa la statistica della tendenza all'espatrio) e il sovrapporsi del panico e del disagio provenienti da fatti internazionali politici, influenzarono sfavorevolmente la nostra congiuntura. Storici del tempo lamentano nell'eccessivo ricorso al credito estero una delle principali cause della ipersensibilità del mercato italiano, all'epoca in cui si tornava al corso forzoso ;

3) La crisi del 1893 vide gli stessi contraccolpi dall'estero sulla nostra economia. Il sistema ricorrente ciclicamente si perpetua anche nella fase della espansione che seguì, all'inizio del secolo, il quale ebbe un avvallamento all'epoca dell'impresa libica. Ma già a quell'epoca aveva avuto luogo il riassorbimento dei titoli di Stato collocati all'estero, da parte del risparmio italiano, il che ci sottraeva in buona parte a quella che gli storici consideravano « azione violentemente disturbatrice » che si sviluppava o per crisi di fiducia od azione ostile avverso all'Italia oppure per crisi e difficoltà monetarie ed economiche intervenute nei paesi creditori. Poi la fase di neutralità nei confronti del conflitto europeo, vide riverberi critici sul commercio estero, sul turismo, sulla emigrazione, con altre perturbazioni di carattere finanziario, e accentuarsi della disoccupazione.

4) Non occorre insistere su casi più recenti, dal dopoguerra caratterizzato anche da crisi monetarie (franco francese e belga trascinano la lira), alla nota rivalutazione seguita da stabilizzazione. Queste vicende si aggiungono a quelle della crisi mondiale che esercita i suoi riverberi — col rinchiudersi di molti paesi nei confini dei propri territori economici — sul volume della produzione, del commercio, sul reddito nazionale e sulla occupazione di lavoro dell'Italia.

Già la legislazione americana, diveniva restrittiva per la nostra emigrazione intorno al 1921-1924. Nel 1930 si esaspera il protezionismo commerciale in quel paese; contingentamenti e tariffe preferenziali restringono il mercato mondiale, di cui abbisogna in modo particolare l'economia italiana.

Le «sanzioni», soltanto in quanto violate con la connivenza di molti stati, non turbano molto l'economia italiana di cui, tuttavia, rivelano la vulnerabilità. La guerra e questo dopoguerra hanno fatto apprezzare, su nuove basi, quanto sia vitale l'insieme dei rapporti economici con l'estero e, per converso, quanto sia pregiudizievole l'alterarsi di essi per variare di eventi e di congiuntura. Gli aiuti ERP e quelli anteriori e successivi o prospettivi; la riconquista dei mercati esteri; il riapparire della crisi monetaria (1949) nel mondo; la rinascita di mercati concorrenti, da un lato, (Germania e Giappone) ma atti dall'altro ad assorbire in parte (sebbene non nelle vecchie proporzioni) le nostre esportazioni; le restrizioni anglo-francesi alle importazioni in epoca più recente; il persistere del protezionismo commerciale e industriale nord-americano; lo sparire di mercati dell'oriente europeo come sbocco per le esportazioni, specialmente il riaprirsi di correnti migratorie transoceaniche ed il ritorno dei turisti esteri nel paese, ecc. sono fattori che documentano, con la sola indicazione, il grado di dipendenza della economia italiana dalla congiuntura internazionale.

Il che si traduce in oscillazioni nella occupazione delle unità di lavoro, nel tempo, a danno e talora a vantaggio, dell'Italia che ha da risolvere il problema fondamentale dello squilibrio fra aumento della popolazione e dei capitali cui si aggiunge quello ciclico della disoccupazione.

Questo breve cenno di carattere storico si è richiamato perchè costituisce una conferma della vulnerabilità della nostra economia da vicende estere, economiche e politiche, e impone, nella ricerca dei rimedi contro la disoccupazione ciclica, congrui provvedimenti che almeno in parte neutralizzino gli effetti della dipendenza economica dell'Italia dalle vicende che hanno luogo nel resto del mondo, con cui il nostro paese intrattiene rapporti e traffici.

Naturalmente si tratta di un intrecciarsi, in senso negativo e positivo, di ondate di espansione e di depressione di provenienza estera e di origine interna, come si vedrà tosto accennando ancora ai fattori che hanno consentito di riequilibrare la tendenza inflazionistica presentatasi nel 1945-47, grazie, appunto, alla tendenza successiva dei prezzi nel mercato internazionale (sino alla ulteriore congiuntura creata dalla guerra coreana).

8. — Non mancano, invero, motivi interni oggettivi e psicologici che conferiscono oscillazione ciclica al nostro movimento economico. Si è accennato

alla vicenda della crisi monetaria del precedente dopoguerra, in Italia, aggravata dal sopraggiungere della crisi mondiale.

Ma la nostra depressione aveva avuto genesi e durata in gran parte autonoma di fluttuazione economica interna. Invero, per fermarsi all'aspetto semiologico più appariscente, costituito dalla tendenza dei prezzi, si trova che, prima del crollo di Wall Street dell'ottobre 1929, si era avuto il passaggio dall'indice (Consiglio provinciale dell'economia di Milano) di 654,4, come media mensile dei prezzi nel 1926 al livello di 470 nell'ottobre del 1929, con tutto il gravoso sforzo di adattamento a queste condizioni, in un quadro di restrizioni creditizie, di riduzione della circolazione monetaria, da 19.017 milioni al 30 giugno 1925 a 16.701 milioni nel settembre del 1929, vigilia dello scoppio della crisi americana e, quindi, mondiale. E intanto la pressione fiscale si riduceva di poco ed aggravava lo sforzo di adattamento, anche in relazione alla difficoltà delle esportazioni, che trovavano così duplice ostacolo pel cambio eccessivamente rivalutato, nonostante che il livello dei prezzi delle esportazioni superasse quello delle importazioni.

Il che ci dice che è pur vero che l'Italia è un paese a cui era grande errore assegnare uno spazio vitale nel Mediterraneo (a cui solo deve rimanere legata per i motivi profondi della antica e solida civiltà), essendo il mondo lo spazio in cui ha bisogno di attingere motivi di attività e di benessere per la propria popolazione crescente. Tuttavia il nostro mercato subisce inevitabilmente gli effetti di proprie direttive pubbliche e private, di variazioni di motivi psicologici e di programmi mutevoli, di azioni e reazioni nel campo creditizio, monetario, commerciale, o speculativo ecc.: il che fa individuare la possibilità di una disoccupazione ciclica connessa con vicende del movimento economico interno.

L'esperienza recente, che ha contribuito a giustificare l'idea opportuna di questa Inchiesta, conferma questa genesi endogena di fluttuazioni economiche. Si fa riferimento, in un quadro di finanza pubblica non assestata e non sempre ortodossamente alimentata, alla vicenda che si pose in essere, specialmente fra il 1946 ed il 1947, nel senso della nota, fatale rincorsa fra salari e prezzi. L'aumento dei salari nominali nell'inverno del 1946-47 sollecitò quello dei prezzi e ne fu sopravanzato. Il senso di sfiducia nella moneta accentuato dall'andamento della finanza pubblica dette luogo ad aumento della velocità di circolazione che si aggiungeva all'aumento dell'ammontare dei mezzi di pagamento, saliti da 20 a 30 volte il livello del 1938, fra l'autunno del 1946 e l'estate del 1947. Le note restrizioni del credito e l'orientamento verso il risanamento del bilancio, agendo anche nel senso psicologico, ma soprattutto l'arrivo di beni dall'estero finirono per rovesciare la tendenza. L'aumento dei salari nominali si rallentò; parallelamente diminuivano i prezzi all'ingrosso, e,

meno, il costo della vita. Così che i salari reali recuperarono il livello di anteguerra (e lo superarono negli anni successivi) divenendo, addirittura, specie nel Nord Italia, con il loro livello, a giudizio di specialisti dei problemi della occupazione operaia, addirittura la causa preminente della disoccupazione italiana.

Intanto è da rilevare che, ridottasi la velocità di circolazione della moneta e attuata una restrizione di credito assai drastica, si poteva addirittura proseguire dai 687 miliardi di biglietti nell'ottobre 1947 a 970 miliardi alla fine del 1948, senza che i prezzi accennassero a modificare la tendenza calante, grazie, specie, occorre dirlo, all'apporto riequilibratore delle importazioni, a vario titolo, di beni di consumo e di materie prime dall'estero, di cui, frattanto si liquidava una parte accumulata nella fase crescente di prezzi, contribuendo, così, alla depressione degli stessi.

Questo prova che in grandissima parte fu bensì, una causa interna oggettiva, cui si aggiunse un atteggiamento psicologico di sfiducia nella moneta, quella che, come fattore complesso agente, determinò le oscillazioni della congiuntura; ma si trattava di fatti che venivano influenzati direttamente da circostanze estere, al punto di poter dire che sostanzialmente il riequilibrio dovuto all'afflusso di contropartita *reale* — di fronte all'aumento della circolazione monetaria (a prescindere dal dato soggettivo-psicologico) — di provenienza estera, contribuì all'arresto della inflazione ed al riequilibrio durevole dei prezzi interni, più della misura costituita dalle restrizioni creditizie.

Le quali, peraltro, diedero luogo, anche a giudizio di osservatori esteri (della Banca dei Regolamenti internazionali, relaz. 1949), ad una « scossa » a carico della economia italiana (dovuta alla imposizione di dette rigorose restrizioni creditizie); ma gli effetti della drastica azione della politica economica furono frenati, per quanto riguarda la disoccupazione ciclica, a giudizio della stessa fonte internazionale, dall'ininterrotto aiuto dall'estero « giacchè a difetto di importazione di materie prime, i disoccupati sarebbero stati più numerosi dei 2 milioni registrati nell'inverno 1947-48 » (relaz. 1948). Il che completa quanto si è asserito da altra fonte, nel senso che per se stessa l'inflazione creditizia non contribuiva a ridurre la disoccupazione ciclica, la quale trovava una remora: *a*) nell'afflusso di aiuti (fonti di energia e materie prime) sotto la specie del capitale che si associ al fattore disoccupato costituito dal lavoro di cui, e come residuo cronico e come flusso annuo, abbonda l'Italia; *b*) in parte, nella ripresa dell'emigrazione continentale ed oltreoceanica.

Senza dubbio perturbazioni arrecò, almeno transitoriamente, la crisi dei cambi che attraversò il mondo, nel 1949.

Non si insiste nell'individuare i fattori interni e quelli internazionali che si assommavano, dopo il giugno del 1950, nel determinare una fase di espansione

che aveva in sè germi di crisi, per temute complicazioni belliche, ma che poggiava anche su oggettivi dati quantitativi di aumento dell'attività industriale (anche per lo slancio dell'iniziativa privata nel campo delle costruzioni edilizie ed altri settori) ed agricola, su ripresi e maggiori rapporti economici internazionali, che soltanto successivamente (restrizioni alle importazioni specialmente da parte dell'Inghilterra e della Francia) con la depressione nelle esportazioni tessili e di prodotti agricoli hanno segnato un arresto nel ritmo di espansione.

Conviene riferirsi a criteri generali sul tipo di quelli cui abbiamo accennato in precedenza man mano che si farà riferimento ai rimedi tendenti a ridurre l'ampiezza delle oscillazioni cicliche e le conseguenti ripercussioni sulle proporzioni della disoccupazione congiunturale.

9. — Per logica continuità di argomentazione, consideriamo soprattutto i rimedi di natura finanziaria, espressione ampia che vuole comprendere i provvedimenti di politica economica che agiscono sia sulla organizzazione del mercato (creditizio, monetario), sia attraverso la spesa pubblica e le agevolazioni in sede di entrata tributaria.

In senso più stretto consideriamo, anzitutto, i rimedi contro l'espansione del ciclo, quando questa sia basata su manovra creditizia che tenda ad accrescere (parallelamente alla elevazione della circolazione monetaria) il potere d'acquisto nelle mani di imprenditori, lavoratori e consumatori.

Si è visto come la fase storica di espansione del ciclo 1945-47, con accentuato ritmo nel 1946-47, basata soprattutto su elevazione del reddito monetario (salari nominali) nelle mani delle unità lavoratrici, sollecitando a più rapido aumento il livello dei prezzi, abbia dato luogo ad inflazione. In altri termini, l'iniezione di potere d'acquisto nelle mani dei soggetti che assumono la duplice veste di produttori e consumatori, quando manchino quelli che esperienza estera e teoria hanno fatto denominare i fattori disoccupati (non solo impianti ma anche materie prime ed altri beni strumentali in aggiunta al lavoro disponibile in esuberanza) non si è appalesata, da sola, politica atta a creare condizioni di ripresa reale e occupazione di eccedenti forze di lavoro. In Italia, cioè, non si può far ricorso ai rimedi che furono tipici del *New Deal* di Roosevelt (espansione di credito) o della Germania, nel 1934-39, senza creare, quella che si suole denominare pressione inflazionistica. Si sa che questo termine esprime l'inevitabile effetto dello sviluppo accelerato di un programma di investimenti, attingendo ai mezzi interni, specialmente nei paesi sovrappopolati e non dotati di adeguati capitali. Se non agisce una pronta ed efficiente politica tributaria atta ad assorbire parte del potere d'acquisto

creato con la politica di investimento, diventa, a breve scadenza, inevitabile la traduzione della pressione inflazionistica in effettiva inflazione.

Si è già detto che in paesi in cui il consumo assorbe quasi tutto il reddito prodotto, non vi sono margini tali di contropartita da poter consentire di accrescere la domanda effettiva ed il consumo, senza determinare prospettive immediate di fatti inflazionistici. In altre parole, il credito può sostituire solo per piccoli importi e per brevissimi periodi la funzione che in definitiva si assegna al risparmio per elevare il ritmo degli investimenti e dell'occupazione di unità di lavoro disponibili.

L'esistenza di alcuni fattori disoccupati (come gli impianti di taluni settori produttivi) ovvero di capitali e beni strumentali non integralmente utilizzati (come le analisi monografiche dimostrano per certi periodi) spesso si riferisce non a beni di consumo producibili a breve scadenza, attivando il ciclo, ma, come nella industria pesante, ad attrezzature atte a produrre altri beni strumentali che spesso lo Stato (forniture belliche) e l'estero (cantieri), in aggiunta allo Stato ed alle industrie nazionali, che a loro volta se ne avvalgano, in certi periodi di tempo, possono assorbire; ma non con l'immediatezza richiesta affinché il potere d'acquisto creato dal credito o dalla elevazione della domanda potenziale (salari nominali) trovi pronta contropartita per equilibrare, con l'offerta, il livello dei prezzi, evitando l'inflazione.

Insomma, la situazione dei paesi ad alto livello di attrezzatura industriale, agricola e solitamente ad alto tenore di attività produttiva, in base soprattutto a proprie risorse ed a capitali che possono facilmente mobilitarle, la quale, in fase di depressione, abbisogna soltanto della lievitazione della domanda (consumo), non si può dire che sia caratteristica se non per brevissimi periodi del caso italiano: cosicchè l'azione, privata o pubblica, tendente a tenere elevata direttamente la domanda con immissione di potere d'acquisto monetario, non dovrebbe figurare fra i rimedi fondamentali per neutralizzare una fase di depressione economica.

Ciò in quanto si ragioni in termini di credito interno: ben diverso, e lo si è visto, è il problema, allorchè il credito (assicurato, senza il rischio, già subito dall'Italia nel passato, di ritiri di prestiti a breve scadenza) sia fornito dall'estero in termini di beni strumentali o di materie prime e di beni di consumo che fronteggino il potere di acquisto immesso nelle mani di lavoratori-consumatori. In tal caso, di conserva, domanda di beni di ogni genere e produzione di essi e di beni strumentali, conciliano l'elevazione del livello produttivo senza che si vada incontro a pressione inflazionistica e neanche a inflazione in atto, nella lotta contro la depressione e la conseguente disoccupazione.

Questo, in base all'analisi delle situazioni locali, su cui si basano questi rilievi, vale a maggior ragione per il Centro e soprattutto per il Sud Italia dove maggiore è la sproporzione fra popolazione (domanda potenziale) e risorse disponibili strumentali e di consumo *pro-capite*.

Quando l'inflazione, per la sproporzione che i prezzi segnalano sul mercato nel senso suddetto, caratterizzi l'espansione ciclica nominale più che effettiva, rimedi come quello che è stato introdotto nel 1947, costituito dalla introduzione delle percentuali di aumento di depositi bancari, a titolo di riserve obbligatorie presso la Banca di emissione, hanno effetto sensibile e pronto.

Il sistema è del tipo da tempo in uso presso il Federal Reserve System, degli Stati Uniti, per controllare, nel tempo, il flusso del credito.

Ma occorre che, pur mantenuto (perchè più efficace dell'ormai in gran parte inefficiente politica della manovra del tasso di sconto e perchè accresce sicurezza nel campo della liquidità bancaria), il sistema sia manovrato in rapporto al variare delle fasi della congiuntura. Altrimenti usato (come finora in Italia) in modo univoco, si risolve in modo da finanziare permanentemente soprattutto, la tesoreria statale anzichè in uno strumento di lotta anticiclica. In altre parole, se nel 1947 è apparsa necessaria l'introduzione di detta misura di tipo americano, dopo che si era verificata la sia pur breve depressione, si sarebbe dovuto abbassare la percentuale delle riserve, per il tempo necessario a reimmettere, mentre anche i prezzi scendevano, adeguato flusso di disponibilità nel campo del credito.

Chi osservi da vicino l'uso che si fa dello strumento negli Stati Uniti, osserva che dette riserve sono state, ad esempio, nell'ultimo quinquennio, *abbassate* prima della congiuntura coreana quando si temeva il prolungarsi di una depressione postbellica, ed *elevate* nel 1950 col profilarsi di detto evento bellico, e di probabile speculazione od espansione inflazionistica di credito. E ciò in aggiunta a restrizioni suggerite da apposito comitato per restringere il credito al consumo con acquisti rateali oppure di determinate destinazioni di case di abitazione ecc. ed alla politica delle operazioni di acquisto di titoli e vendita degli stessi (open market operations).

Data la scarsa efficacia internazionale (ben altri fattori agiscono, sia nel senso delle affinità politiche e dei rischi extra economici in questo campo) della antica politica dello sconto, essa conserva qualche importanza all'interno. Ma ogni misura di elevazione o di riduzione del tasso ufficiale di sconto (e sulle anticipazioni) nelle rispettive fasi di espansione del movimento degli affari che faccia temere eccesso od acme congiunturale o di depressione non va confusa con l'esperienza del «denaro a buon mercato», che in definitiva è risultata foriera di squilibri più che di agevolazione della ripresa degli affari, nella prassi, ad es. inglese e di altri paesi.

Altra cosa è la riduzione dei tassi di *interesse*, con contributi statali o conseguiti attraverso esenzioni fiscali, allorchè la riduzione degli oneri per interessi passivi si intenda far agire come incentivo a favore delle private iniziative. Ma siamo in altro settore di cui si passa a dire, come ulteriore rimedio tendente ad attenuare le oscillazioni cicliche ed a far assorbire disoccupazione.

Se in queste osservazioni è la critica per la mancata manovra *elastica* delle riserve obbligatorie delle banche, strumento che si rivela efficiente (in Italia il più efficiente) come all'incirca la politica delle « open market operations » in uso all'estero, nella fase di depressione, ciò si asserisce perchè, come su questo punto fondatamente si esprime il « Country Study » sull'Italia, nei circoli governativi si ebbe « timore esagerato di una nuova inflazione », dopo che il brusco arresto della inflazione aveva rovesciato l'andamento ciclico creando la nota transitoria depressione.

Generalizzando, occorre in Italia non temere di consentire temporanee modificazioni delle riserve obbligatorie, quando, naturalmente si affianchi a questa manovra (ad. es. nell'ipotesi di una riduzione di esse) una politica diretta ad eccitare gli investimenti, sia pure creandone direttamente con la spesa pubblica a costo di determinare un disavanzo temporaneo di bilancio, (naturalmente non finanziato da anticipazioni straordinarie dell'Istituto di emissione alla tesoreria, come era avvenuto in Italia sensibilmente nella fase di espansione inflazionistica).

Lo scopo di combattere la disoccupazione (che, se pareva cronica nell'intero ammontare, agli stranieri, nel 1948 anche a loro parere era in parte congiunturale per l'aumento, già spiegato, verificatosi nel periodo bellico e immediatamente postbellico), deve giustificare la manovra anche del credito, quando essa sia parallela a quella degli investimenti reali ovvero essa sconti redditi futuri.

Con queste parole si intende distinguere fra effimera elevazione della domanda o del consumo, e durevole stabilizzazione del consumo, con assorbimento simultaneo di adeguata mano d'opera. Sembra, cioè, da scartarsi in quanto *non affiancata* ad investimenti :

a) l'elevazione di salari nominali, a mezzo di concessioni di adeguamenti non informati al fine del congruo compenso in base alla efficienza relativa od alla produttività marginale) e la concessione di sussidi che accrescano il potere d'acquisto nelle mani delle unità di lavoro disoccupate senza provvedere nel contempo alla loro qualificazione e specializzazione. (Tale perfezionamento per altro si è cominciato a fare con i cantieri di lavoro ed altre iniziative senza dubbio necessarie per l'aumento della produttività e per una organizzata emigrazione);

b) l'espansione di credito a titolo di capitale di esercizio, destinato ad alimentare l'impiego di operai ed in genere di unità di lavoro, quando non sia prevista una adeguata produzione di beni strumentali e di consumo nel quadro del risveglio e della ripresa cui tosto si accenna (si esclude, così, il mantenimento di operai per blocco di licenziamenti, senza un adeguato programma produttivo);

c) la creazione di potere di acquisto nelle mani di unità di lavoro, come mezzo effimero di sollievo offerto specialmente alla mano d'opera non qualificata a mezzo di lavori pubblici, che, con i salari pagati, eccitano l'acquisto di beni di consumo diretto, la cui produzione diviene meteorica, quando le spese statali si esauriscano nella eccitazione diretta del consumo con il trasferimento di potere d'acquisto nelle mani dei disoccupati assorbiti senza eccitare aggiuntivi impieghi di capitali privati.

È vero che i lavori pubblici sono lo strumento più idoneo a neutralizzare la depressione ciclica, al punto che si giustifica la spesa statale (o di enti minori) anche a mezzo di disavanzo temporaneo secondo la prassi estera del *deficit spending*. Deve trattarsi di spesa alimentata non da inflazione (in paesi come l'Italia per le ragioni che precedono), ma da prestiti pubblici che raccolgano risparmio e capitali disponibili, nel senso che, al tasso di interesse corrente, non vengano assorbiti dall'iniziativa privata, per investimenti che manchino per i motivi psicologici e le tendenze dei prezzi calanti che scoraggiano i privati imprenditori durante la depressione.

Soprattutto, secondo esperienza estera (che, addirittura, come nel caso della Germania esagerò sino a consacrare nei lavori pubblici crediti brevi ottenuti dall'estero che vennero, dopo, « congelati » nel 1931 e in esperienza successiva) occorre che i risparmi di altri paesi con aiuti o, normalmente, prestiti concessi allo Stato, concorrano ad alimentare le spese per lavori pubblici, principalmente sotto la forma di importazioni di beni strumentali e di consumo, allo scopo di evitare la pressione inflazionistica che si verifica quando i crediti siano concessi in valuta da cambiare in moneta nazionale, con cui attingere agli scarsi beni strumentali e di consumo normalmente disponibili nei paesi non ricchi durante la depressione.

d) Anche le erogazioni, specialmente se maggiorate nella fase di depressione con intervento statale, a titolo di prestazioni assicurative (disoccupazione, pensioni e molte voci di quelle sociali obbligatorie) hanno l'effetto di elevare *pro-tempore* la capacità di consumo e di stabilizzare i ricavi e i redditi delle imprese che producono i beni consumati da dette categorie di assistiti. Da questo punto di vista non vanno accolte le critiche che si rivolgono ai contributi previdenziali ed assistenziali, che, appunto, a lungo andare, stabilizzano

la domanda ed il reddito nazionale: solo, essendosi passati dal criterio assicurativo a quello assistenziale, con l'onere quasi esclusivamente a carico dei datori di lavoro, per evitare le contraddizioni cui sopra si è accennato (a proposito della *rigidità* del sistema produttivo che si determina) occorre modificare il criterio della distribuzione degli oneri. Cioè passare al criterio della ripartizione di questa forma assistenziale dal lato del suo costo, in base alla capacità contributiva rappresentata da redditi e profitti (non al numero delle persone occupate, cioè al costo di produzione relativo).

In altre parole affinché le forme di elevazione della spesa a mezzo del potenziamento del potere d'acquisto nelle mani di persone sotto-occupate, disoccupate, e, in parte, anche occupate (elevazioni di salari nominali) in modo che i criteri di cui alle lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)* non si traducano in pressione inflazionistica, e anche per evitare che questo rischio congiunturale non dia luogo ad un effimero aumento della domanda di beni di consumo più o meno durevole, debbono contemporaneamente aver luogo *a)*: investimenti compiuti da privati, eccitati dalla spesa pubblica od incoraggiati da questa, specie di assunzione statale delle spese generali di organizzazione del mercato; *b)* investimenti pubblici diretti, per la parte di produzione industriale controllata dallo Stato (sebbene anche ai competenti stranieri le industrie nazionalizzate, siano sembrate, « piuttosto atte ad aggravare le rigidità che contrastano l'economia italiana »). Questo accenno induce a precisare che gli investimenti privati dovrebbero essere eccitati ed agevolati (anche con contributi, sussidi ecc.) non solo nella industria ma pure nella agricoltura, per ridurre lo stato di sotto-occupazione oltre che per assorbire, relativamente, nuove unità di lavoro.

10. — Tanto gli effetti psicologici quanto le relazioni quantitative sono da tenersi presenti, nell'agganciare alla elevazione della domanda o del consumo determinata dall'iniziativa pubblica, il flusso di investimenti privati che *continuino* l'azione messa in moto dalla pubblica autorità, in fase di depressione.

Si tratta di evitare quella che viene detta non soltanto spesa effimera sollecitata anche dai lavori pubblici, ma discontinua o *instabile*, se l'intervento statale viene attuato attraverso le opere pubbliche come fatto isolato e non interdipendente con le reazioni sul flusso di iniziative private a titolo di investimenti. (Anche una redistribuzione di potere d'acquisto a mezzo di imposte progressive sui pochi alti redditi per accrescere la domanda e il potere d'acquisto che ne è presupposto, nelle mani dei meno abbienti, pur essendo politica che può scarsamente agire in Italia rispetto a paesi esteri che vi hanno fatto ricorso eccessivamente con effetti controproducenti, finisce

per dar luogo a spesa o consumo o domanda non stabile o effimera se manca la reazione dell'iniziativa privata per più vasti investimenti).

Preoccupazioni razionali, frutto di esperienza estera, come queste, sono state tenute presenti anche in paesi ricchi di fattori disponibili, di ogni genere, come gli Stati Uniti che, al tempo del discusso *New Deal*, per tanti aspetti tuttavia parevano nel vero, anche alla luce del pensiero pratico odierno, quando sceglievano i lavori pubblici con la preoccupazione di accrescere la domanda di beni varii sul mercato puntando soprattutto sul consumo.

A base di quella che fu detta la fanatica esecuzione delle direttive di Roosevelt, da parte di un collaboratore, Hopkins (che ideologicamente sposava l'idea non della carità assistenziale, ma del diritto al lavoro, dei disoccupati), stava una serie di principii, in testa ai quali figurava l'utilità dei progetti di opere pubbliche, per la loro attitudine a creare salari, proventi fiscali, assorbimento di disoccupati e la localizzazione in zone particolarmente afflitte dalla disoccupazione.

Orbene, non basta che l'utilità delle opere pubbliche sia intesa nel senso della strumentalità, tale da eccitare iniziative private intese ad avvalersene come di spese generali di organizzazione (« economie esterne » dei teorici); ma occorre che altri provvedimenti, come quelli che più oltre si elencheranno, eccitino gli investimenti privati, affinchè essi risultino correlati con quelli pubblici e facciano sì che la spesa o la domanda globale in senso keynesiano risulti stabile sul mercato nello spirito della stabilizzazione del ciclo e della occupazione massima di unità di lavoro nel senso convenuto più sopra, evitando le punte delle forti oscillazioni cicliche.

Nella esperienza germanica, ad es. la mancanza dello spirito di iniziativa che si notava nonostante la tendenza statale alla creazione di domanda sul mercato con spese ed investimenti, si cominciò a superare con agevolazioni fiscali (note le varie serie di « buoni di imposta » o *steuergutscheine* (3), i sussidi o contributi, l'assunzione di rischi da parte dello Stato ecc.

In altri termini, occorre creare, accanto all'eccitazione determinata dalla domanda di beni di consumo da parte dei contingenti di mano d'opera occupati attraverso le opere pubbliche e i lavori che consistono in organizzazione del mercato (per fatti di produzione) e della vita sociale (iniziative per il pubblico benessere), dirette agevolazioni per indurre l'iniziativa privata a valorizzare gli effetti durevoli dell'iniziativa pubblica (investimenti e spese varie).

Poichè, specie per l'Italia così lontana già prima della guerra dall'aver saturato il rapporto fra popolazione ed abitazioni igieniche, il pro-

(3) E. d'ALBERGO. *Il nuovo « piano » finanziario tedesco* « Rivista Beccaria », aprile 1939.

blema delle costruzioni di alloggi si può ritenere compito durevole, le esenzioni fiscali, oltre che i contributi, vanno considerate per incoraggiare le private iniziative ad avvalersi di opere di fognatura, illuminazione, pubblici trasporti, scuole periferiche, strade, ecc. con cui localmente si provveda ad assorbire disoccupati.

Sono stati calcolati coefficienti che fanno corrispondere a 100 di investimento primario in costruzioni edilizie, 55-60 di investimenti secondari per agevolare, nel campo industriale, le forniture necessarie a soddisfare il fabbisogno di materiali da costruzione e di attrezzatura delle abitazioni. Inoltre si è calcolato che più del 50 % del costo delle costruzioni edilizie consta di salari pagati.

Ma accanto a queste esenzioni che direttamente riguardano i redditi e i lavori capitali (imposte di registro e affini), nei confronti di detti beni prodotti e case di abitazione, occorre, generalizzando, consentire agevolazioni a tutti i fatti di produzione, negli *stadi* in cui occorra neutralizzare fasi avverse della congiuntura.

Si accenna, senza insistere sugli effetti intuibili, ai seguenti tipi di agevolazioni fiscali :

- a) esenzioni tributarie a favore dei modi di finanziamento a media e lunga scadenza (obbligazioni) delle imprese private ;
- b) riduzioni di aliquote per i redditi o profitti industriali, commerciali, agricoli in fasi come quelle critiche indicate, agevolando anche le esportazioni ;
- c) adattamento del regime fiscale alle preferenze dei risparmiatori (regime di titoli al portatore, azionari) compatibilmente con la perequazione delle posizioni dei percettori dei redditi relativi, ai fini dell'imposizione personale ;
- d) riduzione di aliquote sul volume lordo della produzione o sul giro d'affari, con unificazione di aliquote troppo ripetute sugli scambi ;
- e) riduzione delle corrispondenti imposte comunali e provinciali ;
- f) assunzione, nello spirito (consacrato nelle leggi che pongono, nell'industria i contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro) dell'assistenza sociale, di parte di detti contributi a carico del bilancio statale alimentato in base al criterio della capacità contributiva e non dell'entità del lavoro occupato, criterio contrario, ultimo alla occupazione dell'unità di lavoro o sfavorevole alle industrie che preminentemente assorbono lavoro rispetto ad altri fattori di capitalizzazione ;
- g) riduzione del periodo di tempo concesso per gli ammortamenti negli investimenti industriali, come premio o sussidio e come indiretta assunzione, a carico dello Stato, di rischi congiunturali ;

h) ammissione di compensazione di utili e perdite fra più anni di attività, sostituendo al criterio del bilancio autonomo, annuale, una visione economica e ciclica, per le imprese tassate in base a bilancio e per altre assimilabili da questo punto di vista ;

i) sostituzione, di massima, del criterio del reddito distribuito a quello prodotto, allo scopo di consentire la creazione di fondi interni di riserva, con funzione anticiclica e con relativa stabilizzazione dei dividendi e della conseguente possibilità di spesa nell'ambito di lunghi e medi periodi ;

l) snellimento delle procedure, assimilandole il più possibile alle bancarie normali, nei casi di finanziamenti a media scadenza attraverso la funzione di istituti (come I. M. I. e affini) per la concessione di credito per attrezzature industriali ;

m) più che creazione di organi appositi per il credito a medio termine e relative agevolazioni, soprattutto utilizzazione dei « canali bancari esistenti », come nel caso delle Casse di risparmio, le quali potrebbero assistere perifericamente, a breve e media scadenza, industria ed agricoltura, ma non *dispongono di mezzi adeguati*, che occorre in tali casi assegnare ;

n) agevolazione di mutui, con contributi statali per miglorie agrarie, come si è detto, ancora possibili in molte zone italiane in cui al fattore costante « terra » non si associ a adeguato capitale immobiliare, sia a titolo di migloria stabile (case coloniche, concimaie razionali, stalle razionali per bestiame, ecc. soprattutto impianti di irrigazione i quali potrebbero modificare il volto di mezza Italia agricola, in rapporto alla capacità di assorbimento di unità di lavoro e in rapporto alla riduzione della sottoccupazione.

Queste affermazioni emergono anche dall'esame delle indagini locali fatte in questa occasione e allargano l'orizzonte risultante dalle conclusioni di alcuni specialisti circa i limiti, non più superabili, della capacità di assorbimento di mano d'opera da parte della nostra agricoltura.

Del pari si profila, ancora possibile, una industrializzazione come intensificazione del processo di capitalizzazione in questo settore (ampliamento di industrie e creazione di nuove), contro il parere di coloro che profilano l'economia del Nord Italia come « matura » o satura rispetto a nuove iniziative e, peggio ancora, in fase storica di « ristagno ».

Particolari provvidenze debbono evitare che agevolazioni localizzate (Mezzogiorno) le quali pure indirettamente agevolano tutta la attività industriale del paese, provochino spostamenti di iniziative verso le zone favorite ; come anche è da temere che per effetto di facilitazioni concesse dalla Regione siciliana si determinino spostamenti di capitali e di iniziative verso quella zona. Il che deve indurre ad assumere posizione, in sede nazionale, estendendo le misure

fiscali e, in generale, le agevolazioni che si dimostrino atte ad eccitare, in brevi periodi di tempo, le iniziative nel campo della industrializzazione, compresa quella agraria.

A proposito di differenziazione di condizioni, in tema di occupazione di unità di lavoro, occorre tener conto della diversa attitudine delle industrie e delle trasformazioni agrarie ad assorbire mano d'opera. Il rilievo, pertanto, è importante perchè accanto allo sviluppo, per dir così, verticale, nel senso della continuazione della espansione secondo una direzione già esistente, si potrebbe sollecitare uno sviluppo economico attraverso una redistribuzione di capitali, almeno potenziale ovvero considerando il futuro progresso.

A titolo di notizia, si ricorda l'esperienza estera consistente in sussidi a favore di industrie che occupino maggior numero di dipendenti.

11. — Ma prima di accennare alle fonti dei finanziamenti di spese a favore della ripresa, quando si profili una depressione ciclica, occorre che si abbiano idee chiare in tema di agevolazioni, che non comportino una spesa bensì una mancata entrata.

Esiste, proprio presso una parte della classe dirigente soprattutto corpi parlamentari deliberanti, un atteggiamento avverso alle esenzioni fiscali che vengono considerate, erroneamente, dal lato giuridico, privilegi a favore di dati settori o soggetti del movimento economico. Inoltre si accenna a perdite (non facilmente calcolabili, ammesso che lo siano) dovute a mancato imponibile che si verifica attraverso le esenzioni medesime.

Sul primo punto non è il caso di intrattenersi, nel caso dello Stato moderno in cui i rappresentanti del popolo giudicano rispondente all'interesse generale, il sollecitare iniziative, attraverso l'esenzione fiscale, atte a dare come effetto la produzione di beni e servizi, in aumento quando si debbano soddisfare bisogni urgenti e importanti della collettività facendo leva sulle iniziative di imprenditori e investitori. Una illuminata interpretazione della costituzione repubblicana non contrasta con questo principio, basato, appunto, sulla sovranità popolare che giudica di avvalersi di privati, favoriti, come strumento idoneo a servire in definitiva, e con effetti generali diffusi, l'intera collettività popolare.

Che l'esenzione, ad esempio, concessa alle costruzioni edilizie, abbia per fine e solitamente come effetto la costruzione di case per il popolo è circostanza che l'esperienza italiana cinquantennale può provare. Che il predetto effetto non sempre si verifichi, non dal lato quantitativo ma da quello qualitativo, nel senso che settori meno abbienti non vengano soddisfatti dalla privata iniziativa, questo è altro problema, pure di carattere legislativo o politico. L'aver, ad es. creato commissioni per l'equo affitto, ha indotto a costruire abitazioni di lusso

per cui le questioni sorgano meno frequentemente ; l'aver discriminato gli adeguamenti dei fitti bloccati in funzione del carattere delle abitazioni (di lusso, civili, popolari, ecc.) consentendo adeguamenti decrescenti, in funzione dell'ordine di queste caratteristiche, ha indotto a costruire, in sede di privata iniziativa, case che siano tendenzialmente di lusso o di « civile abitazione » ; l'aver profilato in progetti di legge e in programmi di partiti, adeguamenti di fitti in funzione del reddito globale di cui dispongano le famiglie degli inquilini, produrrebbe lo stesso effetto differenziatore in tema di tipi di beni prodotti, attraverso lo strumento eccitatore della esenzione fiscale e delle agevolazioni (imposte indirette) affini.

In altri termini, non l'esenzione in sè può produrre effetti non soddisfacenti per tutto il popolo ; ma un insieme di norme e atteggiamenti di politica legislativa che può rendere rigido il sistema produttivo e limitata l'azione.

Inoltre non può accogliersi, alla luce della realistica visione delle interrelazioni fra le quantità che stanno in equilibrio e si condizionano ed influenzano, che l'esenzione, concessa scontando effetti di aumento di produzione e, in genere, di offerta di dati beni sul mercato, procuri perdita fiscale allo Stato, a lungo andare, e considerando i riverberi del provvedimento sull'intero movimento economico. Invero, una esenzione da imposta diretta statale e locale, reale, determina espansione di imponibili per imposte indirette molteplici, su scambi, trasferimenti, consumi (dazi interni ed esterni), imposte personali ecc., senza che si pregiudichi, inoltre, aumento di gettito nel tempo in cui cessi l'esenzione e imposte dirette sui redditi e sui patrimoni, beneficiano di maggior provento, sempre che l'effetto si verifichi.

Questa precisazione deve brevemente farsi perchè in atti parlamentari è consacrata la condanna delle esenzioni fiscali dai due discutibili punti di vista. Quando non li si ponga innanzi avverso alle esenzioni in questo senso, si ritiene che sia *difficile* calcolare gli effetti delle esenzioni, dal lato statistico. Ma è questo problema non dissimile se si considera la politica finanziaria basata sulla spesa (contributi, sussidii e premi) in quanto si presenta *mutatis mutandis*, lo stesso problema di imputazione degli effetti sperati a quelle zone specifiche, di fronte alla complessità dei fattori causali e delle interdipendenze che presenta il fenomeno reale. Con l'aggiunta, naturalmente, del costo dell'accertamento della riscossione di tributi che prima si debba prelevare e poi erogare in vario senso, come destinazione ; laddove per le esenzioni, quando sia tecnicamente possibile, coincidono beneficiari del provvedimento e contribuenti, col minimo di spesa e di attrito nei rapporti tributari e amministrativi.

12. — Coerentemente con queste affermazioni sembrano da scartarsi sistemi di tassazione di capitali e disponibilità inerti (o tesoreggiate), di tassa-

zione differenziale delle riserve per indurre a distribuire dividendi delle società o di alti redditi e patrimoni, per far passare, con provvedimenti, poi, di spesa pubblica, il potere d'acquisto nelle mani di soggetti che abbiano pronta inclinazione a spendere e mettere in circolo il reddito disponibile; tutti provvedimenti che scarsamente possono aver presa in Italia. Occorre invece tener presente che, nei brevi periodi a cui solitamente si limita l'oscillazione ciclica che massimamente preoccupa (depressione), si può attingere soprattutto dal debito pubblico, nelle forme consone, i mezzi per fronteggiare i disavanzi, che divengono voluti (come nella esperienza ormai diffusa all'estero) per determinati periodi di tempo nella finanza statale e di enti pubblici territoriali minori.

Si tratta anzitutto di mobilitare, a un tasso di interesse che rifletta le condizioni del mercato, i capitali disponibili, nel senso che non abbiano lo stesso effetto produttivistico, come creazione di beni strumentali di consumo, e di salari nelle mani delle unità da occupare, che possono avere le spese pubbliche alimentate dai prestiti medesimi e le attività secondarie, private, che, come si è detto, vengono eccitate dalle spese in lavori ed opere di pubblica utilità.

Naturalmente, in paese a scarso reddito medio, relativamente poco si può contare, rispetto alle proporzioni della spesa statale di congiuntura, sull'apporto del nuovo risparmio alla sottoscrizione di prestiti emessi in fasi di depressione. Non tanto per questa ragione, ma perchè occorre tener presente che, avendo l'iniziativa pubblica la funzione di eccitare le iniziative private, coerentemente occorre lasciare a queste una frazione (che con l'espansione «provocata» di attività diventa cospicua) di disponibilità per il finanziamento a media e lunga scadenza delle iniziative a carattere industriale, o che riguardino l'edilizia privata (mutui) o che concernano i prestiti nel campo agricolo.

In precedenza, a proposito di alcuni tipi di provvedimenti (imposte sui salari per alimentare impieghi congiunturali atti ad assorbire disoccupazione ciclica) si è visto che la misura adottata, ad es. in Italia può divenire controproducente rispetto al fine. Argomentazioni affini si debbono svolgere a proposito dei limiti in cui lo Stato (ed altri enti pubblici) debbono ricorrere ai prestiti pubblici, in concorrenza con le imprese private che si intenda favorire, come si è detto sopra, a mezzo di agevolazioni concesse agli strumenti del normale finanziamento privato (obbligazioni ed azioni), per evitare irrigidimento nel sistema finanziario e produttivo privato.

Tanto per questo sistema di intervento (debito pubblico per spese in lavori, premi, indennizzi ecc.) quanto per quanto riguarda la distribuzione di mezzi per impieghi a media e lunga scadenza, attraverso istituti esistenti, sezioni di istituti, nuovi organismi finanziari ecc. occorre tener presente che il massimo ricorso si deve fare agli aiuti o ai prestiti esteri. È vero che non agisce ora il

sistema dei tempi in cui correnti di mutui, emissioni di titoli privati, crediti in genere, a lunga scadenza e partecipazioni azionarie all'estero, costituivano lo strumento tipico dello sviluppo economico attraverso la cooperazione internazionale. In quel senso anche il nostro mercato ha beneficiato e beneficia di partecipazioni estere, nell'industria elettrica, meccanica e metallurgica, chimica, petroliera, vetraria, tessile, estrattiva, della gomma, alimentare, dei trasporti e varia, per una proporzione che, secondo l'indagine indicativa della Commissione economica per la Costituente, raggiungeva il 12 %, in media del capitale investito nelle società industriali nella forma delle anonime.

Si ricorderà l'esperienza positiva e feconda delle emissioni di obbligazioni industriali all'estero.

Ma le missioni di competenti, come esponenti di grandi istituti finanziari italiani all'estero, e le dichiarazioni contenute in molti documenti, comprese le relazioni annuali della Banca internazionale per la cooperazione e lo sviluppo, hanno fatto sapere che, in generale, le vicende internazionali e i rischi connessi, hanno ridotto dal dopoguerra il naturale afflusso di capitali dai grandi centri creditori del mondo, verso i paesi in via di sviluppo e le imprese private rispettive.

Di solito sono gli Stati, e per essi i governi, che possono fornire, anche dal punto di vista dei rischi politici, di cambio, di vincoli che la politica economica e finanziaria interna possa suggerire, garanzia agli istituti che compiono investimenti, anche se basati sulla produttività degli impieghi apprezzata in senso privatistico.

Si aggiunga, un'azione internazionale specialmente per quanto si dice in queste pagine che riguardano l'intervento per neutralizzare le oscillazioni della congiuntura a mezzo soprattutto di lavori pubblici in zone sovrappopolate e che in senso generico vengono dette «deprese». Si allude ad un calcolo di interesse generale, impostato dalla classe governante per le singole nazioni, come settori (zone bisognose) ad es. dalla Banca mondiale per l'insieme di mercati per comprendere come spetti ai governi di impegnare i rispettivi Stati per aiuti e prestiti internazionali.

Si insiste su questo che è il punto fondamentale e che contiene il facile segreto della soluzione del problema della lotta contro la disoccupazione, perchè in un paese in cui le variazioni cicliche e il problema cronico (eccedenza continua di popolazione disoccupata) si intrecciano e si influenzano reciprocamente, non si può fare a meno di ricorrere a questa aggiunta di risparmio o capitali nelle forme adatte sia di beni strumentali (impianti e macchine) sia di semilavorati e di materie prime che alimentano le industrie trasformatrici italiane. L'esempio degli Stati Uniti a cui da questo punto di vista soprattutto si guarda, che fu un paese lungamente debitore prima di trasfor-

marsi, concorrendo le guerre, in paese fortemente creditore, dovrebbe essere ammonitore, ricordando la vecchia tecnica dei prestiti internazionali.

Ora, non occorre stancarsi mai di dire che, dalla agricoltura all'industria, la capitalizzazione e meccanizzazione ulteriore e la possibilità di assorbire, sia in fasi cicliche di breve durata caratterizzate da depressione sia per i periodi relativamente medii e lunghi, contingenti aggiuntivi (o che la crisi renda transitoriamente disponibili) di unità di lavoro, sono basate su apporti di risparmio nuovo, straniero, che soltanto in via brevissima il credito bancario interno ed estero può sostituire. Le nostre istituzioni possono distribuire con criteri « bancari » e di istituti finanziari, a media e lunga scadenza, fondi che ad esse siano date in dotazione attinti ai prestiti ed aiuti esteri, quando il mercato interno, per le ragioni che precedono, non possa consentire di assorbire obbligazioni di loro emissione dovendo le disponibilità esistenti distribuirsi fra finanziamenti sotto l'egida statale e finanziamenti di esclusiva scelta della privata iniziativa.

Anche il *deficit* manovrato del bilancio statale sarebbe un bene fosse alimentato da prestiti concessi ai governi, non nel senso criticato degli acquisti esteri di titoli del debito pubblico italiano ; ma soprattutto nelle forme che implicino vincolo per la durata della concessione medesima, dando sicuro respiro alla iniziativa pubblica anticiclica e di più lunga portata.

Abbiamo visto che l'attitudine ad assorbire unità di lavoro senza creare pressione inflazionistica, è insita nelle spese pubbliche in lavori ed opere varie, strumentali per la produzione o che parallelamente elevino il benessere, in funzione anche della possibilità di creare attività secondarie dovute eminentemente alla privata iniziativa. L'esperienza estera ed italiana fa individuare in tutte le opere, dalle strade ai ponti, agli acquedotti, alla edilizia popolare, alle bonifiche, ai rimboschimenti ecc. la funzione di incitare ulteriormente attività private.

Ma talvolta la spesa pubblica può consistere in sussidii, premi, partecipazioni (società miste), contributi, dotazioni in campi industriali specifici ; ovvero in agevolazioni fiscali sul tipo di quelle che, in tutti i tempi e in ogni paese, si sono rivelate efficaci rispetto al fine.

La preoccupazione di risolvere un problema di occupazione congiunturale, ovvero di fasi di depressioni sia nella scelta di opere pubbliche o di pubblica utilità, che assorbano mano d'opera (specie non qualificata) ed eccitino iniziative private, sia negli aiuti diretti a settori industriali, fa puntare soprattutto, su quelli ad alto indice di potenziale di impiego. Nell'ordine, detti indici (calcolati mediante il rapporto fra la percentuale di capitali investiti in ogni industria e la percentuale di impiego di lavoro) figurano come segue : industria tessile (1,4), costruzioni meccaniche (1,2) siderurgica e metallurgica (0,5), energia elettrica (0,08), per risalire a (1,4) con le industrie diverse (secondo indagini di R. Tremelloni (« Quarterly Review » della Banca Nazionale del Lavoro, 1947).

Naturalmente, occorre considerare le interdipendenze, e ricordare alla luce della esperienza di questo dopoguerra, come la insufficienza di investment pubblici e soprattutto privati nel campo della produzione di energia elettrica, abbia pregiudicato un pronto assorbimento di disoccupazione congiunturale o ciclica (nel caso bellica e postbellica). Si allude alla utilizzazione mancata e a quella potenziale che avrebbero potuto farne imprese di settori industriali che occupano i maggiori contingenti, relativamente, di mano d'opera disoccupata.

Inoltre, occorre contrapporre agli avallamenti (depressioni) del ciclo economico, punte di iniziative pubbliche concentrando nel tempo programmi di lavori che, altrimenti, sarebbero scaglionabili in periodi più lunghi; e precisamente attenuando la frequenza di lavori e spese di iniziativa pubblica, nelle fasi di espansione in cui le private iniziative possono risolvere i problemi della occupazione senza necessariamente ed in ogni caso basarsi sulla preventiva eccitazione attraverso opere ed erogazioni di carattere pubblico.

I progetti e le aspirazioni documentati nella analisi delle proposte emerse perifericamente (monografie e inchieste locali), e che si sono tenuti presenti nel redigere queste osservazioni generali, fanno comprendere che in un paese come l'Italia, specialmente nelle zone più bisognose ed arretrate, esiste allo stato potenziale, allo studio, o in fase di progettazione ufficiosa od ufficiale, un insieme di programmi che la congiuntura avversa (depressione) può far affrettare, nel senso della concentrazione realizzatrice, proprio per mettere in atto una politica attiva compensatrice delle oscillazioni cicliche.

13. — Ovviamente, ciò postula che tutta la politica economica interna ed internazionale risulti coerente rispetto al fine contingente (limitazione della espansione eccessiva del ciclo, ma soprattutto neutralizzazione degli effetti negativi della depressione) ed a quello permanente della riduzione della disoccupazione « cronica ».

Si allude ancora alla politica doganale e di controlli e limitazioni alle importazioni o di agevolazioni, non soltanto con riduzioni di imposte incidenti sui costi, ma con assicurazioni di rischi politici, per le esportazioni. Poichè il sistema di acquisti e stocks statali funziona al fine di evitare aumenti di prezzi, nonchè movimenti speculativi che innalzino il costo della vita ecc., occorre che d'altra parte non si metta in essere una contraddittoria politica di prezzi interni non remunerativi (come avviene attualmente) per alcuni fondamentali prodotti agricoli, prezzi che fanno disertare, con più anni di mancato bilancio agricolo, l'attività tendente ad intensificare le produzioni con trasformazioni, almeno all'inizio, costose. Lo stesso dicasi, dello squilibrio fra prezzi agricoli e industriali, potendo questi far elevare i costi della produzione agricola i cui prezzi non siano remunerativi, e viceversa.

Accanto alla manovra degli acquisti di Stato, con fini ed effetti regolatori dei prezzi e del costo della vita, va considerata la politica di eccessive e intempestive liberalizzazioni, contrastanti col protezionismo altrui (come quello che Stati Uniti, Inghilterra e Francia hanno posto in essere per ovviare alle proprie crisi). Questa che si ritiene una misura atta a risolvere i problemi di equilibrio fra prezzi interni ed esteri, debiti e crediti, è una politica miope che a *lungo andare* restringe il volume di produzione e di scambi e crea disoccupazione: ma per brevi periodi e in attesa di più larghe vedute comuni, nel mondo, non si può lasciare che l'invasione di prodotti altrui, sotto la specie delle liberalizzazioni unilateralmente applicate, faccia chiudere fabbriche o disertare la terra, creando, per brevi periodi, disoccupazione ciclica come riverbero e contraccolpo di politiche economiche internazionali altrui.

In altri termini, pur restando fedeli al criterio della tendenziale libertà dei traffici, quanto più ci si allontana dall'evento che normalmente li tronca o li restringe (guerra guerreggiata o guerra fredda) occorre, nell'ambito delle oscillazioni della congiuntura di *breve periodo*, preoccuparsi di porre in essere gli strumenti (dazi, divieti, sussidii, premi nel senso della riduzione o della elevazione, a seconda dei casi) atti ad evitare che, in attesa di più vaste e definitive soluzioni, si creino problemi di disoccupazione di carattere ciclico, senza alcun vantaggio rilevante per il paese a fronte di questo sacrificio economico, sociale ed umano.

Lo stesso strumento monetario cui si è accennato (a proposito della rigidità dell'apparato produttivo derivante da criteri di politica economica tendenzialmente stabilizzatori) occorre « sia manovrato » in termini di cambi esteri di fronte a variazioni di costi e prezzi internazionali od a misure che in questo settore (parità monetarie) vengano adottate da altri Stati, con pregiudizio della nostra economia o del commercio estero o di altri rapporti (turismo, noli, rimesse) che vengano influenzati negativamente dal lato dello sviluppo del reddito nazionale e della conseguente occupazione.

Infine, va evitata la contraddizione fra legislazione che, pur nell'intento sociale di allargare l'occupazione, menomi le istituzioni (proprietà, ripartizione corrispondente agli apporti di capitali, direzione, rischio) e la loro funzionalità, scoraggiando gli investimenti di capitali che, sia nell'industria, sia nell'agricoltura, richiedono coerente rispetto, se non difesa, del sistema (iniziativa privata) da cui si attenda l'espansione della produzione e degli investimenti: invero, senza questa durevole funzione, le spese pubbliche o gli investimenti statali, in una economia mista od eclettica, finirebbero in una somma di salari, iniezione o sollievo effimero, dal punto di vista dell'assorbimento durevole della disoccupazione.

Questa non è teoria, ma constatazione di quanto affiora nella esperienza risultante dalle monografie che stanno a base delle osservazioni generali che se ne deducono: invero si è appreso, dalle inchieste locali, che culture agri-

cole richiedenti investimenti di capitali, anche circolanti, sono state abbandonate del tutto o ridotte o trascurate, sia a causa di circostanze politiche consacrate in leggi contingenti (mezzadria ecc.) sia a causa di orientamenti ideologici e di pressioni da parte della opinione pubblica locale, nei rapporti fra capitale, direzione con relativo rischio e lavoro associato (mezzadria) o dipendente.

Lo stesso dicasi nei casi di interferenza di commissioni interne, consigli di gestione (per altro utilissimi per ciò che riguarda i problemi di organizzazione del lavoro, di assistenza dipendenti, di suggerimenti per l'incremento della produzione ecc.), in cui si sia preteso di interferire su decisioni che riguardano, con variazioni di costi, utili, perdite ecc., la vita delle imprese e il rischio del capitale impiegato, e che competono alle persone responsabili secondo le istituzioni (ad es. società) previste nel nostro ordinamento. Così che il capitale e le iniziative si ritraggono quando le decisioni rischiose e i soggetti che le prendono non coincidano con coloro che risentono le conseguenze (perdite, fallimenti) dell'operare di corpi e persone estranee alla sanzione pecuniaria che derivi da errori di decisione nella direzione delle imprese. Le quali divengono così sorde ad ogni eccitazione costituita dall'avvio che la spesa pubblica, e le opere in cui si consacrano, conferisca al sistema economico in fase di depressione o di « punto morto » che massimamente legittima l'intervento statale nell'avvicinarsi delle depressioni cicliche del movimento economico.

SILVIO BACCHI ANDREOLI

**ASPETTI DEL PROBLEMA DELLO SVILUPPO ECONOMICO
DEI PAESI ARRETRATI**

PAGINA BIANCA

CAPITOLO UNICO

1. Premessa. — 2. Il circolo vizioso delle povertà. — 3. La propensione agli investimenti e l'ampiezza del mercato. — 4. Il problema dell'offerta di risparmio: la volontà di risparmiare. — 5. Il sistema creditizio e la formazione del risparmio. — 6. La tassazione e il risparmio. — 7. L'inflazione e il risparmio. — 8. Il risparmio latente. — 9. Il problema degli investimenti esteri nei paesi arretrati. — 10. Gli svantaggi della concentrazione degli investimenti esteri. — 11. Le prospettive dell'espansione degli investimenti esteri. — 12. Il tenore di vita e lo stimolo a risparmiare. — 13. L'effetto di dimostrazione sul piano internazionale. — 14. L'effetto di dimostrazione e la bilancia dei pagamenti. — 15. Osservazioni sull'effetto di dimostrazione. — 16. L'espansione equilibrata nelle « economie miste ».

1. — Lo sviluppo economico dei paesi arretrati costituisce uno dei più importanti problemi attuali sia sotto l'aspetto economico-sociale sia sotto quello politico: forse il più importante problema attuale per i paesi economicamente progrediti. Dalla capacità infatti di risolvere tale problema, o, quanto meno, di avviarlo ad una soluzione dipenderà se i paesi arretrati riusciranno ad inserirsi in un regime di libertà e di democrazia quali sono intese dai paesi occidentali, o se non saranno attratti invece verso concezioni e sistemi politico-economici sostanzialmente opposti ai nostri e con questi ultimi irreconciliabili; e dipenderà, inoltre, lo stesso sviluppo economico dei paesi occidentali. Che, del resto, l'importanza del problema sia ormai chiaramente compresa lo dimostra e la sempre più abbondante letteratura economica al riguardo e i molteplici sforzi compiuti sia sul piano nazionale, sia sul piano internazionale per risolvere il problema stesso.

Io non intendo qui esaminare tutti gli aspetti del problema dello sviluppo economico dei paesi arretrati, chè ad un siffatto esame non basterebbe, nonchè un breve saggio, nemmeno un grosso volume. Mi limiterò, pertanto, ad accennare a taluni aspetti del problema. Lo schema che svolgerò è questo: chiarito innanzi tutto donde deriva la povertà dei paesi arretrati esaminerò il problema del finanziamento dello sviluppo economico dei paesi arretrati con particolare riguardo agli investimenti esteri perchè, ed è questo il punto principale, sebbene gli ostacoli più grossi a tale sviluppo siano tanto la bassa propensione agli investimenti quanto la deficienza di risparmio, pure è quest'ultima che costruisce l'ostacolo maggiore, a superare la quale, quindi, occorrerà rivolgere ogni sforzo.

2. — Sogliono chiamare paesi arretrati o, più semplicemente, paesi poveri, quelli il cui reddito reale *pro capite* (misurato cioè in base al livello dei prezzi di un certo periodo di tempo, di solito un anno) è inferiore al livello medio mondiale del reddito reale. Il quale essendo stato valutato per il 1949 in 230 dollari USA (1), ne segue che si sogliono definire paesi poveri quelli aventi un reddito medio inferiore, in detto anno, a tale cifra, la quale va intesa ovviamente più come indice di grandezza che come valore assoluto. Che questo criterio di definizione sia imperfetto e grossolano, e per quali ragioni, è facilmente intuibile: basta pensare alle difficoltà di misurare sia il reddito nazionale sia la popolazione da un lato, e dall'altro, al fatto che il reddito monetario non coincide mai col reddito reale inteso come misura del tenore di vita, perchè un certo volume di scambi si effettua in ogni paese senza ricorrere alla moneta, e la parte per così dire non monetaria dell'economia è di misura maggiore nei paesi arretrati che nei paesi economicamente avanzati. Per questa e per altre ragioni ancora (2), il criterio di cui sopra è insufficiente e quindi insoddisfacente: ma rimane sempre l'unico che abbiamo; cosicchè, fatte le debite lamentele, è quello che anche qui si usa. Del resto, il raffronto tra i redditi reali *pro capite* dei vari paesi vogliono semplicemente dire questo: che in certi paesi l'efficienza produttiva del lavoro è più alta — o più bassa — che in altri senza che ciò necessariamente implichi che a detta differenza corrisponda una differenza esattamente proporzionale di benessere o di felicità.

Paesi arretrati, dunque, secondo la definizione anzidetta, sono quelli nei quali l'efficienza produttiva del lavoro è minore del livello medio generale; con uno scarto spesso pauroso rispetto a quello di certi paesi. Questo ci porta al problema fondamentale, quello delle cause per cui in certi paesi l'efficienza produttiva del lavoro è inferiore — e talora enormemente inferiore — che in altri paesi. In parole povere, il problema è il seguente: perchè i paesi poveri sono poveri?

Orbene, quando andiamo ad esaminare questo problema ciò che ci colpisce non sono tanto le ragioni per cui un paese è povero — ragioni dopo tutto non troppo difficili da individuare — quanto il fatto che queste ragioni formano un circolo vizioso da cui sembra che i paesi poveri non possano uscire. Il problema dello sviluppo economico è, in ultima analisi, il problema della formazione del capitale: capitale reale, beninteso, cioè quel complesso di beni che assistono

(1) V. *National Income and its distribution in underdeveloped countries*, United Nations, Statistical Papers, Serie E, n. 3, New York, 1951.

(2) V. V. MARRAMA, *Riflessioni sullo sviluppo economico dei paesi arretrati*, in «Giornale degli Economisti», gennaio-febbraio 1952, e S. HERBERT FRANKEL, *Psychic and Accounting Concepts of Income and Welfare*, in «Oxford Economic Papers», febbraio 1952 e *United Nations Primer for development*, in «Quarterly Journal of Economics», agosto 1952.

l'uomo nel processo produttivo : e il circolo vizioso nel quale si dibattono i paesi poveri, riguarda precisamente la formazione del capitale. Questa, come è noto, presenta due aspetti. Il primo è quello della domanda di capitale ; il secondo quello della offerta di capitale, e a ciascuno di questi due aspetti corrisponde nei paesi arretrati un determinato circolo vizioso.

La domanda di capitale si riferisce alla propensione agli investimenti (cioè alla creazione di nuovi beni strumentali) e ad essa corrisponde il seguente circolo vizioso : la propensione agli investimenti è bassa a causa della modesta capacità di acquisto della popolazione, capacità che è bassa a causa del basso livello del reddito reale *pro capite*, il quale è basso per il basso livello dell'efficienza produttiva del lavoro. Questa, a sua volta è bassa proprio perchè il capitale reale è scarso e questo è scarso perchè la propensione agli investimenti è bassa.

All'offerta di capitale, nel senso di risparmio reale, corrisponde il seguente circolo vizioso : la formazione di risparmio è bassa perchè il livello del reddito reale è basso e non perchè l'efficienza produttiva del lavoro è scarsa. A sua volta, la produttività del lavoro è scarsa perchè il capitale reale è scarso, causa la scarsa offerta di risparmio.

3. — La ragione principale e immediata della bassa propensione agli investimenti, è costituita, secondo la teoria oggi prevalente, dalla ristrettezza del mercato interno.

Questa asserzione, la quale non è che la riformulazione della ben nota proposizione smithiana, secondo cui la divisione del lavoro è limitata dalla ampiezza del mercato, significa che nei paesi arretrati l'impiego di attrezzatura capitale per la produzione di beni di consumo è impedita dalla scarsità della capacità di acquisto della popolazione intesa in senso classico e cioè non in termini monetari, ma in termini reali, come quantità di merci che vengono offerte sul mercato in cambio di altri beni.

In una tale situazione, per il singolo imprenditore la ristrettezza del mercato costituisce un ostacolo notevole e spesso insuperabile, alla installazione di nuove attrezzature capitali o alla espansione di quelle esistenti. Per esempio (3) in un paese in cui la maggior parte della popolazione è troppo povera per portare scarpe di cuoio, la costruzione di un impianto per la produzione di scarpe su larga scala si presenta un investimento assai rischioso. L'incentivo ad investire, in effetti, dipende dall'ammontare di lavoro che le nuove attrezzature capitali dovranno compiere e questo ammontare di lavoro appare, all'imprenditore

(3) V. al riguardo R. NURKSE, *Some Aspects of Capital Accumulation in Underdeveloped countries*, Cairo, 1952.

privato, come un « dato », qualcosa su cui egli non ha che una limitata influenza e che, al tempo stesso, è troppo modesto per rendere profittevole il nuovo impianto.

Nei paesi arretrati, dunque, la ristrettezza del mercato non è altro che la modesta — talora modestissima — capacità di produrre merci, la quale impedisce alla popolazione di espandere i suoi consumi. Se le cose stanno così, nei paesi arretrati la legge del Say, secondo la quale ogni offerta di merci crea la propria domanda, cessa di essere valida se riferita a una singola industria, nel senso che i prodotti di questa nuova industria non trovano uno sbocco sufficiente a giustificare l'investimento da cui hanno origine. Riprendiamo l'esempio della nuova fabbrica di scarpe. I lavoratori occupati in detta fabbrica, avendo da soddisfare vari bisogni, non spenderanno tutto il loro reddito nell'acquisto delle scarpe da essi prodotte, onde la nuova industria sarà profittevole solo se e in quanto nel resto della collettività sorgerà una domanda di scarpe sufficientemente ampia da permettere l'utilizzazione della nuova attrezzatura in misura tale da consentire all'imprenditore l'ammortamento del capitale strumentale e un profitto normale. Ma se la capacità di acquisto del resto della collettività non aumenta, non vi sarà tale domanda di calzature, la convenienza dell'investimento viene meno e con essa l'incentivo ad investire. Infatti, per espandere il consumo di scarpe occorre che il resto della collettività rinunci a qualche altro acquisto di beni di consumo, il che però è molto difficile se il reddito reale, cioè la capacità di acquisto, non è aumentato.

Capacità di acquisto e capacità di produrre sono, dunque, sinonimi: la capacità di acquisto è alta o bassa se l'efficienza produttiva del lavoro è alta o bassa. Ma la capacità di produrre dipende, come si è detto, dalla disponibilità di capitale reale. Ritorniamo così, al circolo vizioso da cui siamo partiti: un paese è povero perchè la sua efficienza produttiva è bassa; questa è tale perchè il capitale reale è scarso; il capitale reale è scarso perchè manca lo stimolo ad investire; lo stimolo ad investire manca perchè la domanda di beni è limitata e la domanda di beni è limitata perchè l'offerta di beni, cioè la capacità reale di acquisto o, in altri termini, il reddito reale è scarso; e questo è scarso perchè l'efficienza produttiva del lavoro è scarsa. Come, allora, rompere il circolo vizioso?

La soluzione è — teoricamente — semplice, sempre dal punto di vista della domanda di capitale reale (cioè dallo stimolo agli investimenti): accrescere l'ampiezza del mercato cioè la capacità reale di acquisto. E per accrescere l'ampiezza del mercato occorre una massa contemporanea di nuovi investimenti in varie linee produttive: un'ondata, in altre parole, di nuovi investimenti che accrescano il volume della produzione in tutti i principali settori del

consumo : è quella che il Nurkse (4) chiama l'espansione equilibrata, la *balanced growth*. Per riportare le sue parole, « il principale punto a questo riguardo, è di ammettere che un attacco frontale di tal genere, cioè una ondata di investimenti capitali in industrie diverse, può avere successo dal punto di vista economico mentre ogni, anche cospicuo, investimento in beni capitali effettuato dal singolo imprenditore in una industria particolare, può essere arrestato o scoraggiato dalla limitazione esistente del mercato. Dove una singola iniziativa potrebbe apparire immediatamente non economica e non profittevole, un'ampia gamma di investimenti in industrie diverse può riuscire, perchè essi si sosterranno reciprocamente, nel senso che i lavoratori occupati in alcuni investimenti e il cui lavoro è divenuto più produttivo, avendo una maggiore disponibilità *pro-capite* di capitale reale, costituiranno un più ampio mercato per i prodotti delle nuove imprese nelle altre industrie. Il tasso al quale ogni singola industria si sviluppa è condizionato dal tasso di sviluppo delle altre industrie, sebbene naturalmente, certe industrie si svilupperanno più rapidamente poichè l'elasticità della domanda e dell'offerta variano da prodotto a prodotto. Mediante l'applicazione di capitali in un'ampia gamma di industrie il livello generale della capacità produttiva verrà aumentato e le dimensioni del mercato allargate».

Dovremmo ora parlare del modo di attuare questa « espansione equilibrata ». Tuttavia non essendo tale argomento quello di cui intendiamo occuparci in particolare, passiamo subito al problema del finanziamento della espansione equilibrata, rimandando alla fine di queste note l'esame di taluni aspetti particolari di essa. Limitiamoci, per ora, a supporre che per una ragione o per l'altra, vi sia una domanda di risparmio ai fini di investimento.

4. — Non basta, perchè un paese si sviluppi economicamente, che vi sia una continua e sostanziale domanda di risparmio per scopi di investimento : occorre anche che vi sia il risparmio liquido da tramutare in beni strumentali. A questo secondo aspetto della formazione del capitale nei paesi arretrati corrisponde quel secondo circolo vizioso cui abbiamo già accennato : il volume del risparmio è scarso (5) perchè modesta — quando non modestissima — è la capacità di risparmiare e quest'ultima è tale perchè basso è il livello del reddito reale *pro-capite*. Il livello del reddito reale *pro-capite* è basso perchè è bassa

(4) Loc. cit.

(5) Nei paesi economicamente progrediti, la formazione netta di capitale non è inferiore, generalmente, al 10 % del reddito nazionale. (Per l'Italia ad es. essa è stata dell'11,3 % e del 12,2 % del reddito nazionale lordo rispettivamente nel 1950 e 1951). Nella maggior parte dei paesi arretrati invece, la funzione netta di capitale non arriva al 5 % del reddito nazionale, tenendo anche conto degli investimenti esteri. In molti paesi arretrati si legge sul citato Rapporto dell'ONU, il risparmio è aumentato nella stessa misura della popolazione, cosicchè solo una frazione trascurabile del nuovo capitale ha potuto servire per elevare il tenore di vita.

l'efficienza produttiva del lavoro, che è bassa perchè il capitale reale è modesto e ciò a causa dello scarso livello del risparmio. Come rompere questo circolo vizioso? Come stimolare l'offerta del risparmio?

Per rispondere a tali quesiti è necessario esaminare, sia pure brevemente i fattori da cui dipende il volume del risparmio cominciando dal risparmio volontario. Questi fattori sono due e cioè la volontà di risparmiare e la capacità di risparmiare. La volontà di risparmiare dipende da un complesso di fattori, fra cui uno dei più importanti, se non il più importante, è la capacità di rappresentarsi il futuro, la capacità cioè, di rendersi conto dei bisogni futuri e la volontà di provvedere ad essi fin da oggi. Questa capacità di rappresentarsi il futuro, la quale a sua volta dipende da un complesso di fattori intellettuali e morali, non ultimi fra i quali l'educazione e l'insegnamento familiari, varia notevolmente da popolo a popolo e, nella stessa collettività, da individuo a individuo (6). È una capacità che si forma gradualmente, con lo sviluppo della civiltà: ancor oggi molti individui appartenenti ai popoli più civili mal sanno distinguere e valutare i bisogni presenti e quelli futuri che si presentano loro come un blocco indiviso e mal discernibile (7). La volontà di risparmiare tuttavia, non dipende solo dalla incapacità di rappresentarsi il futuro ma dipende anche dalla maggiore o minor prospettiva di poter godere i frutti del risparmio. Il risparmio comporta sempre un certo rischio, il rischio che il bene nel quale il risparmio trova la sua espressione materiale possa perdere, in parte o in tutto, il suo potere di acquisto. Tutto ciò quindi che fa salire questo rischio oltre un certo livello tende a scoraggiare il risparmio. Gli è perciò che ove manchi la sicurezza della proprietà e l'incolumità personale, come avviene in tempi di guerra o di rivoluzione, la volontà di risparmiare si indebolisce quando, addirittura, non viene meno. Gli è perciò che l'inflazione, erodendo il potere di acquisto della moneta cartacea, uccide anch'essa la volontà di risparmiare presso coloro che non hanno la possibilità di investire una parte del loro reddito in beni rifugio (oro, gioielli, opere d'arte, ecc.) (8).

(6) V. ROSESTEIN RODAN, *The role of time in the Economic Theory*, Economica, 1936, n. 3.

(7) Alcuni popoli primitivi, scrive il BRESCIANI TURRONI, nel suo Corso di economia politica (vol. I, parte IV, cap. III) vivono soltanto alla giornata poichè la più completa imprevidenza li rende assolutamente incapaci di pensare al domani: il RAE cita il caso degli indiani del Paraguay che, se erano lasciati a loro stessi, neppure mettevano da parte una quantità di grano sufficiente per la prossima seminazione e che, se non erano sorvegliati, uccidevano alla sera tutti i buoi da lavoro al ritorno dei campi.

(8) Fra l'incapacità di rappresentarsi il futuro che possiamo chiamare il fattore soggettivo della volontà di risparmiare e le circostanze che fanno salire il rischio del risparmio oltre quel punto al di là del quale viene meno la formazione del risparmio, che potremmo chiamare i fattori oggettivi della volontà di risparmiare, vi è però una notevole differenza, e cioè che la prima impedisce addirittura che il risparmio si formi, mentre i fattori oggettivi in parte stimolano il consumo, in parte mutano semplicemente la forma in cui il risparmio si materializza. Più precisamente essi tendono ad accrescere la tesaurizzazione.

La via per accrescere la formazione del risparmio rafforzando la volontà di risparmiare è dunque duplice. Da un lato, si tratta di fare una vera e propria opera di propaganda e di persuasione rivolta a spiegare ai singoli i benefici anche di quello scarso risparmio che essi possono fare: opera non facile, ma indispensabile. Molto possono fare a tal fine gli istituti di credito con le loro filiali e le loro agenzie. Una esperienza utile e interessante a tale riguardo fu quella del Banco di Roma in Etiopia con i cosiddetti « servizi volanti », ossia con automezzi appositamente attrezzati per raccogliere il risparmio degli operai nei vari cantieri di lavoro: un servizio che ben potrebbe essere svolto efficacemente in molti paesi arretrati.

Dall'altro lato, è necessario creare le condizioni ambientali atte a favorire la formazione del risparmio o ad impedire che il risparmio venga tesaurizzato: sicurezza interna, determinazione dei limiti della proprietà privata e di quella pubblica (9), stabilità finanziaria e monetaria. Una volta create le condizioni anzidette, i governi dei paesi arretrati potranno cercare di aumentare l'offerta di risparmio mediante la detesaurizzazione, ossia la trasformazione parziale o totale del risparmio tesaurizzato in risparmio utile per investimenti. Quale sia il volume del risparmio tesaurizzato — principalmente sotto forma di oro e argento — nei paesi arretrati è impossibile stabilire. Le inchieste effettuate hanno però rivelato che questo risparmio è particolarmente importante in due zone geografiche: l'Asia sud orientale e il Medio Oriente. E si è pure calcolato che in taluni dei paesi appartenenti a tali zone le scorte private di oro sono equivalenti al 10 % all'incirca del reddito nazionale. Tuttavia non ci si deve fare troppe illusioni su questa fonte di risparmio. Anzitutto, l'abitudine al tesoreggiamento è in certi paesi un'abitudine millenaria e non bastano certo pochi anni di buon governo per farla sparire. In secondo luogo, le scorte liquide tesaurizzate non possono essere requisite perchè assai difficilmente reperibili.

Vi è, infine, un'altra forma di tesoreggiamento, assai diversa da quella ora esaminata, e che potremmo chiamare il tesoreggiamento obbligatorio. Esso è costituito dalle riserve di oro e di valuta estera delle banche in quei casi nei quali la legge richiede una copertura del 100 % della carta moneta o dei depositi bancari. Una parte di tali scorte potrebbe essere utilizzata abbassando la percentuale anzidetta: ma anche prescindendo dalle eventuali sfavorevoli conseguenze sulla formazione del risparmio bancario causate da un indebolimento della fiducia, è chiaro che — trattandosi di paesi poveri — l'apporto che ne può derivare alla formazione del capitale non può che essere modestissimo.

(9) V. al riguardo il K. BOULDING, *Economics of Peace*, New York, 1945, cap. V.

5. — Abbiamo detto dianzi che il risparmio — parliamo del risparmio volontario — dipende non solo dalla volontà di risparmiare ma anche dalla capacità di risparmiare. È a questo riguardo che incontriamo le maggiori difficoltà, perchè la capacità di risparmiare dipende dal livello del reddito reale medio e finchè questo è basso è difficile sperare in un accrescimento del volume del risparmio. Qualcosa però si può fare e questo qualcosa consiste essenzialmente nello sviluppo e nel miglioramento del sistema creditizio e finanziario in generale (10) e, in particolare, nell'organizzazione di un efficiente sistema di credito agricolo che consenta ai piccoli e medi agricoltori di ottenere credito a tassi di interesse meno elevati di quelli, spesso di strozzinaggio, che oggi devono pagare (11). Non si dimentichi che « tutto ciò che il miglioramento delle abitudini e dell'organizzazione creditizia può fare è di promuovere l'impiego dei fattori produttivi esistenti per il fine dello sviluppo economico e di impedire che nel corso di detto sviluppo si verifichino difficoltà e squilibri non necessari. Una buona organizzazione creditizia e finanziaria non può, di per sé stessa, provocare lo sviluppo economico: una cattiva organizzazione, però, può ostacolarlo » (12).

6. — Come, per le ragioni ormai ripetutamente menzionate, è difficile nei paesi arretrati stimolare la formazione del risparmio volontario, così non è facile accrescere il volume complessivo del risparmio ricorrendo al risparmio forzato. Con questo termine, come è noto, si intende quella frazione del reddito che i componenti della collettività sono obbligati a risparmiare. Ciò avviene principalmente in tre modi, e cioè: a) mediante la tassazione; b) mediante l'inflazione; c) mediante l'auto-finanziamento, intendendo per auto-finanziamento la pratica seguita dalla maggior parte della società di non distribuire totalmente i profitti realizzati in un dato esercizio, ma di reinvestirne una parte o per accrescere il capitale reale dell'impresa, o, più semplicemente, per costituire una riserva addizionale per gli anni magri. La differenza fra i due primi mezzi e l'auto-finanziamento è che mentre i primi due colpiscono la totalità o quasi dei cittadini, l'ultimo colpisce soltanto gli azionisti delle imprese che praticano l'auto-finanziamento. Vi è, inoltre, un altro fatto da ricordare. I paesi arretrati sono normalmente paesi agricoli, spesso caratterizzati da una ampia concentrazione della terra nella mani di pochi grandi proprietari e, contemporaneamente, da un eccessivo frazionamento della terra rimanente. In questi paesi, quindi, l'autofinanziamento non può avere che un'importanza

(10) V. al riguardo *Domestic Financing of Economic Development*, United Nations, 1950.

(11) V. V. MARRAMA, loc. cit.

(12) V. *Domestic Financing* ecc., pag. 1.

relativa sulla formazione coatta del risparmio, onde ci occuperemo qui soltanto della tassazione e dell'inflazione.

In teoria, è sempre possibile accrescere il volume del risparmio riducendo mediante la tassazione i consumi della collettività. È, tuttavia, assai dubbio che nei paesi arretrati ciò sia possibile in pratica; in secondo luogo, è molto probabile che, anche se fosse possibile, gli svantaggi supererebbero i vantaggi.

È assai dubbio che nei paesi arretrati sia possibile aumentare il flusso del risparmio mediante la tassazione perchè data la disuguaglianza della distribuzione del reddito nazionale che caratterizza tali paesi (13), il reddito della maggior parte della popolazione è, in molti casi, così basso da non consentire ulteriori riduzioni senza ridurre gravemente l'efficienza produttiva del lavoro e, con essa, il reddito reale e il risparmio stesso. Ciò che lo Stato, quindi, acquisterebbe da un lato verrebbe perduto dall'altro e, forse, la riduzione del risparmio volontario supererebbe l'aumento del risparmio forzato. Nè, del resto, è sempre possibile politicamente ottenere un accrescimento del risparmio mediante la tassazione. Là dove i lavoratori si sono organizzati per difendere il loro tenore di vita, nota il citato Rapporto dell'ONU (14), non è probabile che essi si lascino « torchiare », ed è più facile che cambino il governo. Del resto, uno dei maggiori problemi che i governi dei paesi industrializzati devono risolvere in questi tempi è proprio quello di impedire che sotto la pressione dei sindacati operai il consumo cresca più rapidamente della produzione. Migliori risultati potrebbe dare la politica fiscale nel ridurre i consumi delle classi di reddito medio ed elevato, i cui componenti tendono, nei paesi arretrati, a spendere una larga parte dei loro redditi in consumi voluttuari o di lusso. Tuttavia non è facile accrescere il volume del risparmio anche in questo caso. Per quanto concerne le classi di reddito medio, queste ultime sono quelle che forniscono quei cittadini che maggiormente contribuiscono allo sviluppo economico come scienziati, amministratori, imprenditori, ecc., e lo Stato deve quindi procedere con la massima cautela perchè la riduzione dei consumi di dette classi potrebbe compromettere indirettamente la riuscita dello sviluppo economico. Per quanto concerne le classi più ricche, sarebbe assai facile ridurre forzatamente i consumi con la tassazione, nè si dovrebbero temere le conseguenze negative di cui sopra nei rispetti dello sviluppo economico. Tuttavia, in questo caso, il problema è più complesso perchè la reazione dei componenti le classi di reddito più alto all'accrescimento della pressione fiscale è, quasi sempre, non la riduzione del consumo, ma la riduzione del risparmio. Ciò non significa, naturalmente, che i ricchi non debbano essere tassati, tutt'altro. Ciò che conta però, ai nostri fini,

(13) V. al riguardo V. MARRAMA, loc. cit., par. 9.

(14) Id., par. 110.

non è la sostituzione di una forma di risparmio, quella volontaria, con un'altra, quella coatta, ma è di accrescere il risparmio riducendo il consumo. A tale fine, la tassazione non è sufficiente ma deve essere accompagnata dal controllo dei consumi voluttuari, sia mediante i divieti di importazione di detti prodotti, sia mediante l'applicazione di particolari imposte sui beni di lusso. Probabilmente, l'incremento di risparmio ottenuto in tale modo non sarà considerevole; ma, d'altra parte, il controllo e il freno dei consumi voluttuari delle classi più ricche, ha un valore politico non disprezzabile in quanto può assicurare la fiducia e la cooperazione delle classi di reddito minore.

7. — Come l'inflazione provoca la formazione di un certo volume di risparmio forzato, è noto. L'accrescimento dei mezzi di pagamento si traduce, prima o poi, in accrescimento dei redditi nominali di quei componenti la collettività cui la « nuova » moneta affluisce come remunerazione della cessione di servizi produttivi. L'aumento del reddito provoca un aumento della domanda di beni di consumo la quale fa salire i prezzi di tali beni. Coloro i cui redditi nominali non sono cresciuti e, in particolare, i percettori di redditi fissi, come salariati, e stipendiati, *rentiers* etc., sono così obbligati a ridurre i loro consumi.

Non vi è dubbio che l'inflazione stimola in questo modo la formazione di capitale reale. Ciò avviene, naturalmente, finchè i cittadini conservano la fiducia nella moneta. Il giorno in cui tale fiducia svanisce, nessuno accetterebbe la moneta come mezzo di scambio e nemmeno come misura dei valori e cercherebbe di sbarazzarsene il più rapidamente possibile, in cambio di qualsiasi altro bene il cui potere di acquisto fosse ritenuto il più stabile.

È probabile che lo sviluppo economico dei paesi arretrati non possa non essere accompagnato da un certo grado di inflazione, in quanto almeno una prima fase di tale sviluppo consiste nell'aumento della produzione di beni strumentali senza un parallelo incremento della produzione di beni di consumo ma con un accrescimento del volume del reddito monetario nazionale. Da ciò, però, al voler finanziare tale sviluppo mediante l'inflazione corre una differenza sostanziale. In primo luogo, se l'inflazione supera il punto critico, essa annulla la formazione di risparmio monetario impedendo ciò che con essa si doveva ottenere. L'unica forma in cui il risparmio viene effettuato è quella del tesoreggiamento, perfettamente inutile ai fini degli investimenti, o della fuga dei capitali.

In secondo luogo, nei paesi arretrati, è più facile che il punto critico sia raggiunto prima che nei paesi economicamente avanzati perchè tali paesi sono essenzialmente agricoli e la produzione agricola è, fra tutte, quella meno elastica. Può, anzi, accadere che l'offerta di prodotti agricoli diminuisca invece di aumentare se gli agricoltori non trovano sul mercato quei prodotti industriali che desiderano; in tal caso, essi possono preferire di accrescere i loro consumi alimen-

tari anzichè vendere i loro prodotti. E non è, questo, un fenomeno limitato ai paesi arretrati, come l'inflazione post-bellica in Europa ci ha insegnato (15).

In terzo luogo, l'inflazione tende inevitabilmente a determinare squilibri e distorsioni nella produzione e quindi una cattiva distribuzione delle risorse produttive. Essa incoraggia la produzione di beni di lusso, e quindi gli investimenti nelle imprese che tali beni producono; favorisce lo sviluppo della speculazione; spinge coloro che sanno per esperienza che ogni processo inflazionistico deve prima o poi finire al tesoreggiamento sui preziosi o in valuta estera: fenomeni particolarmente dannosi nei paesi arretrati.

Infine, l'inflazione scoraggia gli investimenti di capitali esteri. Osserva il citato rapporto dell'ONU (16) che la creazione di mezzi monetari per riassorbire la disoccupazione dà origine all'inflazione solo se i lavoratori pagati con la nuova moneta sono addetti alla produzione di nuovi beni strumentali. Se questi lavoratori fossero occupati a produrre beni di consumo, ciò non accadrebbe perchè all'aumento dei mezzi monetari corrisponderebbe un accresciuto flusso di nuovi beni di consumo. Vi sarebbero ancora difficoltà nella bilancia dei pagamenti, alle quali però si potrebbe ovviare — almeno in parte — accrescendo la produzione di beni di esportazione o di beni sostituti delle importazioni. Vi è una parte di verità in questa affermazione del rapporto, ma solo una parte, perchè: a) l'ostacolo ad impiegare i lavoratori disoccupati essendo costituito dalla scarsità di attrezzatura capitale, la mano d'opera eccedentaria non può essere occupata nemmeno a produrre beni di consumo fino a che non si sia trovato qualche mezzo di finanziare la creazione dell'attrezzatura capitale occorrente; b) l'aumento della produzione di beni di consumo non è istantanea. Possono essere rapidamente accresciuti certi prodotti industriali come i tessuti o le scarpe, e solo se vi è capacità produttiva inutilizzata, ma non può aumentare rapidamente la produzione di derrate alimentari. E, nel frattempo, l'incremento della massa monetaria può far salire i prezzi, mettendo in moto la spirale inflazionistica prezzi-salari. In conclusione, l'inflazione non potrà forse essere sempre impedita, ma non dovrà mai essere adottata come mezzo per accrescere la formazione del risparmio.

(15) Nel caso di una inflazione latente, quando cioè l'incremento della massa monetaria non si traduce in un aumento dei beni di consumo di prima necessità a causa del controllo dei prezzi e del razionamento, ma in un aumento delle scorte liquide, la produzione di derrate alimentari può diminuire se gli agricoltori decidono di ridurre la produzione non volendo veder aumentare le loro scorte liquide. L'inflazione latente, tuttavia, si verifica solo se il controllo dei prezzi e il razionamento sono efficienti, ciò che è difficile ad ottenere nei paesi arretrati, privi di una efficace e onesta burocrazia e nei quali la produzione agricola è formata da migliaia di piccoli coltivatori praticamente incontrollabili.

(16) Par. 125.

Vi sono nondimeno, secondo il Rapporto (17), due possibilità di finanziare la formazione di capitale reale mediante la creazione di mezzi di pagamento. Il primo deriva dal fatto che se si potesse in qualche modo disporre di attrezzatura capitale per produrre beni di consumo con la quale dar lavoro a parte dei disoccupati e se venisse creata « nuova » moneta per pagare i salari di questi lavoratori, questi ultimi risparmierebbero una parte dei loro salari con la quale si potrebbero pagare altri lavoratori per produrre altri beni strumentali. La difficoltà di questo rimedio si trova proprio nella frase: in qualche modo. A meno che tale attrezzatura capitale non sia regalata, essa deve essere o prodotta in luogo o acquistata, e nell'uno come nell'altro caso si determina uno squilibrio fra potere d'acquisto e volume dei beni di consumo immediatamente disponibili il quale può mettere in moto un processo inflazionistico.

In secondo luogo, in tutti i paesi arretrati, la domanda di moneta aumenta costantemente, anche in assenza di inflazione, o perchè il reddito nazionale cresce (18) o perchè il settore monetario dell'economia cresce a spese del settore sussistenza. Questo accrescimento secolare della domanda di moneta costituisce un incremento annuo della capacità del governo di contrarre prestiti che possano servire per la formazione di capitale reale.

Si tratta, comunque, di una possibilità modesta, che non sposta sostanzialmente i termini del problema.

8. — Supponiamo che un paese arretrato, che soffre di disoccupazione latente, voglia diminuire tale disoccupazione, e al tempo stesso, accrescere il capitale reale nazionale al fine di aumentare l'efficienza produttiva del lavoro. Supponiamo anche che il governo decida di iniziare un piano di « investimenti sociali », di quegli investimenti cioè che creano le condizioni necessarie allo sviluppo economico e, al tempo stesso, non richiedono costosi macchinari e operai specializzati: strade, opere di irrigazione e di bonifica, scuole, ecc. Il problema — già lo sappiamo — è sempre quello: dove trovare il risparmio sufficiente per finanziare questi investimenti? Più precisamente: supposto che il governo non intenda ricorrere alla tassazione e all'inflazione e non tenendo conto, per il momento, del possibile afflusso di capitale estero, non vi è altra fonte che il risparmio volontario?

Un'altra fonte di risparmio vi è ed è quella che il Nurkse (19) chiama il *risparmio latente*. Dobbiamo anzitutto tener presente che il finanziamento della produzione dei nuovi investimenti comprende due aspetti. Il primo è quello di dare ai lavoratori impiegati nei nuovi investimenti le derrate alimen-

(17) Par. 126.

(18) Aumenta cioè la domanda di moneta per il fine-operazioni.

(19) Loc. cit.

tari e gli altri beni di consumo di cui abbisognano : questi e quelle provenendo dalla produzione corrente di tali beni effettuata dalla collettività : è questo aspetto, quello che gli economisti classici avevano in mente quando parlavano del fondo-salari. Il secondo aspetto è quello di fornire ai lavoratori quei beni strumentali — sia pure primitivi o semplici — di cui abbisognano, badili, piccioni, carriole, carri, ecc. Di questi due aspetti del problema del finanziamento dei nuovi beni strumentali è, quasi sempre, il secondo che riceve la maggior attenzione, e tuttavia, come osserva il Nurkse, l'aspetto principale è il primo perchè, « i lavoratori addetti ai nuovi investimenti, prima di mettersi, per esempio, a costruire una strada, potrebbero, dopotutto, mettersi a sedere per fabbricarsi con le loro mani i più necessari primitivi attrezzi partendo, se necessario, dai rottami ; essi potrebbero farsi i loro badili, le ruote dei loro carri, i carri, le leve e così via. Questo è quanto essi dovrebbero fare se il paese fosse una economia chiusa, se non esistesse alcun commercio con paesi più progrediti dove i beni strumentali sono prodotti mediante altri beni strumentali e non a mano. Nel mondo reale i paesi arretrati hanno oggi il vantaggio di essere in grado di ottenere beni strumentali mediante il commercio internazionale. In assenza di aiuti dall'estero o di prestiti esteri tali beni strumentali possono essere ottenuti da altri paesi in cambio delle esportazioni correnti, ma è chiaro che un atto di risparmio interno è in questo caso necessario ».

Senza dubbio il Nurkse ha ragione, ma soltanto finchè i beni strumentali alla cui produzione vengono impiegati i lavoratori sottratti alla terra siano quei beni che richiedono per la loro produzione un'attrezzatura capitale molto semplice. Nel caso in cui fosse necessario produrre beni strumentali più complicati (es. macchine tessili) il secondo aspetto del problema diventerebbe assai più complicato da risolvere ed è precisamente per tale ragione che esso ha ricevuto la maggiore attenzione da parte sia degli studiosi sia degli uomini politici che si occupano del progresso economico dei paesi arretrati. D'altra parte si può osservare, a favore della tesi del Nurkse, che il processo di industrializzazione deve avvenire per gradi, cominciando col creare le condizioni necessarie affinché, una volta iniziato, lo sviluppo delle industrie possa poi svolgersi regolarmente e continuamente — anche se lentamente — senza sconvolgere repentinamente e brutalmente la struttura economica-sociale del paese. In questo caso, è ovvio che i paesi a disoccupazione latente che intendono avviarsi sulla via dello sviluppo economico non abbisognano di un'attrezzatura capitale così complicata e costosa come quella usata nei paesi progrediti nei quali la mano d'opera scarseggia. Tanto più, è bene non dimenticarlo, che la maggior parte dell'attrezzatura capitale di un paese consiste in beni per la cui produzione occorre mano d'opera locale e materiali reperibili *in loco*. Beni, quali gli edifici, le strade, le dighe, le opere di irrigazione, ecc. sono in complesso

molto più importanti del macchinario importato e di quella attrezzatura meccanica che tanto colpisce l'immaginazione del pubblico. Il problema se il capitale strumentale sia prodotto all'interno o importato non ha alcuna relazione col problema se la formazione di detto capitale è finanziata dal risparmio nazionale o da quello estero. L'acquisto di una macchina importata può essere finanziato dal risparmio interno, così come la costruzione di una strada può benissimo essere finanziata da un prestito estero (20).

Torniamo dunque a quello che è l'aspetto più importante del finanziamento dei nuovi beni capitali e cioè l'approvvigionamento dei lavoratori sottratti alla terra e vediamo come può essere effettuato mediante il risparmio latente. Con tale espressione il Nurkse intende quel risparmio effettuato correntemente dalle famiglie degli agricoltori e che serve al sostentamento dei lavoratori eccedentari. In altri termini, se su un dato appezzamento di terreno vi sono dei lavoratori il cui prodotto marginale è zero e se questi tuttavia vivono del prodotto del podere, ciò vuol dire che gli altri lavoratori, quelli il cui prodotto marginale è positivo, producono in eccedenza al loro consumo e quell'eccedenza, che è né più né meno che risparmio, serve appunto al sostentamento dei lavoratori improduttivi. Ma è un risparmio che viene sperperato, nel senso che è neutralizzato dal consumo equivalente di un certo numero di lavoratori, i quali non contribuiscono alla produzione. Se i lavoratori produttivi potessero mandare i loro dipendenti improduttivi (i loro cugini, fratelli e nipoti che vivono con loro) a lavorare in opere di grande importanza e continuassero a mantenerli, allora il loro risparmio virtuale diventerebbe risparmio effettivo. Il consumo improduttivo della popolazione agricola eccedente diventerebbe consumo produttivo. In questo modo l'impiego dei disoccupati latenti per l'accumulazione del capitale potrebbe essere finanziato dal sistema stesso (21).

In sostanza, il problema di utilizzare il risparmio latente per la formazione di capitale, è, in parole povere, questo: non si tratta di chiedere ai lavoratori che rimangono sulla terra di mangiare di meno; si tratta, però, di impedire che, una volta partiti i lavoratori improduttivi, quelli che rimangono mangino di più. La formazione di capitale si può quindi « auto-finanziare » solo se tutto il risparmio latente che viene utilizzato per sostenere i lavoratori impiegati nell'accumulazione di capitale si dimostra sufficiente. I lavoratori addetti agli

(20) V. R. NURKSE, loc. cit., pag. 29.

(21) Abbiamo così nel caso anzidetto, una relazione fra consumo e investimenti che sta a mezza via tra quella formulata dai classici e quella keynesiana. Nel modello classico, un aumento degli investimenti non è possibile senza una diminuzione del consumo. Nello schema teorico keynesiano della disoccupazione dovuta a deficienza della domanda effettiva, tanto il consumo quanto gli investimenti possono essere aumentati contemporaneamente. Nel caso ora in esame, invece, è possibile aumentare contemporaneamente consumo e investimenti. D'altra parte, è possibile aumentare la formazione di capitale senza dover diminuire il consumo.

investimenti, se non hanno abbastanza da mangiare, ritorneranno alle fattorie per riprendere la loro primitiva esistenza, ed in tal caso la possibilità di utilizzare il risparmio latente verrà meno. Evidentemente, se si trattasse o di disporre di tutto il risparmio latente o di dovervi rinunciare completamente, il problema non sarebbe solubile. In realtà, il risparmio latente non è che una delle fonti del flusso complessivo del risparmio (una fonte virtuale o potenziale) quindi anche se vi è una perdita di risparmio latente, purchè questa perdita possa essere compensata con le altre fonti di risparmio, sarà possibile utilizzare in tutto o in parte la disoccupazione latente per la formazione di capitale. Il volume dell'occupazione addizionale dipenderà, dato il volume della disoccupazione latente, dalla quantità del risparmio complementare disponibile e dalla grandezza della perdita di risparmio latente.

Il Nurkse non si nasconde le difficoltà di poter trarre alla luce questo risparmio latente, costituite dalla naturale tendenza dei lavoratori che rimangono nei campi ad elevare il loro basso tenore di vita e dalla difficoltà di impedire che ciò avvenga.

Un modo potrebbe essere quello del sistema delle aziende collettive sovietiche. In tale esempio la parola « collettive » ha un duplice significato, nel senso che l'azienda collettiva non è solo una forma di organizzazione collettiva, ma è anche uno strumento per la raccolta da parte dello Stato dei prodotti agricoli e la loro ripartizione fra contadini e operai o, in genere, abitanti delle città.

Vi è, tuttavia, un altro sistema che il Nurkse non menziona. Supponiamo che il nuovo bene capitale da produrre sia una strada. La costruzione della strada potrebbe essere ripartita in tanti tratti ed a ciascun tratto essere assegnata la mano d'opera eccedentaria della zona circostante obbligando le famiglie a portare il nutrimento ai lavoratori occupati nella costruzione della strada. Per impedire a questi di andarsene occorrerebbe: a) distribuire loro un salario aggiuntivo, in natura o in moneta, tratto dal risparmio « complementare »; b) svolgere una attiva opera di propaganda per spiegare i benefici che deriveranno dalla nuova opera pubblica. Questo sistema — che ricorda le corvée medioevali — non può però essere utilizzato per tutte le opere pubbliche: ma per molte di queste non mi sembra possa essere scartato aprioristicamente. Esso, ad ogni modo, comporta un intervento dello Stato — o delle Autorità locali — quanto meno nel trarre alla luce il risparmio latente, il quale verrebbe a costituire quindi un'altra delle varie forme di risparmio forzato.

9. — Che il risparmio nazionale sia insufficiente al finanziamento dello sviluppo economico dei paesi arretrati, dato che tale sviluppo richiede una ondata contemporanea di investimenti in molteplici linee produttive è oggi un fatto; che, quindi, l'apporto di risparmio estero sia indispensabile allo svi-

luppo economico dei paesi arretrati, è una conseguenza inevitabile. Il fatto che uomini di governo e studiosi, sia nei paesi progrediti sia nei paesi poveri, siano perfettamente d'accordo su questi due punti, non modifica però il fatto che gli investimenti esteri non affluiscono ai paesi arretrati con l'abbondanza con cui sono desiderati: mai come in questi tempi il capitale privato si è mostrato così restio ad investirsi nei paesi arretrati, salvo talune eccezioni; salvo, cioè, ad investirsi in certi settori produttivi nei quali appunto molti governi dei paesi arretrati vedono di malocchio affluire il capitale estero. Vi è, alla base di questa difficoltà, un complesso di fattori sia economici che extra economici cui accenneremo e che hanno contribuito e contribuiscono a ridurre notevolmente il flusso degli investimenti esteri rispetto a quello che era prima del 1914. Il problema degli investimenti esteri nei paesi arretrati presenta quindi molteplici aspetti.

Anzitutto, una questione di fatto: è vero o non è vero che gli investimenti esteri nei paesi arretrati si sono concentrati nei settori produttori merci da esportare nei paesi industriali, trascurando i settori produttori beni strumentali o beni di consumo interno?

Seconda questione: se tale fenomeno è vero, quali ne sono le cause?

Terza questione: è vero che tale fenomeno si è tradotto in uno sfruttamento dei paesi arretrati o, per essere meno brutali, è stato più vantaggioso ai paesi investitori che ai paesi arretrati?

1°) Alla prima questione si può rispondere positivamente per quanto concerne gli investimenti effettuati direttamente da imprenditori privati, che chiameremo investimenti diretti; si può rispondere negativamente per quegli investimenti che vennero finanziati mediante prestiti contratti sui mercati finanziari internazionali, prestiti i quali furono utilizzati per la costruzione di ferrovie, tramvie, acquedotti, ecc. e cioè per la produzione di servizi pubblici: quegli investimenti che gli anglosassoni chiamano investimenti di portafoglio (*portfolio investments*).

Anche gli attuali investimenti diretti americani nei paesi arretrati — praticamente gli unici investimenti diretti effettuati in questo dopoguerra — si sono rivolti alla produzione di poche merci di esportazione, soprattutto petrolio laddove nei paesi più progrediti essi si sono rivolti alle industrie manifatturiere. (22).

(22) Per le cifre relative agli investimenti statunitensi all'estero e, in genere, per i vari aspetti del problema degli investimenti internazionali vedi il pregevole studio "*International Finance*", di N. S. Buchanan, nel volume "*Survey of Contemporary Economics*", vol. II, ed. R. D. Irwin, 1952,

E si noti: questa tendenza degli investimenti diretti ad affluire nei settori produttori i beni di esportazione non è caratteristica solo degli investimenti americani in questo dopoguerra, ma la si riscontra in altri tempi e presso altri paesi esportatori di capitali e cioè, ad esempio, per gli investimenti diretti statunitensi fra il 1920 ed il 1930, quando non vi era un controllo dei cambi e i rischi connessi col trasferimento degli interessi o del capitale erano assai minori di oggi, e per gli investimenti diretti inglesi prima del 1914.

2^o) Quali allora le ragioni di questo fatto? Le ragioni di carattere puramente economico (23) sono da un lato la povertà dei consumatori nei paesi arretrati e dall'altro la continua espansione nel secolo XIX della domanda di derrate alimentari e materie prime di uso industriale dovuta all'aumento delle popolazioni e allo sviluppo delle industrie. In queste condizioni, come osserva il Nurkse (24) gli investimenti esteri costituirono delle semplici appendici economiche dei paesi industriali. In altri termini, date le circostanze, lo sviluppo economico dei paesi arretrati doveva necessariamente limitarsi ai settori di esportazione, non essendovi alcuno stimolo per il capitale estero ad investire nella produzione di beni di consumo interno. Era allora, come oggi, questione della ristrettezza del mercato. Gli investimenti privati, in genere, seguono la domanda di beni di consumo e gli investimenti privati internazionali non fanno eccezione a questa norma (25).

La teoria tradizionale dei movimenti internazionali di capitale è che nei paesi dove il capitale scarseggia rispetto alle risorse naturali e al lavoro, la produttività marginale, e quindi la redditività del capitale, sono elevate e che, di conseguenza, il capitale tende ad affluire in questi paesi da quelli nei quali esso è relativamente abbondante rispetto alle risorse naturali, e dove pertanto la sua produttività marginale e la sua redditività sono minori: gli unici ostacoli ai trasferimenti di capitale essendo costituiti dal rischio connesso con gli investimenti esteri per ragioni non solo economiche ma anche politiche. Questa teoria è esatta ma deve essere qualificata. Più precisamente, l'alto reddito potenziale del capitale nei paesi arretrati può divenire effettivo soltanto se gli

(23) Si deve cioè escludere l'esistenza, cara agli scrittori comunisti, di malvage cospirazioni per lo sfruttamento delle popolazioni dei paesi arretrati.

(24) Loc. cit.

(25) Incidentalmente, osserva il NURKSE, la debolezza degli incentivi agli investimenti privati nei paesi a basso reddito può influenzare non solo il flusso del capitale estero ma anche quello del risparmio nazionale. Essa può, in parte, spiegare il fatto ben noto che parte del risparmio interno nei paesi arretrati viene usato improduttivamente e cioè tesaurizzato o esportato o investito in costruzioni di lusso ecc. Questo fatto viene normalmente spiegato riferendosi alla inadeguatezza del sistema creditizio o alla scarsa istruzione o educazione dei risparmiatori. Queste spiegazioni di carattere istituzionale hanno senza dubbio una parte di vero, ma esse riflettono anche l'esistenza di una certa struttura economica e cioè la scarsità della propensione agli investimenti dovuta alla ristrettezza del mercato interno.

investimenti vengono effettuati contemporaneamente in un certo numero di industrie complementari o in quegli investimenti sociali che consentano di elevare l'efficienza produttiva del lavoro in generale. Uno sviluppo equilibrato della produzione genera delle economie esterne sotto la forma di un allargamento del mercato. Per questo, e per altri motivi, può verificarsi una differenza tra la produttività marginale privata e la produttività marginale sociale del capitale. Anche prescindendo dai rischi di natura politica, non vi è una sicurezza *a priori* che i motivi che guidano la condotta degli imprenditori privati determinino automaticamente un flusso di capitali dai paesi ricchi ai paesi poveri. In altri termini, la produttività marginale del capitale può essere maggiore nei paesi poveri che nei paesi ricchi in senso assoluto, ma, non dal punto di vista dell'imprenditore privato.

10. — Rimane la terza questione: fino a che punto gli investimenti esteri sono stati vantaggiosi ai paesi arretrati. La teoria tradizionale è che essi hanno giovato ai paesi arretrati aumentando la loro capacità produttiva, tramutando la loro economia da primitiva in monetaria, diffondendo le conoscenze tecniche, e così via. Si tratta, come è facile vedere, dei vantaggi connessi con la specializzazione produttiva internazionale, ai quali vanno aggiunti l'aumento del reddito e dell'occupazione causati dall'effetto moltiplicatore dell'attività di investimento. Questa teoria è stata recentemente impugnata dall'economista H. W. Singer, in uno studio particolarmente interessante (26). Vediamo gli argomenti che egli adduce.

a) La prima ragione è che, dal punto di vista economico, gli investimenti diretti esteri non sono altro, come dicemmo, che delle appendici dell'economia dei paesi progrediti. L'effetto di moltiplicazione del reddito, che dovremmo in teoria attenderci dagli investimenti, si verificò così non nelle regioni dove gli investimenti si localizzarono materialmente, ma nei paesi donde provennero i capitali con cui si finanziarono gli investimenti. Di conseguenza, il fatto che l'apertura dei paesi arretrati al commercio internazionale rese possibili gli investimenti esteri in detti paesi non prova che essi siano stati benefici a tali paesi. Il forte divario fra la produttività del lavoro nel settore dell'esportazione e quello del settore della produzione di beni per il consumo interno è di per se stessa un'indicazione che il settore produttivo — quasi sempre di proprietà estera — non faceva realmente parte dell'economia dei paesi arretrati.

b) Ma vi è di più: può essere che gli investimenti esteri non solo non abbiano dato ai paesi arretrati i soliti vantaggi degli investimenti e del commercio

(26) V. H. W. SINGER, *The distribution of gains between investing and borrowing countries* nell'*American Economic Review* del maggio 1950, pp. 472-486.

internazionale ma siano stati per essi addirittura dannosi. Le piantagioni di thè di Ceylon, i pozzi di petrolio dell'Iran, le miniere di rame del Cile e così via, tutti questi investimenti possono sì essere più produttivi che l'agricoltura; ma possono anche essere meno produttivi di quelle industrie domestiche le quali avrebbero potuto svilupparsi se i paesi in questione non si fossero specializzati nell'esportazione di prodotti alimentari e di materie prime, fornendo così ai paesi avanzati la possibilità di produrre più efficacemente manufatti industriali. Non possiamo, naturalmente, dire se le industrie domestiche dei paesi arretrati si sarebbero sviluppate ove detta specializzazione produttiva non fosse avvenuta; ma questa possibilità non può essere esclusa *a priori*; perchè lo sviluppo delle industrie di esportazione potrebbe avere assorbito quel poco di iniziativa privata e di investimenti interni che erano disponibili e potrebbero avere invogliato parte dello scarso risparmio interno ad investirsi all'estero.

Nella vita e nella storia economica di un paese, uno degli elementi più importanti è il meccanismo mediante il quale « una cosa conduce ad un'altra », e il più importante contributo al progresso economico fornito dallo sviluppo industriale non è costituito tanto dal volume delle merci prodotte e nemmeno dai suoi effetti sulle altre industrie e dai benefici sociali che esso arreca, quanto dai suoi effetti sul livello generale dell'istruzione, sulla capacità tecnica, sullo stimolo alle invenzioni, nonchè dalla espansione del mercato, dalle nuove abitudini che sorgono, e così via. È questa la ragione per cui tutti i paesi arretrati desiderano di sviluppare le industrie manifatturiere: perchè esse costituiscono il punto di partenza per lo sviluppo economico e per la trasformazione del paese da agricolo in industriale e urbano.

La specializzazione produttiva ha quindi portato i paesi arretrati a svolgere attività produttive non idonee a promuovere lo sviluppo del progresso tecnico e delle economie esterne e interne, ed ha allontanato dalla storia economica dei paesi arretrati quel fattore fondamentale di dinamismo e di progresso che è costituito dalle industrie manifatturiere.

c) Ma vi è, secondo il Singer, un terzo fattore, di importanza ancora maggiore, che ha ridotto i benefici per i paesi arretrati degli investimenti esteri: questo fattore è costituito dall'andamento dei *terms of trade* dei prodotti esportati con i prodotti industriali importati.

È noto che a partire dal 1870 l'andamento dei prezzi è stato sfavorevole ai produttori di derrate alimentari e di materie prime industriali; favorevole invece ai produttori di manufatti. Quali sono le ragioni di tale fenomeno?

Eliminata la possibilità che tale andamento rifletta semplicemente le variazioni relative dei costi reali di produzione dei manufatti industriali da un lato e delle derrate alimentari e delle materie prime prodotte nei paesi arretrati dall'altro, la spiegazione, secondo il Singer è questa: i benefici del progresso

tecnico si distribuiscono o sotto forma di aumento dei redditi — e allora vanno ai produttori — o sotto forma della discesa dei prezzi, e allora vanno ai consumatori. In via generale, il progresso tecnico delle industrie manifatturiere si è manifestato con un aumento dei redditi mentre il progresso tecnico nelle industrie primarie si manifestò nella discesa dei prezzi. Questi due modi di godere i benefici del progresso si equivalgono in una economia chiusa. Ciascuno dei due modi può avere effetti diversi sulla occupazione o sulla distribuzione interna del reddito nazionale; ma, in un'economia chiusa, produttori e consumatori si possono considerare identici e, pertanto, i due modi anzidetti sono due vie solo apparentemente diverse con le quali si eleva il reddito reale.

Se però introduciamo nel quadro il commercio estero, la situazione muta notevolmente. I produttori e consumatori non si possono più considerare identici. I produttori di manufatti industriali sono in patria, i consumatori nei paesi arretrati. L'aumento del reddito dei produttori nella misura in cui supera l'aumento dell'efficienza produttiva, costituisce un onere assoluto per il consumatore straniero; e anche se l'aumento del reddito dei produttori è compensato da un aumento della efficienza produttiva per cui i prezzi o rimangono invariati, o addirittura, discendono, i consumatori esteri (in questo caso quelli dei paesi arretrati) sopportano ugualmente un onere relativo, nel senso che essi perdono, in tutto o in parte, il frutto potenziale del progresso tecnico sotto la forma di prezzi più bassi.

Altri fattori, del resto, hanno contribuito alla tendenza di base dei prezzi dei prodotti primari a scendere in termini di manufatti, anche prescindendo dalle pressioni dei produttori di beni industriali per ottenere redditi più alti. Il progresso tecnico, mentre opera inequivocabilmente a favore dei manifatturieri — poichè l'aumento del reddito reale genera un aumento più che proporzionale nella domanda di manifatture — non ha lo stesso effetto sulla domanda di derrate alimentari e su quella di materie prime. Nel caso delle derrate alimentari, la domanda non è molto sensibile all'aumento del reddito reale e nel caso delle materie prime il progresso tecnico si esplica sotto forma di una diminuzione della quantità di materie prime usate per unità di prodotto, diminuzione la quale può compensare, od anche supercompensare l'aumento del volume della produzione manifatturiera. Questa mancanza di una moltiplicazione automatica della domanda tanto delle materie prime che delle derrate alimentari, tende a produrre una grande diminuzione dei prezzi, non soltanto ciclica, ma anche strutturale.

Così si può dire che gli investimenti esteri del tipo tradizionale, che cercavano il loro compenso nello stimolo diretto delle esportazioni di beni primari sia direttamente verso i paesi investitori sia indirettamente per mezzo degli scam-

bi multilaterali, ebbero i loro noti benefici effetti cumulativi nei paesi investitori, e che in aggiunta, anche i cittadini di questi ultimi, in quanto consumatori, godettero i frutti del progresso tecnico nella produzione di beni primari; mentre come produttori essi vennero a godere i benefici del progresso tecnico nella produzione di manufatti. I paesi industrializzati hanno avuto la parte maggiore dei benefici del progresso tecnico sia come consumatori di prodotti di base sia come consumatori di manufatti mentre i paesi arretrati hanno avuto la parte minore, sia come consumatori di manufatti sia come consumatori di materie prime. Questa è, forse, l'origine del fatto che gli investimenti esteri del tipo tradizionale sono considerati come connessi con un sistema di « imperialismo economico » e di « sfruttamento ».

L'analisi del Singer mostrerebbe dunque che quando i paesi arretrati si lamentano di uno sfruttamento da parte dei paesi investitori — per quanto concerne gli investimenti diretti — non hanno tutti i torti. Credo si possa ammettere senz'altro che il Singer ha in parte — e forse in buona parte — ragione. Credo, tuttavia, che abbia ecceduto nelle sue accuse agli investimenti esteri per i seguenti motivi:

1º) Egli sostiene che gli investimenti esteri in merci di esportazione hanno impedito lo sviluppo delle industrie manifatturiere nei paesi arretrati, con i loro benefici economici ed extra-economici. È un argomento plausibile, ma unicamente plausibile, nel senso che tanto esso quanto il suo opposto (e cioè che, se detti investimenti esteri furono fatti, ciò vuol dire che erano più produttivi) sono due semplici congetture, anche se il Singer può sostenere che la produttività di un investimento non può essere stabilita prima che siano stati sviluppati i servizi pubblici e si siano verificate le economie esterne connesse con lo sviluppo industriale. Dopotutto un incremento del reddito reale nei paesi arretrati per effetto di questi investimenti vi è stato, mentre non sappiamo come sarebbero andate le cose in assenza di detti investimenti.

2º) Non tutti gli investimenti esteri diretti hanno dato benefici soltanto economici. Dove questi investimenti esteri sono avvenuti nelle colonie o in territori politicamente dipendenti essi hanno portato benefici non economici: miglior tutela dell'ordine pubblico, miglioramenti dell'igiene possibilità per la mano d'opera di sfuggire a condizioni di lavoro assai dure, ecc. Inoltre, si può sostenere che nelle attuali condizioni politico-sociali, i benefici degli investimenti diretti andrebbero in misura assai maggiore di un tempo al paese in cui tali investimenti si effettuano. Basti pensare alla ripartizione dei redditi derivanti dallo sfruttamento dei giacimenti petroliferi nell'Arabia e in altri paesi. Questo ci porta a menzionare altri fattori, di cui il Singer non ha tenuto con-

to, e che contribuiscono a spiegare l'arretratezza di taluni paesi (27), e precisamente :

a) l'esistenza di regimi di concorrenza imperfetta nei settori produttori nei quali gli investimenti esteri sono effettuati. Si pensi, per esempio, al fatto che molti investimenti sono così specializzati o richiedono tali spese che solo un limitato numero di imprese ha il capitale, l'esperienza e la capacità tecnica per effettuarli; al fatto che il capitale disponibile per investimenti diretti è in buona parte presso poche potenti società, le quali se ne valgono per ottenere condizioni particolarmente favorevoli dai governi dei paesi nei quali avvengono gli investimenti, ecc.;

b) la pratica di stabilire basse tariffe di trasporto per le materie prime di uso industriale tende a favorire la localizzazione degli impianti di lavorazione presso i mercati di consumo. Simile è il risultato della discriminazione doganale a favore delle materie prime e contro i prodotti finiti.

11. — Quanto si è detto finora si riferisce agli investimenti diretti. A torto o a ragione, i paesi arretrati non guardano con particolare favore questa categoria di investimenti, i quali, inoltre, trovano alla loro espansione, a prescindere dagli ostacoli extra-economici, altri due impedimenti, e cioè :

1) la diminuzione della capacità di acquisto dei paesi europei per effetto delle distruzioni recate da due guerre mondiali, diminuzione non totalmente compensata dall'aumento della popolazione ;

2) la produzione di prodotti sintetici sostituti di prodotti naturali (concimi chimici, nylon, caucciù sintetico, ecc.).

Vi è, almeno, possibilità di accrescere su larga scala gli investimenti di portafoglio ? Anche qui le prospettive sono ben poco favorevoli per un complesso di fattori, oltre il primo dei due ostacoli summenzionati, e cioè :

a) il divario fra il ricavo degli investimenti all'estero e quello degli investimenti in patria è troppo basso per compensare i rischi economici ed extra-economici dell'investimento estero. Per esempio, il tasso medio di profitto sugli investimenti esteri degli Stati Uniti fu nel 1948 il 17 % contro un tasso medio di profitti del 14 % sugli investimenti interni. Al tempo stesso molti paesi arretrati ritengono che tassi di interesse di tale livello siano troppo elevati ;

b) la doppia tassazione del risparmio investito all'estero ;

c) il timore da parte degli investitori privati di perdere il capitale investito a seguito di guerre, nazionalizzazioni, disordini interni, etc.;

(27) V. A. N. Mc LEOD, *Trade and Investment in Underdeveloped Areas; A Comment*, nell'*American Economic Review* del giugno 1951.

d) il timore da parte degli investitori privati, di non poter riscuotere gli interessi o i profitti sul capitale investito a seguito di difficoltà della bilancia dei pagamenti dei paesi arretrati nei quali hanno effettuato gli investimenti, ad esempio a seguito di un'inflazione;

e) l'ondata di nazionalismo che ha investito molti paesi arretrati per cui si è creato un clima sfavorevole alla partecipazione del capitale estero allo sviluppo economico del paese.

In effetti, gli investimenti di portafoglio finirono con la grande crisi del 1929-30 e nell'unico paese che potrebbe oggi dar vita nuovamente a questa categoria di investimenti, e cioè gli USA, i risparmiatori, memori delle perdite sofferte, non intendono correre nuovamente un rischio oggi troppo alto. Così ci troviamo oggi in una situazione alquanto complicata. Gli investimenti esteri privati che hanno oggi luogo sono in pratica solo quelli diretti, i quali sono però proprio quelli che i paesi arretrati guardano di mal occhio; gli investimenti privati di portafoglio sono attualmente scomparsi e nell'unico paese dove potrebbe riprendere, cioè gli Stati Uniti, il risparmio privato non ne vuole sapere. Il capitale privato americano si limita così ad affluire agli investimenti diretti e in taluni specifici settori (28).

In conclusione, l'apporto del capitale privato estero allo sviluppo economico dei paesi arretrati non può risolvere, nella situazione attuale, il problema della deficienza del risparmio in tali paesi, non essendo sufficienti i fondi di cui possono disporre la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo e l'Export-Import Bank, le quali inoltre devono per statuto limitare i propri investimenti a determinati settori.

È possibile ovviare ad un tale stato di cose? Le proposte non sono mancate. Il Mac Leod, ad esempio, suggerisce la creazione di un ente internazionale che dovrebbe aiutare i governi dei paesi arretrati nelle trattative con le imprese estere e avente le seguenti caratteristiche:

a) essere su base cooperativa, costituita dagli stessi paesi arretrati, ai quali potrebbero aggiungersi, come soci, quei paesi sviluppati che lo desiderano;

b) essere organizzato come un ente alle dipendenze e delle Nazioni Unite e della Banca Internazionale;

(28) Personalmente, ritengo che l'importanza degli ostacoli extra-economici sia maggiore di quella degli ostacoli economici. Si dimentica spesso che molti degli investimenti, sia diretti sia di portafoglio, chiamati esteri erano in realtà degli investimenti interni. Quando la differenza di potenza politica fra il paese investitore e quello debitore è tale che il primo può costringere il paese debitore ad effettuare il pagamento degli interessi e a tutelare la proprietà degli investitori, mi sembra che la differenza fra un investimento di tal genere e un investimento in patria sia minima, indipendentemente dalla diversità del rischio economico connesso con l'operazione dell'investimento. Il giorno in cui tale situazione scomparve anche gli investimenti esteri erano condannati a sparire. Ciò vale, in parte, anche per gli investimenti diretti.

c) includere fra il suo personale funzionari aventi ampia esperienza e buon addestramento alla trattazione dei molteplici problemi dello sviluppo economico;

d) avere, in particolare, i seguenti compiti:

— esame dei contratti di concessione proposti dalle imprese estere onde assicurare che le condizioni poste siano eque e ragionevoli;

— assistenza ai paesi arretrati per la revisione delle leggi commerciali, fiscali, amministrative, ecc. in modo da favorire gli investimenti esteri assicurando ai risparmiatori stranieri un ricavo equo e sicuro;

— studio dei vari piani di sviluppo nei paesi arretrati e loro coordinamento.

Un'altra proposta è quella contenuta nel già citato Rapporto dell'ONU. Questo vorrebbe che i paesi ricchi si impegnassero a concedere ai paesi arretrati complessivamente considerati degli aiuti gratuiti che dovrebbero giungere ad un ammontare massimo di 3 miliardi di dollari. Questa cifra dovrebbe essere passata ad un ente internazionale il quale dovrebbe curarne l'erogazione ai paesi arretrati e decidere come distribuire tale somma (o quella disponibile) fra i paesi arretrati e amministrarne l'impiego per i seguenti fini:

1) cooperare con i paesi arretrati nella produzione e nella coordinazione dei piani dello sviluppo economico dando un'assistenza di carattere generale, e, quando necessario, i servizi di tecnica;

2) aiutare l'esecuzione dei piani di sviluppo;

3) compilare periodicamente dei rapporti sull'andamento dei piani di sviluppo e degli studi dei problemi connessi con detto sviluppo, raccomandando all'ONU i passi eventualmente necessari.

L'aiuto finanziario concesso dai paesi ricchi dovrebbe servire:

a) a promuovere l'istituzione e le ricerche scientifiche nei paesi arretrati;

b) a promuovere i piani per l'assistenza medica e lo sviluppo dei servizi sanitari;

c) a concedere crediti a medio e breve termine agli agricoltori;

d) ad effettuare opere pubbliche quali strade, acquedotti, bonifiche, opere d'irrigazione, etc. (29).

Le ragioni dell'istituzione di questo ente internazionale a preferenza di enti similari nei paesi ricchi sono in primo luogo che esso sarebbe più accetto ai paesi arretrati e in secondo luogo che potrebbe giovare della collaborazione

(29) Par. 272.

di paesi piccoli quali la Svizzera, i paesi Scandinavi, quelli dell'Australasia, ecc. Quale fine avranno queste proposte è impossibile dire. Esse, comunque, testimoniano un fatto la cui importanza non può essere trascurata e cioè la sempre più forte tendenza al superamento dei nazionalismi a favore della creazione di istituti aventi un'autorità sopranazionale.

12. — Riassumiamo quanto abbiamo esposto nei paragrafi precedenti per ciò che concerne il finanziamento dello sviluppo economico dei paesi arretrati. Abbiamo visto:

1) che sotto l'aspetto dell'offerta di risparmio, il circolo vizioso che impedisce lo sviluppo economico dei paesi arretrati è il seguente: la capacità di risparmiare è scarsa perchè il livello del reddito reale è basso; il livello del reddito reale è basso perchè è bassa l'efficienza produttiva del lavoro, la quale è tale per la scarsità del capitale reale. Ma il capitale reale non può aumentare perchè il risparmio è basso e così il circolo vizioso ricomincia;

2) che per rompere questo circolo vizioso occorre che la capacità di risparmio aumenti. A tal fine è soprattutto necessario accrescere il reddito reale del paese mediante un ampio e organico piano di investimenti da effettuarsi contemporaneamente così da aumentare l'ampiezza del mercato mediante l'accrescimento dell'efficienza produttiva del lavoro;

3) che date, tuttavia, le forti e quasi insuperabili difficoltà che si incontrano nell'aumentare il flusso del risparmio interno se il reddito reale non aumenta, è necessario ricorrere al capitale estero. L'intervento di questo consentirebbe di attuare quella « ondata di investimenti » che permetterebbe di accrescere l'efficienza produttiva del lavoro e il reddito reale. Con l'aumentare di questo anche il flusso del risparmio nazionale aumenterebbe e lo sviluppo economico del paese potrebbe avviarsi e procedere regolarmente.

Il risparmio estero ha dunque la funzione di colmare la deficienza fra la disponibilità di risparmio interno e il volume di capitale liquido occorrente per dare l'avvio allo sviluppo economico. Sembrerebbe, quindi, che se fosse possibile ottenere il capitale estero nella misura occorrente, tutto il meccanismo degli investimenti e lo sviluppo economico procederebbe regolarmente e, quasi quasi, automaticamente. Ma siamo poi sicuri di questo? Siamo cioè sicuri che all'aumento del reddito reale seguirà necessariamente l'accrescimento del risparmio? Siamo, cioè, sicuri che, una volta avviata, la macchina dello sviluppo economico procederà sicuramente — anche se lentamente — senza incontrare sulla sua strada alcun intoppo? Il Nurkse (30) ha gettato qualche dubbio su

(30) Loc. cit., pag. 36.

questa questione ed è interessante vederne le ragioni. È vero, egli dice, che il risparmio tende ad aumentare con l'aumento del reddito reale, ma ciò che determina il livello del risparmio non è il livello assoluto del reddito ma il livello relativo. E sebbene il livello assoluto del reddito dei paesi arretrati sia cresciuto, a seguito dell'espansione degli investimenti resa possibile dall'afflusso del capitale estero, non è detto che ciò faccia aumentare la capacità di risparmiare: al contrario, la popolazione dei paesi arretrati può trovare più difficile risparmiare perchè pur essendo aumentato il livello assoluto del reddito questo può essere diminuito relativamente al livello del reddito dei paesi ricchi.

In altri termini, se il reddito nei paesi ricchi aumenta più rapidamente del reddito nei paesi arretrati e se la gente si rende conto di tale fatto può accadere che la propensione al consumo nei paesi arretrati aumenti diminuendo così la loro capacità di risparmiare e, inoltre, con gravi conseguenze sulla bilancia dei pagamenti. Questa è la tesi del Nurkse e per dimostrarla egli si serve di una teoria sul consumo presentata recentissimamente da un noto economista americano il Duesenberry (31). Più precisamente, il Nurkse ha applicato sul piano internazionale una teoria costituita per spiegare i fattori fondamentali da cui dipende la spesa di ciascuno in una collettività. È necessario quindi anzitutto sapere che cosa dice la teoria del Duesenberry.

Secondo l'economista americano non è vero, come sostengono sia gli economisti classici sia il Keynes, che le preferenze — e quindi i consumi — di ogni singolo consumatore siano indipendenti dalla spesa in beni di consumo degli altri consumatori. E cerca di dimostrarlo nel seguente modo. Ciascun individuo, avendo non solo dei bisogni presenti ma anche dei bisogni futuri, deve decidere quale frazione del suo reddito deve essere destinata al consumo e quale al risparmio. Ma ciascun individuo desidera anche migliorare il proprio tenore di vita e questo desiderio costituisce uno stimolo ad espandere il consumo attuale a scapito di quello futuro, cioè a scapito del risparmio. Il contrasto tra la tendenza all'espansione del consumo per migliorare il proprio tenore di vita e lo stimolo a risparmiare per provvedere ad un certo benessere futuro si ripresenta di tanto in tanto quando, sotto l'urto di una serie di determinate influenze, il consumatore è insoddisfatto del suo tenore di vita cui si era abituato e procede ad elevarlo. L'esito di questo contrasto è rappresentato da un certo livello dei consumi e da un certo livello di risparmio. Nel corso del tempo, però, le cose cambiano. L'impulso al miglioramento del tenore di vita, per un certo tempo assopito, ricompare e finisce col prendere il sopravvento sullo stimolo al risparmio. Migliorare il proprio tenore di vita significa espandere il proprio

(31) V. J. DUSENBERRY, *Income, Saving and the Theory of Consumer Behaviour*, Harvard University Press, 1949.

consumo. Ma l'espansione del consumo avviene non acquistando una maggior quantità di beni di consumo abitualmente consumati, ma sostituendo questi con beni di consumo di qualità migliore (ossia che il consumatore ritiene essere di qualità migliore). E poichè questi beni di qualità superiore sono di norma più costosi, il miglioramento del tenore di vita avviene (dato il reddito del consumatore) a scapito del risparmio. In conclusione l'impulso a migliorare il tenore di vita provoca periodicamente una espansione del consumo e una diminuzione del risparmio mediante la sostituzione di beni di qualità superiore a beni di qualità inferiore.

La sostituzione avviene perchè i consumatori vengono a trovarsi a contatto dei beni di qualità superiore e i contatti avvengono perchè ciascun consumatore frequenta altri consumatori i quali acquistano precisamente quei beni di consumo di qualità superiore che egli, pur desiderandoli, non aveva finora ritenuto di acquistare. Se ripetuti sufficientemente, tali contatti generano un senso di insoddisfazione nel consumatore che a un certo punto rompe il suo « consumption pattern », cioè la struttura del suo consumo, e porta all'abbandono dei beni di qualità inferiore.

Basta, dice il Duesenberry, consultare la propria esperienza. Quale reazione viene prodotta dalla vista della nuova automobile di un amico o dal frequentare case o appartamenti più belli del nostro? La risposta è un sicuro senso di insoddisfazione verso la nostra automobile o la nostra casa. Se questo sentimento si riproduce abbastanza spesso, finirà con l'indurre il consumatore ad una azione volta ad eliminarlo e cioè a produrre un aumento del consumo. È quello che egli chiama « l'effetto di dimostrazione ».

Questa forza verso l'aumento del consumo o, ciò che è lo stesso, verso un elevamento del tenore di vita, è grandemente rafforzata da talune caratteristiche della nostra società, la quale è giuridicamente e politicamente senza classi ma, in effetti, è caratterizzata da un sistema di posizioni (*status*) sociali differenti e la differenziazione è basata sul reddito. Nella nostra società, chi riesce ha prestigio e la riuscita è strettamente connessa al reddito. Se un certo numero di persone che dispone di un reddito elevato è riconosciuto come un gruppo avente uno *status* sociale superiore, il suo consumo diventa uno dei criteri in base al quale si giudica il successo. Ciò significa che coloro i quali ascendono nella scala sociale sono portati a modellare i loro consumi su quelli degli appartenenti al gruppo sociale in cui entrano. E poichè il consumo tende ad aumentare con l'aumentare del reddito, coloro che ascendono nella scala sociale tendono ad espandere il loro consumo.

Questa tendenza è inoltre rafforzata dal fatto che la nostra società non è stratificata, anche se esistono differenti strati sociali, con la conseguenza che la possibilità di frequentare persone aventi redditi più elevati dei

nostri è assai grande. È vero che l'esistenza di strati sociali significa implicitamente che ciascun individuo tende a frequentare gli individui appartenenti al proprio strato sociale. Ma poichè questi strati costituiscono una serie continua piuttosto che gruppi nettamente separati, ciascun individuo può frequentare persone aventi uno stato sociale superiore al suo ed è dalla frequenza di questi contatti che deriva quello stato di insoddisfazione nei riguardi del proprio consumo che spinge l'individuo in questione ad imitare i consumi delle persone aventi uno stato sociale superiore.

In prima approssimazione, perciò, l'utilità di una data spesa in beni di consumo da parte di un dato consumatore dipende dal rapporto fra quella spesa e la media ponderata delle spese in beni di consumo dei membri del gruppo sociale con cui il consumatore in questione viene in contatto.

Il Duesenberry ha esaminato la sua teoria del consumo alla luce di varie indagini statistiche :

1) quella compiuta dall'Office of Public Opinion Research sullo stato di soddisfazione o insoddisfazione fornita dagli interrogati sui loro redditi. Dalle indagini è risultato che il maggior numero di insoddisfatti del proprio reddito si riscontra in coloro aventi un reddito settimanale superiore a 100 dollari, e la ragione è che tale classe contiene una elevata proporzione di professionisti e uomini di studio i quali si trovano in contatto con persone aventi redditi assai superiori ai loro;

2) l'indagine del Mendershausen sul risparmio effettuato dai negri e dai bianchi, dalla quale è risultato che a pari reddito i negri risparmiano più dei bianchi: ciò si spiega col fatto che i negri sono in contatto quasi esclusivamente con altri negri e che il campo di variazione del reddito dei negri è molto minore di quello dei bianchi; l'indagine sui bilanci familiari, la quale non corrobora ma non infirma la tesi dell'A., nel senso che il rapporto risparmio-reddito è spiegato anche in base al livello assoluto del reddito;

3) la stabilità di detto rapporto quale risulta dalle serie temporali del Kuznets (32). Tale stabilità viene comunemente spiegata adducendo l'appari-

(32) Le serie statistiche del KUZNETS sulla formazione di capitale e sul reddito nel periodo 1879-1938 mostrano che nel periodo 1879-1938 il rapporto fra la formazione netta di capitale e il prodotto nazionale netto in prezzi correnti ha oscillato fra un minimo del 10,4 % nel decennio 1879-1888 e un minimo del 12 % nel decennio 1889-1898, e solo nei due periodi 1924-1938, tale rapporto è stato rispettivamente del 6,6 e del 3,1 % (W. S. KUZNETS, *Uses of National Income in Peace and in War* Occasional Paper n. 6, New York, National Bureau of Economic Research New York, 1942). Secondo il DUESENBERY tuttavia (*National Income, Saving etc.*, pag. 56) i dati del KUZNETS non sono totalmente attendibili, sia perchè occorre tener conto del risparmio delle società per azioni sia perchè tali dati prendono in considerazione il prodotto nazionale anzichè il reddito disponibile. Tenendo conto di questi due fattori, secondo il DUESENBERY fra il 1971 ed il 1929 il rapporto risparmio-reddito ha oscillato fra il 5 % ed il 10 %. La conseguenza è che

zione di nuovi beni di consumo e l'urbanesimo. Tuttavia il Duesenberry osserva che i nuovi beni di consumo sono soprattutto beni durevoli e i dati statistici mostrano che la proporzione della spesa in tali beni è rimasta relativamente costante fino al 1909 e non può quindi spiegare la stabilità del rapporto risparmio-reddito; e che l'urbanesimo pur tendendo a diminuire il risparmio tende anche a far crescere il reddito e quindi non può spiegare la stabilità di detto rapporto.

13. — Ora, dice il Nurkse (33) non potrebbe darsi che qualcosa di simile alla tendenza del consumo a salire in proporzione al reddito nei paesi avanzati si verificasse anche nei paesi arretrati? Non potrebbe darsi, che le funzioni del consumo (le relazioni funzionali fra consumo e reddito) dei vari paesi siano correlate fra loro? Non potrebbe darsi, cioè, che l'effetto di dimostrazione si applichi non solo entro un paese ma anche sul piano internazionale? Non che l'effetto di dimostrazione sul piano internazionale si basi sull'idea nei paesi arretrati di portare i propri consumi alla pari di quelli dei paesi più ricchi: piuttosto, esso si basa sulle tendenze imitative. La conoscenza diretta dell'esistenza di beni di qualità superiore presenta a consumatori prima ignari nuove imprevedute possibilità. Essa fa correre l'immaginazione e fa sorgere i desideri e questi non per puro snobismo sociale.

Con lo svilupparsi del progresso tecnico appaiono nuovi beni che modificano il vigente modo di vivere e spesso divengono una necessità. Nei paesi poveri, tali beni sono spesso importati, non essendo prodotti nel paese; ma questo non è il peggior male. Il male peggiore è che la presenza o la sola conoscenza di nuovi beni e di nuove forme di consumo tendono a far aumentare la propensione al consumo.

È importante, a questo punto, distinguere due significati della espressione «tenore di vita». Nel primo, essa indica solo una aspirazione, un livello che si vorrebbe raggiungere; nel secondo, essa indica quel livello di consumi che una popolazione può concedersi in base alla sua capacità produttiva. Certi prodotti di lusso possono far parte del tenore di vita nel primo significato ma non nel secondo. L'esempio più importante di questo effetto delle disparità internazionali nel livello dei consumi è attualmente la diffusa imitazione dei consumi

la relazione tra consumo e reddito quale è mostrata dalla funzione statica o da quella ciclica del consumo, non corrisponde più alla realtà quando consideriamo periodi di tempo molto lunghi. Si può osservare che la forma della funzione del consumo, quale abbiamo mostrato, è appunto la forma di detta funzione in periodi brevi. Ma poichè, dopo tutto, il periodo lungo è costituito da una successione di periodi brevi, il fatto che a lungo andare consumo e reddito crescano nella stessa proporzione costituisce un problema da risolvere: quello appunto che il DUESENBERY ha cercato di spiegare con la sua teoria.

(33) Opera cit., pp. 36-52.

americani: in parte, forse, conseguenza dei sistemi reclamistici americani. È molto più facile adottare l'abitudine a consumare di più che a migliorare i metodi di produzione, per cui le mode nei consumi si diffondono più rapidamente delle tecniche di produzione.

Ma l'imitazione dei metodi di produzione americana generalmente richiede fondi da investire. La tentazione di imitare il modello di consumo americano agisce, come è ovvio, nel senso di limitare la provvista di fondi da investire. I beni che rientrano nel quadro dei consumi americani sono beni « superiori » non necessariamente in senso obiettivo, ma perchè sono considerati tali. Vi possono essere persone aventi tendenze filosofiche che disprezzano i « ritrovati » americani, ma questi piacciono alla maggior parte delle persone. Inoltre, è stato osservato che nel quadro dei consumi americani sono compresi non soltanto beni di lusso, non necessari, ma anche articoli come droghe e medicine che diminuiscono il dolore e prolungano la vita. Il tenore di vita americano pare goda di un considerevole prestigio e ciò crea un grave problema per i paesi attualmente meno progrediti.

L'intensità dell'attrazione esercitata dall'altezza dei consumi dei paesi economicamente progrediti — l'*effetto dimostrativo* sul piano internazionale — è determinata da due fattori. Uno è costituito dall'ampiezza delle disparità nel reddito reale e nel livello dei consumi, l'altro è la misura in cui le masse sono conscie di tali disparità.

a) Dette disparità sembrano oggi maggiori di un tempo: maggiori in senso assoluto, se non in senso relativo. È probabile che tutti i paesi più poveri abbiano fatto qualche progresso nel corso degli ultimi 100 anni per ciò che riguarda il reddito reale ed il consumo *pro-capite*; pure, al tempo stesso, la disparità ha mostrato una tendenza ad aumentare. Lo stadio oggi raggiunto risulta dalla seguente tavola basata sul calcolo del reddito nazionale di 70 paesi, effettuato dalle Nazioni Unite ed espresso in termini di potere di acquisto del dollaro USA 1949.

DISTRIBUZIONE DEL REDDITO MONDIALE NEL 1949			
	Reddito mondiale	Popolazione	Reddito pro-capite
Paesi ad alto reddito	67 %	18 %	* 915
Paesi a medio reddito	18 %	15 %	* 310
Paesi a basso reddito	15 %	67 %	* 54

(Fonte: National per Capita Incomes in 70 countries, 1949, Statistical Office of the U. N. 1950.)

Da questa tavola risulta che i 2/3 del reddito mondiale vanno al 18% della popolazione del globo che sta in cima alla scala. Questo gruppo consiste prin-

cialmente degli abitanti degli Stati Uniti, del Canada, dell'Europa Occidentale, dell'Australia e della Nuova Zelanda. Poi c'è la classe media inferiore, in cui sono compresi certi paesi dell'Europa Centrale e Orientale, specialmente la Russia Sovietica (34).

Il gruppo a reddito più basso rappresentato nella tavola comprende due terzi della popolazione mondiale e riceve meno di un sesto del reddito mondiale. Questo gruppo comprende la maggior parte dell'America Latina, Africa, Asia e della parte sudorientale dell'Europa. L'ultima colonna della tavola dà un'idea dei livelli del reddito medio pro capite che nel gruppo più in alto risulta di 17 volte superiore a quelle dei paesi a basso reddito.

Le cifre hanno un'aria di esattezza che, naturalmente, è del tutto illusoria. Esse sono soggette a dubbi e riserve di ogni genere, pure non vi è ragione, in genere, per credere che il quadro che le cifre presentano sia inesatto. E ricordiamo che esse non si occupano degli ozi volontari che sono un modo usato dalle nazioni progredite per disporre dei propri guadagni.

Altrettanto importante è il fatto che i contatti fra paesi sono ora assai più stretti di prima con la conseguenza che la conoscenza di tali discrepanze è più diffusa. Basti ricordare invenzioni recenti come il cinema americano, la radio e l'aviazione. Si è verificata anche una diffusione nell'istruzione che può tendere all'inizio a stimolare i desideri prima di portare ad un miglioramento nella produttività. L'attrazione esercitata dal livello dei consumi esistente in paesi progrediti può esplicarsi in modo ineguale nei confronti di gruppi a diverso reddito appartenenti a zone arretrate. Può accentuarsi nelle città e nei gruppi a reddito più alto, ma non è detto che la sua azione resti limitata a questi gruppi perchè si può diffondere, sia pure lentamente, fra i ceti a basso reddito, grazie all'istruzione ed alle possibilità di contatto fra le masse.

Quale è, sul piano internazionale, la forza dell'effetto di dimostrazione? Il Nurkse ritiene che essa costituisca un fattore importante in molte parti dell'America latina. In India, d'altra parte, può rivelarsi debolissimo e relativamente insignificante. Virtualmente, però, tutti i paesi arretrati subiscono oggi in misura maggiore o minore l'influenza dell'attrattiva esercitata dal livello dei consumi dei paesi economicamente progrediti. Ma anche nel gruppo dei paesi industrialmente progrediti l'effetto dimostrativo può avere una influenza rilevante; ed esso influisce certamente sui rapporti economici tra Europa occidentale e Stati Uniti.

(34) Nel caso dell'URSS è necessario tener presente che i dati tendono a misurare il valore non solo del consumo personale, ma di tutti i beni e servizi compresi quelli prodotti per l'investimento e per scopi militari.

Ora, l'effetto di dimostrazione può avere conseguenze sfavorevoli sulla formazione del risparmio nei paesi arretrati:

- 1) perchè tende a ridurre il risparmio volontario;
- 2) perchè rende più difficile usare la tassazione come mezzo di formazione del risparmio e per resistere alla domanda di spese, ostacolando così la creazione di beni strumentali e diminuendo l'uso delle fonti interne del risparmio;
- 3) perchè impediscono al capitale estero (sia sotto forma di prestiti sia sotto forma di donativi) di colmare il « gap » del risparmio interno. L'aumentare il reddito relativo nei paesi arretrati non consiste semplicemente nell'accrescere la produttività del lavoro in tali paesi ma consiste anche nel ridurre il divario fra i loro redditi e quelli dei paesi progrediti e gli investimenti esteri non possono garantire una tale riduzione: anzi possono talora accrescerle. Inoltre, non si può escludere che, anche se il divario anzidetto non aumenta, l'aumento del tenore di vita nei paesi poveri e in quelli ricchi non accresca i contatti reciproci e quindi la forza dell'effetto di dimostrazione.

In conclusione, il contrasto fra il desiderio di consumare e la necessità di risparmiare è inasprito nei paesi arretrati dal divario dei livelli del reddito reale. Anche nei paesi più poveri il livello assoluto del reddito è cresciuto, in questi ultimi cento anni: ma non è detto che ciò abbia facilitato la formazione del risparmio. Nonostante detto aumento, in effetti, il risparmio può essere divenuto più difficile a seguito della diminuzione dei livelli relativi del reddito in confronto con quelli dei paesi più ricchi. L'effetto di dimostrazione, quindi è un fattore supplementare che rafforza il circolo vizioso relativo all'offerta di risparmio: quanto, però, è impossibile stabilire, dato che detto effetto agisce con diverso peso da paese a paese.

14. — Il risultato della interdipendenza dei consumi, sul piano internazionale è la tendenza da parte dei paesi poveri, a « consumare » di più di quanto sarebbe consentito dalla loro capacità produttiva. Il risultato è una pressione inflazionistica all'interno e una persistente tendenza allo squilibrio nella bilancia dei pagamenti. L'applicazione ai rapporti economici internazionali della teoria del Duesenberry consente una interpretazione diversa da quella corrente, della « penuria di dollari » postbellica. Quest'ultima, secondo quanto si sente dire correntemente, deriva dal divario fra la capacità produttiva fra gli U.S.A. e quella del resto del mondo. Gli U.S.A., infatti, hanno acquistato una tale predominanza in tutti i rami di produzione, specialmente nell'industria, da poter concorrere vittoriosamente con tutti gli altri paesi sul mercato mondiale, dando origine, in tal modo, ad una eccedenza di esportazioni che per gli altri paesi costituisce una eccedenza di importazioni, e quindi un deficit della bilancia

dei pagamenti. Questa teoria, avanzata da alcuni economisti, ebbe un'ampia diffusione soprattutto grazie al fatto che la maggior parte dei profani trovava in essa un'ovvia spiegazione.

L'obiezione a questa teoria è né più né meno la stessa teoria classica del commercio internazionale e, più precisamente, la teoria dei costi comparati. Gli scambi internazionali sono governati non dalle differenze assolute, ma da quelle relative della capacità produttiva, relativamente, come naturale, al tasso del cambio. Con un cambio idoneo un paese può sempre saldare i suoi conti verso l'estero, anche se in rapporto ad un altro o ad altri paesi possiede un grado di produttività generale molto inferiore. Dato un certo cambio questo paese dovrebbe poter esportare articoli per i quali, in termini di produttività, esso si trova in condizioni di superiorità.

La risposta classica, dice il Nurkse, è convincente, salvo che in quei casi speciali nei quali l'elasticità rispettiva della domanda e dell'offerta è tale che nessun mutamento nel tasso di cambio — sia all'insù o all'ingiù — può riuscire ad equilibrare la bilancia dei pagamenti. In pratica, però, sembra molto improbabile che questa elasticità fra la domanda e l'offerta, debba riscontrarsi proprio in quel punto critico di tutta la curva di domanda e di offerta nel quale il meccanismo dei prezzi si dimostra incapace di ristabilire l'equilibrio. Si è così indotti a pensare che la spiegazione del *dollar gap* debba trovarsi altrove. E anche a questo riguardo ci soccorre la teoria classica, secondo la quale uno squilibrio nel settore degli scambi internazionali può perdurare solo perchè alcuni paesi si ostinano a spendere più di quanto possono permettersi di fare, e tendono costantemente a tenere il livello del reddito monetario al di sopra del livello consentito dal livello della loro produttività. Noi possiamo accettare tale approssimazione, ma dobbiamo notare che essa non è che l'enunciazione di un fatto. Quale ne è la spiegazione? Quale è la ragione della diffusa e persistente propensione, da parte di certi paesi, a inflazionare il loro reddito monetario in rapporto alla loro produttività?

L'effetto di dimostrazione applicato sul piano internazionale ci fornisce precisamente la spiegazione di questa tendenza da parte di certi paesi a « vivere al di sopra dei propri mezzi ». Noi rigettiamo le forme più semplici della teoria della produttività, della penuria di dollari; pure ci sembra di raggiungere, per la porta di servizio, per così dire, una teoria dello squilibrio della bilancia dei pagamenti, basata sulle differenze fra i livelli generali di produttività, e che rispetta la teoria dei costi comparati. Le differenze nei livelli della produttività in sè e per sè non costituiscono una spiegazione degli squilibri delle bilancie dei pagamenti. Però, la capacità produttiva determina il livello del reddito reale, cosicchè le differenze nella capacità produttiva dei vari paesi si manifestano sotto la forma di differenze nei relativi livelli del reddito reale e, pertanto, nei

livelli di consumo di questi stessi paesi. Lo squilibrio nelle bilancie dei pagamenti tende a scaturire dalle differenze nei livelli generali di produttività, non perchè la capacità produttiva determini direttamente i costi di esportazione di un paese e la sua capacità di concorrenza sul mercato mondiale, non perchè il paese più efficiente vinca sempre tutti gli altri in tutti i rami di produzione e di vendita, ma perchè la produttività di un paese determina il suo livello di reddito reale e di consumo, e perchè le differenze nel tenore di vita, quando siano ampie e ben conosciute, esercitano una spinta all'insù per quanto riguarda la propensione al consumo nei paesi più poveri.

Se le cose stanno così, osserva il Nurkse, la ricetta classica « arrestate la inflazione e adeguate il cambio » non appare efficace, perchè non elimina il fattore fondamentale della pressione inflazionistica, anche se questa è tenuta a freno da restrizioni alle importazioni e dal controllo dei cambi. Le disparità fra i redditi dei vari paesi possono influire sulla bilancia dei pagamenti sia mediante un aumento della domanda di beni di importazione, sia mediante un aumento della domanda di svaghi, di servizi e di merci che non possono rientrare nel campo internazionale.

Ci si potrebbe chiedere perchè uno squilibrio permanente del genere non si verificò nel 19° secolo allorchè, analogamente a quanto accade ora, si aveva un paese molto progredito rispetto agli altri per quanto riguarda la produttività ed il reddito reale pro capite: questo paese era la Gran Bretagna. Si potrebbero rilevare alcuni episodi di « penuria di sterline » nel 19° secolo ma certamente non si ebbe uno squilibrio persistente, e il termine « penuria di sterline » era allora sconosciuto. Perchè ? Per varie ragioni: *a*) le differenze assolute fra i livelli di reddito reale erano probabilmente minori e le differenze nel tenore di vita probabilmente ancora più piccole, data l'alta propensione britannica al risparmio, favorita dalla mentalità puritana della nuova classe media industriale; *b*) i contatti e le comunicazioni fra i vari paesi non erano tanto stretti e continui come oggi: il cinema, l'aviazione e la radio non esistevano; *c*) la Gran Bretagna aveva una politica commerciale che culminò nell'abolizione unilaterale dei dazi protettivi, e non era vincolata dal principio della reciprocità nelle trattative per i dazi; *d*) la Gran Bretagna esportava capitali quasi costantemente e su scala abbastanza larga.

Cent'anni or sono, per tutte queste ragioni (35) l'accettazione dell'equilibrio come uno stato naturale verso il quale la bilancia internazionale dei pagamenti

(35) Si aggiunga che il fatto che le importazioni inglesi erano soprattutto prodotti alimentari e materie prime per le industrie, mentre le esportazioni inglesi erano costituite principalmente da beni non di prima necessità, comportava che in periodi di depressione la bilancia commerciale inglese andava in deficit: di conseguenza, in tali periodi veniva meno l'efflusso di capitali per investimenti all'estero, ma era sostituito dall'efflusso di sterline occorrenti per saldare il deficit della bilancia commerciale.

tendeva sempre non era qualcosa di fantastico. Anche ora, l'esistenza di una tendenza neutrale all'equilibrio negli scambi internazionali, è considerata come il principio dell'economia internazionale. Ma nel mondo d'oggi sarebbe forse opportuno abbandonare quest'idea. Non è egualmente plausibile dire che, in un mondo come il nostro, lo *squilibrio* è la situazione normale e la tendenza naturale nei rapporti economici internazionali?

La pressione inflazionistica e le difficoltà della bilancia dei pagamenti che oggigiorno tendono a derivare dalle disparità nei livelli di reddito e di consumo, non sono, come tali, il male fondamentale. Essi sono un sintomo. Essi potrebbero anche scaturire da aumentate spese capitali all'interno, e non dalle spese dei consumatori. Il male vero, attualmente, è che l'aumentata disparità fra il livello del reddito reale fra paesi diversi tende a portare i paesi poveri ad un aumento dei consumi, od a tentativi di aumento nei consumi, piuttosto che ad un aumento negli investimenti.

15. — Queste, in succinto, le conseguenze dell'applicazione sul piano internazionale dell'effetto di dimostrazione. Se la teoria del Duesenberry è vera — ed io credo che non si possa negarle un certo fondamento — allora il problema dello sviluppo economico dei paesi arretrati si presenta quasi disperato perchè:

a) il risparmio interno, come abbiamo visto, è sufficiente ad assicurare quella « espansione equilibrata » nella quale consiste il rimedio per lo sviluppo economico;

b) gli investimenti esteri — o, in via generale, i trasferimenti internazionali di capitale (36) — non riusciranno mai a colmare i « gap » fra disponibilità e fabbisogno di risparmio, ai fini della formazione di capitale reale, perchè questi trasferimenti di capitale finiranno con l'essere usati per soddisfare il desiderio di elevare il tenore di vita nei paesi arretrati causato dalle disparità dei redditi reali fra i detti paesi e quelli ricchi. Essi potranno aumentare temporaneamente il benessere di quelle popolazioni ma non potranno porre le basi di uno sviluppo economico durevole. Perchè non vi sono limiti, ovviamente, alle capacità di un paese di assorbire l'aiuto straniero al fine del consumo, ma vi sono limiti ben precisi ai quali il risparmio estero può venire assorbito nella formazione di capitale reale, limiti costituiti dalla stessa arretratezza economica, cosicchè ogni afflusso di risparmio estero in eccedenza finirà con l'essere « consumato » anzichè « investito ».

La teoria del Duesenberry ci porta quindi a considerazioni nettamente pessimistiche: tanto più pessimistiche in quanto il Nurkse è d'avviso che le

(36) Tenendo conto cioè anche dei donativi.

restrizioni alle importazioni di prodotti di lusso abbiano una efficacia molto relativa, mentre, d'altra parte, è impossibile isolare, ai fini di ridurre i consumi, i paesi arretrati da quelli ricchi.

Come ho detto dianzi, mi sembra che non si possa negare alla teoria del Duesenberry un fondo di verità; ma mi sembra errato che da questo alle conclusioni pessimistiche del Nurkse vi sia un salto eccessivo, perchè:

1) Anzitutto, la teoria del Duesenberry è stata presentata per spiegare l'andamento della «funzione secolare del consumo» cioè della relazione funzionale fra consumo e reddito in periodi lunghissimi di tempo. In periodi brevi di tempo, nei quali l'effetto di dimostrazione è tenuto a bada dalle forze della abitudine, dalla mancata conoscenza dei beni di qualità superiore, e dalla forza degli impulsi e delle considerazioni che spingono al risparmio, la teoria delle indipendenze delle preferenze dei consumatori sembra più vicina al vero e lo spostamento verso l'alto della propensione al consumo è più dovuto a fattori particolari (inflazione, insicurezza del risparmio, etc.) che all'azione dell'effetto di dimostrazione.

2) In secondo luogo, anche in periodi lunghi la teoria del Duesenberry solleva taluni interrogativi. Per esempio: quale valore può assegnarsi al concetto di reddito reale nel periodo che va fra il 1869 e il 1929, concetto in funzione del quale è stabilito l'andamento secolare del consumo? È chiaro che in 60 anni, come osserva lo Shackle (37) tutto l'ambiente sociale e le condizioni tecniche sono mutate in misura superiore ad ogni possibilità di misura. Ma è ragionevole, in tal caso, trattare i redditi di gruppi di esseri umani così profondamente differenti, viventi in condizioni diverse come in una variabile unica? Come possiamo rendere comparabili i redditi monetari durante questo periodo correggendoli per tener conto delle variazioni dei prezzi in modo da ottenere il reddito reale? Anche in raffronti più legittimi, il fatto che il rapporto risparmio-reddito sia una funzione crescente del reddito disponibile relativo non implica che esso non possa essere anche una funzione crescente del reddito disponibile assoluto.

3) In terzo luogo, anche non volendo tener conto dell'osservazione di cui sopra e anche ammettendo che la teoria del Duesenberry sia valida per periodi di tempo brevi, possiamo accettare indiscriminatamente l'assunto del Duesenberry che l'accrescimento del consumo si realizzi mediante il passaggio a beni di qualità superiore piuttosto che con un aumento delle quantità acquistate degli stessi beni? Sì, senza dubbio, in una collettività ricca; ma in un paese povero in cui molto spesso la maggior parte del reddito è spesa per lo

(37) *The Economic Journal*, marzo 1951, pag. 134.

acquisto delle derrate alimentari fondamentali, e dei prodotti finiti più indispensabili non sarà vero l'opposto? E in questo caso, possiamo accettare la tesi che l'aumento qualitativo del consumo deriva dalla frequenza dei contatti sociali con persona che consuma merci di qualità superiore? Fino a che punto nei paesi non ricchi e non industrializzati vi è quella mobilità sociale necessaria affinché tale fenomeno si verifichi?

Fino a che punto nei paesi arretrati — paesi quasi esclusivamente agricoli — non prevarranno le abitudini e i costumi, talora millenari, e gli insegnamenti tradizionali? Non riconosce forse il Nurkse che la sua applicazione dell'effetto di dimostrazione è più valida per i paesi dell'America Latina che per l'India? Per questi paesi non è forse più corrispondente al vero che si risparmi tesaurizzando per consumare poi tutto il risparmio in occasione di talune ricorrenze, come ad esempio: matrimoni?

Tutti questi punti interrogativi non vogliono inficiare la teoria del Duesenberry, ma soltanto indicare che, essa si può applicare assai più che ai paesi arretrati ai paesi ricchi, aventi un'elevata mobilità sociale e, al tempo stesso, una accentuata uniformità di abitudini e di consumi. Ritengo quindi che, pur tenendo conto del naturale desiderio di elevare il proprio tenore di vita con l'incremento del reddito, il risparmio estero possa concorrere sostanzialmente alla formazione del capitale reale nei paesi arretrati se:

- 1) legato a determinate categorie di investimenti nel caso di investimenti diretti;
- 2) utilizzato secondo piani di sviluppo ben congegnati e coordinati nel caso di investimenti di portafoglio;
- 3) accompagnato da tutti quei provvedimenti che diano sicurezza al risparmio e inducano il risparmio interno tesaurizzato ad affluire alle banche;
- 4) accompagnato da un'ampia e intelligente opera di propaganda a favore del risparmio.

16. — Nei paragrafi precedenti abbiamo esaminato il problema della formazione di capitale nei paesi arretrati sotto l'aspetto della offerta di risparmio. Dovremmo ora passare ad esaminare il problema dell'impiego del risparmio ai fini dello sviluppo economico, completando ciò che già abbiamo detto nei riguardi dell'espansione equilibrata.

Un esame anche sommario di detto problema ci porterebbe tuttavia troppo lontano, onde mi limiterò ad un caso particolare, quello che potremmo chiamare delle economie miste. Prima tuttavia di entrare in argomento è necessario vedere come si imposta il problema. Suppongasi che un paese arretrato abbia una disponibilità di risparmio liquido — quali che ne siano le fonti —

tale da consentire una « espansione equilibrata ». Come deve effettuarsi questa espansione ?

Occorre anzitutto distinguere fra paesi arretrati scarsamente popolati e paesi arretrati che avendo un'eccedenza di popolazione soffrono di disoccupazione latente. Si è, oggi, generalmente d'accordo che nel primo caso è l'agricoltura che deve avere la precedenza, nel secondo l'industria. Parlando di precedenza si intende precedenza da un punto di vista logico, che, in pratica, si traduce in una distribuzione del risparmio fra agricoltura e industria favorevole alla prima o alla seconda. Per dirla con il citato Rapporto dell'O.N.U.:

« ... non c'è bisogno di scegliere fra lo sviluppo dell'agricoltura e lo sviluppo dell'industria: entrambi devono essere perseguiti. Nei paesi dove scarseggia la mano d'opera la via allo sviluppo dell'industria consiste nel miglioramento dell'agricoltura, mentre nei paesi che hanno un'eccedenza di popolazione agricola, il modo di migliorare l'agricoltura si trova nello sviluppo dell'industria manifatturiera. Nell'un caso come nell'altro entrambe devono avere posto nel piano di sviluppo (par. 189) ».

Lasciamo da parte il caso dei paesi arretrati a scarsa popolazione e pensiamo a quello dei paesi arretrati che soffrono di una disoccupazione latente.

Quando si parla di tali paesi ci si riferisce comunemente a paesi essenzialmente o esclusivamente agricoli. È di questi, infatti, che si occupano, ad esempio sia il Rapporto dell'ONU sia il Nurkse sia, infine, tanti altri studiosi. Tuttavia i due gruppi di paesi arretrati ora menzionati non esauriscono tutta la categoria dei paesi arretrati. Vi possono essere, in effetti, paesi nei quali accanto a regioni progredite sia dal punto di vista agricolo che dal punto di vista industriale vi sono regioni economicamente arretrate con un elevato volume di disoccupazione latente. Zone depresse di tal fatta esistono in tutti i paesi ricchi; ma quando esse costituiscono una parte considerevole del territorio nazionale creano un caso particolare. Di questi casi, il più importante è senza dubbio quello dell'Italia che nel Mezzogiorno ha un'area depressa di un'importanza tale da costituire il principale problema economico nazionale. Anche a questo caso che ho chiamato, alquanto impropriamente, quello di una economia mista, si applica la teoria della espansione equilibrata: ma essa solleva certi problemi che non si incontrano invece nei paesi arretrati essenzialmente agricoli.

Più precisamente, lo sviluppo economico ha in entrambi i casi una base comune, e cioè un piano di « investimenti sociali » che creino le condizioni necessarie per procedere allo sviluppo industriale del paese. Ma a questo punto comincia la differenza perchè mentre per i paesi arretrati esclusivamente agricoli la seconda parte dell'espansione equilibrata (seconda dal punto di vista logico, non temporale) consiste essenzialmente nello sviluppo di un'ampia gamma di industrie manifatturiere produttrici di beni di consumo, così da aumentare

la capacità reale di acquisto della popolazione, nel caso dell'economia mista il problema si presenta assai più complesso perchè dette industrie già sussistono in altre parti del paese.

A guardare il problema un poco più a fondo, si vede che esso presenta molteplici, e talora contrastanti, aspetti.

Vi è, in primo luogo, l'attuazione della espansione equilibrata. Si può sostenere — ed è stato sostenuto — che una volta create le condizioni necessarie per lo sviluppo economico mediante un congruo volume (o relativo piano) di « investimenti sociali » lo sviluppo dell'industria manifatturiera avverrà automaticamente sulle linee di produzione indicate dalla convenienza relativa. Ma vi sono anche fondati motivi per ritenere che ciò non sia sempre vero e, per rendersene conto, basta esaminare come può svolgersi il processo di espansione industriale. Di norma, ed è questo il primo modo, si verificherà un certo volume di investimenti indotti, cioè effettuati per soddisfare l'accrescimento della domanda di beni di consumo determinati dall'aumento del reddito causato dagli investimenti sociali.

Il volume degli investimenti indotti dipenderà:

- a) dal volume degli investimenti sociali;
- b) dalla esistenza in loco di capacità produttiva industriale inutilizzata;
- c) dall'esistenza nelle regioni industrializzate di capacità produttiva industriale inutilizzata;
- d) dall'assenza di combinazioni monopolistiche nelle industrie già esistenti dirette ad impedire l'espansione industriale nelle aree depresse.

Gli investimenti indotti, tuttavia, non sono che una frazione dell'aumento complessivo degli investimenti che costituisce lo sviluppo industriale di una regione. Oltre agli investimenti indotti, infatti, vi sono quegli investimenti determinati dal sorgere di nuove industrie: investimenti che, appunto perchè non provocati da un aumento della domanda di beni di consumo o di beni strumentali o, in via generale, da un aumento del reddito, si chiamano autonomi o spontanei. È precisamente su questa specie di investimenti che dovrebbe basarsi l'industrializzazione del Mezzogiorno. Nè tali investimenti sono da escludere *a priori*, perchè non mancano nel Mezzogiorno quei settori in cui la possibilità di espansione della produzione sono notevoli, e ricordiamo taluni settori della industria del legno, delle industrie alimentari, della meccanica, dei materiali da costruzione, dell'industria chimica, e anche dell'industria estrattiva. Ma anche per gli investimenti spontanei: a) valgono le osservazioni fatte per gli investimenti indotti; b) l'esperienza insegna come i nuovi investimenti tendano ad affluire più nelle regioni già industrializzate che nelle regioni da sviluppare a meno, naturalmente, che in queste ultime non si scoprono giacimenti

di materie prime o possibilità di coltivazione su larga scala di particolari prodotti agricoli per l'industria (ciò che non sembra il caso pel Mezzogiorno); c) non è detto che, anche se tali investimenti venissero effettuati su larga scala dalla iniziativa privata, essi sarebbero fatti proprio in quei settori dal cui sviluppo è presumibilmente lecito attendersi il massimo benessere collettivo. Potrebbe infatti avvenire un eccesso di investimenti in certi settori, ciò che determinerebbe in essi la formazione di una eccedenza di capacità produttiva — con tutti i problemi connessi — mentre altri settori non verrebbero sviluppati in misura soddisfacente, provocando così alla fine uno squilibrio della struttura produttiva del Mezzogiorno e di tutto il paese.

In secondo luogo, vi è il problema delle modalità dell'attuazione della espansione equilibrata. Più precisamente, se le considerazioni di cui sopra sono valide si deve dedurre che lo sviluppo industriale delle zone depresse non può avvenire lasciando totalmente libera l'iniziativa privata, ma deve essere attuato nel quadro di un piano rivolto:

- 1) a stabilire i settori produttivi nei quali gli investimenti devono essere favoriti;
- 2) a precisare le modalità con cui si possono favorire gli investimenti stessi.

Il primo punto comporta, ovviamente, la scelta dei criteri che devono guidare, per così dire, la scelta degli investimenti. Il problema deriva dal contrasto (e quindi della necessaria armonizzazione) tra i fini che con lo sviluppo industriale si vogliono conseguire. Per esempio: il fine principale è, si è detto, quello di diminuire e gradualmente riassorbire la disoccupazione delle regioni meridionali. Ora, questo fine si può conseguire sia producendo merci prevalentemente per il consumo interno, sia prevalentemente per l'esportazione e non è sempre indifferente scegliere fra le due categorie. Altro caso: il riassorbimento della disoccupazione può essere più o meno rapido e non è detto che sia sempre preferibile sviluppare maggiormente quei settori industriali che consentono un riassorbimento rapido della disoccupazione, sacrificando quelli che consentirebbero uno sviluppo più lento ma che, a lungo andare, darebbero altri vantaggi. Facciamo un caso limite. Data la prevalenza nell'Italia meridionale di mano d'opera non qualificata, le industrie che potrebbero assorbire rapidamente la mano d'opera agricola eccedentaria sono le industrie tessili. Ma uno sviluppo dell'industria tessile richiederebbe ovviamente un aumento della protezione doganale, il che potrebbe trovare rappresaglie da parte dei Paesi colpiti, a seguito delle quali potrebbe ridursi l'esportazione di merci prodotte in prevalenza nelle regioni meridionali. E anche se tali rappresaglie non avvenissero, l'aumento dei prezzi dei prodotti di abbigliamento potrebbe ri-

durre il potere di acquisto dei consumatori nelle altre regioni italiane, diminuendo così lo smercio interno di prodotti del Mezzogiorno.

Un altro caso è questo. Lo sviluppo industriale di una regione comporta generalmente un aumento delle importazioni di materie prime di uso industriale, di prodotti ausiliari (carbone, petroli) e anche di attrezzatura capitale. Orbene, se le riserve valutarie del Paese sono scarse, potrebbe palesarsi conveniente stimolare la produzione di merci apportatrici di valuta estera, anche se si preveda che in avvenire il ricavo valutario delle esportazioni di dette merci andrà decrescendo per il peggioramento dei *terms of trade*.

Mi sono limitato a taluni esempi per mostrare come vi sia la possibilità di un contrasto tra i vari fini per cui si desidera lo sviluppo industriale delle zone depresse: diminuzione della disoccupazione, aumento dell'efficienza produttiva del lavoro e del reddito; apporto di valuta estera, ecc.; e come tale contrasto vada considerato anche in funzione del tempo, e cioè sia in breve periodo che a lungo andare.

In terzo luogo vi è il problema di assicurare l'espansione equilibrata nella zona depressa, problema che si confonde con quello dello sviluppo economico dell'intero paese (38). Il problema si riconnette alle indagini teoriche che da qualche tempo gli economisti stanno svolgendo per determinare le condizioni affinché un sistema economico possa espandersi in modo equilibrato.

Si tratta di un problema alquanto complesso, che cercherò di sintetizzare il più chiaramente possibile.

Supponiamo che l'economia italiana riesca a portarsi in una situazione di piena occupazione o quasi (una situazione di piena occupazione non esclude, come è noto, un certo volume di disoccupazione frizionale). Qual'è la posizione di equilibrio di un tale sistema? Secondo la moderna teoria economica tale situazione è quella in cui il risparmio volontario che la collettività desidera effettuare dal reddito di piena occupazione è pari agli investimenti che le imprese (complessivamente considerate) intendono effettuare. Quando questa condizione si verifica, il flusso del reddito nazionale creato dal processo produttivo ritorna integralmente alle imprese e si mantiene al livello sufficiente a produrre le quantità di beni di consumo e di beni strumentali richiesti dall'economia nazionale, per la produzione dei quali è utilizzata tutta la mano d'opera disponibile.

Quanto alla distribuzione del reddito fra la produzione di beni di consumo e quella di beni strumentali, essa è determinata dalla propensione marginale al risparmio. Facciamo un esempio. Supponiamo che il reddito di piena occupazione sia di 10.000 miliardi e che la propensione marginale al risparmio sia

(38) Questo problema sussiste anche per i paesi arretrati esclusivamente agricoli; per i quali esso si confonde con lo sviluppo dell'economia mondiale, oppure dipende da questo.

pari al 15%. Ciò significa un flusso annuo di risparmio pari a 1.500 miliardi. Solo se gli investimenti preventivati sommano a 1.500 miliardi si potrà mantenere un reddito di piena occupazione. Questa posizione di equilibrio, caratterizzata da un reddito di 10 mila miliardi di cui 1.500 risparmiati e investiti e 8.500 spesi in beni di consumo, è però una posizione di equilibrio statica che non può mantenersi a lungo. La ragione è che l'attrezzatura capitale del Paese cresce ad un tasso del 15% l'anno e questo fa sì che la capacità produttiva aumenti. Gli effetti dell'aumento della capacità produttiva dipenderanno dall'aumento del reddito nazionale reale. Se l'uno e l'altro rimangono al livello di 10.000 miliardi, l'aumento della capacità produttiva avrà uno o più dei seguenti effetti:

- a) la nuova attrezzatura capitale rimane inutilizzata, non essendovi sbocco per l'aumento della produzione;
- b) la nuova attrezzatura capitale viene utilizzata a danno di quella preesistente;
- c) si ha una sostituzione fra capitale e lavoro a danno di questo ultimo.

Nel primo caso si avrà uno spreco di risorse produttive; nel secondo, un aumento della disoccupazione, essendo presumibilmente la nuova attrezzatura capitale più efficiente di quella vecchia; nel terzo, ugualmente un aumento della disoccupazione.

La conseguenza è che se lo sviluppo della capacità produttiva non deve creare (o aumentare) la disoccupazione, occorre che il reddito nazionale aumenti ogni anno di quel tanto che consenta lo sfruttamento della maggiore capacità produttiva. Ma l'aumento del reddito nazionale è, a sua volta, funzione dell'aumento degli investimenti. E allora il problema può formularsi nel modo seguente: quale deve essere il tasso di espansione degli investimenti affinché il reddito reale nazionale aumenti di tanto quanto aumenta la capacità produttiva?

Nella fattispecie, potremmo chiederci: di quanto devono aumentare gli investimenti nelle aree depresse e nel resto del paese affinché il reddito nazionale aumenti nella stessa misura della capacità produttiva?

Il presente studio non si occupa di questo problema. Basterà quindi dire, al riguardo, che la risposta data dagli economisti alle domande di cui sopra, è che il mantenimento di un regime di piena occupazione richiederebbe che gli investimenti e il reddito nazionale crescessero ad un tasso percentuale annuo costante e pari al prodotto della propensione marginale al risparmio per la produttività media degli investimenti.

Nel caso italiano, il problema è complicato dal fatto che noi abbiamo una considerevole disoccupazione il cui riassorbimento richiede che gli investimenti crescano ad un tasso maggiore rispetto a quello di un paese che abbia già la piena occupazione, il che implica la necessità di incrementare il risparmio nazionale con l'afflusso di capitale estero; mentre, al tempo stesso, occorre non dimenticare che un tasso troppo rapido di aumento degli investimenti contiene — date le varie strozzature di cui soffre l'economia italiana — il pericolo dell'inflazione.

PAGINA BIANCA

ASSOCIAZIONE BANCARIA ITALIANA

**RECENTI ATTIVITA' E PROVVEDIMENTI FINANZIARI
CHE HANNO CONCORSO A SVILUPPARE L'OCCUPAZIONE
IN ITALIA**

PAGINA BIANCA

INDICE

	PAG.
CAP. I — Cenni introduttivi	559
» II — Attività dell'I. R. I.	562
» III — Finanziamenti tramite I. M. I.	568
» IV — Provvedimenti vari	578

PAGINA BIANCA

CAPITOLO I

CENNI INTRODUTTIVI

1. Oggetto e schema. — 2. Riepilogo numerico degli impieghi complessivi. — 3. L'occupazione determinata dagli interventi della Cassa del Mezzogiorno.

1. — La presente esposizione si divide in tre parti: a) attività finanziaria dell'I. R. I.; b) attività finanziaria dell'I. M. I.; c) attività e provvedimenti di carattere vario, il tutto con esclusivo riguardo agli interventi destinati ad incrementare l'occupazione, in Italia, dal 1944 ai giorni nostri.

2. — Poichè, peraltro, in questa materia è estremamente difficile — per non dire impossibile — tenere separata l'attività « normale » da quella specificamente diretta al conseguimento dello scopo suddetto, e poichè, d'altro canto, qualsiasi intervento di carattere finanziario (sia esso « normale » o eccezionale) ha come conseguenza, diretta o indiretta, un incremento dell'attività economica e quindi dell'occupazione, si ritiene utile fornire, in questa premessa, un breve riassunto numerico degli *impieghi complessivi* effettuati in Italia dall'I. R. I., dall'I. M. I. e dagli altri istituti di credito a medio e lungo termine.

Come si è detto, non è possibile distinguere, nelle cifre in questione, gli effetti sulla occupazione dovuti agli investimenti « normali » ed a quelli speciali. Ma è solo consentito rendersi conto dell'importanza *globale* di investimenti

Istituto per la Ricostruzione Industriale

Investimenti effettuati a tutto il 31 dicembre 1952 distinti per grande ramo economico :

— bancario e finanziario	miliardi	7,1
— armatoriale	»	47,0
— telefonico	»	15,9
— elettrico	»	32,5
— siderurgico	»	47,8
— meccanico	»	99,3
— chimico e minerario	»	11,7
— vari	»	15,5

TOTALE miliardi 276,8

Istituto Mobiliare Italiano

Investimenti effettuati a tutto il 31 dicembre 1952 distinti per grande ramo economico :

— trasporti e comunicazioni	miliardi	93,0
— elettricità, gas, acqua	»	80,8
— alimentari	»	4,3
— minerali non metallici	»	18,3
— siderurgia e metalmeccanica	»	155,0
— chimica	»	37,1
— carta e stampa	»	6,7
— pellami	»	1,5
— tessili e abbigliamento	»	21,4
— vari e artigianato	»	22,8

TOTALE . . . miliardi **440,9**di cui *gestioni speciali* :

— prestiti Eximbank	miliardi	35,3
— E. R. P.	»	125,5
— finanziamenti in sterline	»	84,2

TOTALE . . . miliardi **245,0***Investimenti a medio e lungo termine effettuati a tutto dicembre 1952 da :*

Sezioni speciali Banca Nazionale del Lavoro	miliardi	13,6
» » Banco di Napoli e Isveimer	»	29,3
» » » Sicilia	»	27,1
Sezione speciale Banco di Sardegna	»	1,2
Cassa per il Credito alle Imprese Artigiane	»	2,2
Fondo Industrie Meccaniche (F. I. M.)	»	36,7
Istituti di Credito per le Imprese di Pubblica Utilità	»	69,5
Consorzio di Credito per le Opere Pubbliche	»	121,5
Banca di Credito Finanziario (Mediobanca)	»	20,8
Ente Finanziamenti Industriali (E. F. I.)	»	5,0
Istituti di credito fondiario ed edilizio	»	99,0
Istituti di credito agrario	»	192,0

che — secondo la più recente Relazione della Banca d'Italia — ammontavano, a fine 1952, a ben 1.350 miliardi di lire di cui la maggior parte riguarda operazioni effettuate dopo il 1944 e, particolarmente, dopo il 1948.

3. — Per quanto riguarda le iniziative ed i provvedimenti speciali, qualche dato significativo — agli effetti del computo dell'occupazione indotta — può ricavarsi soltanto nei confronti della *Cassa per il Mezzogiorno*.

È noto che al 30 aprile 1953 i progetti approvati dalla Cassa implicavano già una spesa di oltre 310,8 miliardi ed i lavori già appaltati ammontavano ad oltre 253,5 miliardi. Alla data stessa, le giornate-operaio lavorate nelle opere finanziate dalla Cassa raggiungevano i 26 milioni.

Per ricavare, sia pure grossolanamente, l'influenza esercitata dagli interventi della Cassa può esaminarsi l'andamento della occupazione media nelle regioni interessate al programma della Cassa stessa.

Tav. I

REGIONI	GIORNATE-OPERAIO (migliaia)			MEDIA GIORNALIERA DEGLI ORERAI OCCUPATI		
	1951	1952	variazione %	1951	1952	variazione %
Abruzzi e Molise . .	3.820	5.807	+ 52,0	12.817	19.357	+ 51,0
Campania	6.972	10.157	+ 45,7	23.395	33.856	+ 44,7
Puglia	5.327	6.871	+ 29,0	17.877	22.902	+ 28,1
Basilicata	2.291	3.263	+ 42,4	7.689	10.878	+ 41,5
Calabria	4.332	5.969	+ 37,0	14.537	19.898	+ 36,9
Sicilia	8.713	11.735	+ 34,7	29.237	39.118	+ 33,8
Sardegna	3.316	4.873	+ 47,0	11.128	16.244	+ 46,0

Appare evidente, dalle cifre suddette, che l'intervento della Cassa ha contribuito in modo decisivo ad elevare il livello medio della occupazione sia in via diretta, sia in via indiretta, per effetto dell'impulso che gli interventi della Cassa hanno impresso a tutta l'attività economica delle regioni meridionali.

CAPITOLO II.

ATTIVITÀ DELL'I. R. I.

4. La fase di ricostruzione dal 1946 al 1948. — 5. L'attività dell'I. R. I. dal 1949 ad oggi.

4. — È opportuno cominciare innanzi tutto da un esame degli interventi finanziari dello Stato a favore dell'I. R. I., non soltanto per l'imponente complesso di aziende che questo controlla, ma anche e soprattutto perchè gli organismi controllati sono per lo più dei complessi produttivi, e pertanto l'efficacia dei provvedimenti può farsi sentire in maniera diretta sull'impiego della mano-d'opera.

Dal dopoguerra ad oggi, l'I. R. I. ha attraversato due fasi: una di *ricostruzione*, dal 1946 al 1948; una di *ampliamento* e di *sviluppo*, dal 1949 ad oggi. La seconda fase può essere considerata come tuttora in corso. Quanto alla prima fase, possiamo considerarla iniziata con il D. L. L. 5-3-1946, n. 86 che prevedeva l'aumento del fondo di dotazione dell'I. R. I. da 2 a 12 miliardi, comportando una erogazione da parte dello Stato di 10 miliardi di lire. Le finalità del provvedimento in parola possono venir sintetizzate nelle seguenti:

- a) finanziamenti alle aziende I. R. I.;
- b) estinzione di passività contratte dall'I. R. I. in dipendenza di finanziamenti già effettuati;
- c) acquisto di azioni provenienti da aumenti di capitale delle aziende in cui l'Istituto fosse interessato o avesse motivo di acquistare cointeressenze.

Tali somme furono interamente erogate nel corso dell'anno 1946, e queste erogazioni resero possibile, unitamente ad altre operazioni di gestione, un aumento netto di oltre 13 miliardi di lire nelle partecipazioni ed altri investimenti, passati da 11 miliardi nel 1945 ad oltre 24 miliardi nel 1946.

In particolare si ebbero un aumento netto di 13.531 milioni di lire nelle *partecipazioni industriali* (i principali settori nei quali l'attività dell'I. R. I. si concentra sono, com'è noto, i seguenti: elettrico, telefonico, siderurgico, meccanico e della navigazione), un aumento netto di 7 milioni di lire nelle *partecipazioni bancarie e finanziarie*, e una diminuzione di 11 milioni nelle *partite in liquidazione e in sofferenza*.

Una ulteriore erogazione del Tesoro di 5 miliardi di lire si ebbe nel 1947 in conformità al D. L. C. P. S. 21-7-1947, n. 709, sotto forma di anticipazione; e altri 10 miliardi di lire, sempre come anticipazione, furono concessi con D. L. C. P. S. 2-10-1947, n. 1037. Nello stesso periodo il fondo di dotazione dell'Istituto fu portato da 12 a 20 miliardi, in conformità al D. L. C. P. S. 11-12-1947, n. 1395. Questi vari provvedimenti finanziari consentirono di arrecare un contributo veramente notevole all'alleggerimento della situazione critica di molti settori industriali, fra i quali in particolar modo quello metalmeccanico e siderurgico, evitando così la smobilitazione di importanti complessi aziendali con conseguente aumento della disoccupazione. L'importanza di questi finanziamenti I. R. I., nel quadro dei finanziamenti complessivamente ottenuti nel 1947 dalle aziende controllate dei principali settori, apparirà agevolmente dalla tavola seguente:

Tav. II

OPERAZIONI	MEC- CANICA	SIDE- BURGICA	NAVI- GAZIONE	SERVIZI TELEFONICI	TOTALE
Aumento capitale presso terzi.	—	2.300	—	—	2.300
Prestiti non bancari	600	2.200	6.700	1.400	10.900
Prestiti bancari	100	500	200	2.000	2.800
	700	5.000	6.900	3.400	16.000
I. R. I. e F. I. M. (1)	30.600	2.850	5.300	850	39.600
TOTALE	31.300	7.850	12.200	4.250	55.600

(1) Il F. I. M. ha concesso ad aziende controllate dall'I. R. I. finanziamenti per L. 4 miliardi; si aggiunge questa cifra all'ammontare degli interventi dell'I. R. I. allo scopo di fornire un quadro completo dei rapporti corsi fra aziende controllate, I. R. I. e finanza pubblica.

Specialmente nel settore meccanico, la percentuale di finanziamenti fornita dall'I. R. I. fu del 98 % rispetto al fabbisogno complessivo (esclusione fatta per gli autofinanziamenti sui quali non si hanno dati sicuri). Possiamo perciò ben dire che uno dei settori chiave della nostra industria pesante è stato mantenuto in vita, in momenti particolarmente critici, dalle erogazioni statali tramite l'I. R. I.

Nel corso del 1948, le prospettive economiche generali e le condizioni del mercato privato dei capitali andavano facendosi migliori. Ciò consentì di affiancare all'intervento finanziario diretto dello Stato il ricorso al mercato dei capitali, mediante il collocamento di obbligazioni I. R. I., coperte da garanzia statale.

Con due successivi provvedimenti legislativi (23 gennaio 1948, n. 9, e 12 febbraio 1948, n. 51) il fondo di dotazione dell'Istituto fu aumentato prima a 30 e poi a 60 miliardi, con uno stanziamento complessivo di 40 miliardi da parte dello Stato. La totalità di questa somma fu incassata nella prima metà dell'anno. Venivano contemporaneamente emesse tre serie di obbligazioni, con garanzia statale, e cioè :

1) « Serie speciale gestione Iri-Ferro » 4,50 %, da L. 500 nom., scadenza 1° luglio 1957, per un ammontare nominale di 250 milioni di lire (Decreto Presidenziale 15-5-1948).

2) « Serie speciale gestione Iri-Ferro », 4,50 %, da L. 1000 nom., per un ammontare nominale di 3 miliardi di lire, scadenza 1-7-1948 (Decreti Presidenziali 15-5-1948 e 1-12-1948).

3) « Serie speciale gestione Iri-Meccanica », 5,50 %, da L. 1000 nom., scadenza 30-11-1958, per un ammontare nominale di 15 miliardi (Decreto Presidenziale 1-12-1948).

Le emissioni deliberate nell'esercizio comportarono un importo di nuove obbligazioni di 18 miliardi e 250 milioni di lire, di cui 4 miliardi di lire rimanevano ancora da collocare a fine esercizio. L'aumento di obbligazioni in circolazione fu pertanto di 14 miliardi e 250 milioni.

5. — Il 1949 segna per l'economia italiana una fase di transizione fra il periodo della ricostruzione e dei ripristini veri e propri, ed il periodo di ulteriore sviluppo. È degno di nota il fatto che, a partire dal secondo semestre del 1948, viene a cessare il diretto apporto finanziario del Tesoro : tuttavia l'attività dello Stato tramite l'Istituto continua ad esplicarsi, sotto forma di concessione di garanzia per il collocamento di obbligazioni. Le sottoscrizioni di azioni e i finanziamenti diretti da parte dell'I. R. I. nel corso del 1949 sono ammontati a 41,9 miliardi di lire, pari al 49 % del fabbisogno totale delle aziende del gruppo e sono stati ripartiti come appare dalla tavola III.

La finanza dell'Istituto si è alimentata, nel corso dell'anno, come appare dal prospetto seguente :

— ricavo dal collocamento di proprie obbligazioni (al netto delle conversioni effettuate da obbligazionisti e delle IRI-MARE 4,50 % ritirate)	L. mil.	23.000	54,9%
— operazioni di credito a non lunga scadenza (al netto dei fondi disponibili)	»	11.100	26,5%
— finanziamenti USA per ripristino di navi	»	4.000	9,5%
— smobilizzi	»	3.800	9,1%
	L. mil.	41.900	100,0%

Tav. III

AZIENDE	FINANZIAMENTI I. R. I.		FINANZIAMENTI MERCATO		TOTALE	
	1948	1949	1948	1949	1948	1949
Idroelettriche	0,2	3,4	1,4	13,4	1,6	16,8
Telefoniche	0,8	0,7	3,0	2,4	3,8	3,1
Di navigazione	8,1	8,3	10,1	19,9	18,2	18,2
Siderurgiche.	6,2	1,4	12,8	8,0	19,0	9,4
Varie	1,8	1,2	1,2	—	3,0	1,2
	17,1	15,0	28,5	43,7	45,6	58,7
Meccaniche	42,0	22,9	4,0	— 0,9	46,0	22,0
	59,1	37,9	32,5	42,8	91,6	80,7
Bancarie	—	3,9	—	0,4	—	4,3
	59,1	41,8	32,5	43,2	91,6	85,0
Partecipazioni di mi- noranza.	2,2	0,1				
	61,3	41,9				

Le obbligazioni collocate nel 1949 riguardano il residuo di 4 miliardi delle emissioni deliberate nel 1948 nonchè parte di nuove emissioni deliberate nel 1949: Serie speciale Gestione IRI-Meccanica 5,50 % scadenza 1958, per 10 miliardi (D. Pres. Cons. dei Ministri 4-8-1949) e Serie speciale Gestione IRI-MARE 5 %, scadenza 1959, per 17,1 miliardi (L. 21 agosto 1949, n. 640). Con il 1950, si inizia un nuovo periodo di sviluppo nei settori controllati dall'I. R. I., sia pure attraverso difficoltà di varia natura, che hanno in qualche caso pregiudicato la posizione delle aziende. Benchè durante l'anno sia venuto a mancare l'apporto diretto del Tesoro, e la emissione di obbligazioni si sia alquanto rallentata (sono state collocate le obbligazioni IRI-Meccanica ed IRI-MARE residue dal 1949 ed è stata deliberata una nuova emissione di obbligazioni « IRI-Ferro » 4,50 % da L. 1000 nom. in conformità al Decreto Pres. 1-4-1950 per un importo di 7 miliardi, di cui solo 30 milioni collocate nell'esercizio), si sono fatti sentire in taluni settori produttivi gli effetti della attività finanziaria degli esercizi precedenti. Si pensi che soltanto nel settore cantieristico-meccanico è stato possibile dar lavoro a 80.000 dipendenti, essendo il fatturato passato da 74 a 79 miliardi di lire, mentre in quello siderurgico il totale dei lavoratori occupati è stato di 56.000, essendo stato l'aumento nel volume della produzione del 15-20 %.

Altri 10.400 dipendenti hanno lavorato nel settore armatoriale, ove si impostava un programma di costruzioni, che doveva poi avere regolare effettuazione nel 1951, per oltre 80.000 tonnellate di stazza lorda, e 15.000 lavoratori sono stati occupati nei settori telefonico e delle radiotrasmisioni. L'incremento nella produzione idroelettrica (con l'impiego di circa 15.000 dipendenti) e di quella siderurgico-meccanica vanno considerati con particolare attenzione, sotto il profilo dell'incremento della occupazione, perchè, trattandosi di industrie base, pongono in moto lunghi processi produttivi, ai quali viene applicato, prima di giungere al prodotto finito, un ammontare di mano d'opera ingente, anche se non valutabile in cifre.

Tuttavia nel corso dell'anno l'Istituto fu obbligato a ricorrere a prefinanziamenti, in previsione di un ulteriore aumento nel fondo di dotazione dell'Istituto, in attuazione di un programma di assistenza finanziaria dell'I. R. I. da parte dello Stato che doveva concretarsi nel 1951 (Legge 30-8-1951, n. 940) in due distinti provvedimenti :

1) aumento del fondo di dotazione da 60 a 120 miliardi ;

2) concessione di garanzia statale alla emissione di obbligazioni I. R. I. per 40 miliardi di lire. Per il 1951 l'I. R. I. potè contare su un primo incasso di 40 miliardi a valere sul predetto aumento del fondo di dotazione, nonchè sul ricavo del residuo importo di 6.970 milioni di obbligazioni IRI-Ferro deliberate nell'esercizio precedente.

Lo sviluppo generale dell'attività produttiva è proseguito in maniera soddisfacente : l'apporto dell'I. R. I. al fabbisogno finanziario delle aziende dipendenti è salito, nel 1951, da 30,6 a 44,9 miliardi, e, rappresentando il 38,4 % del fabbisogno globale, si mantiene importantissimo, anche se da essenziale, quale era negli anni di crisi dal 1946 al 1948, è divenuto per così dire complementare. La produzione idroelettrica ha registrato un incremento del 18,5 %, e progressi ha anche registrato l'attività dei settori telefonico, radiofonico e televisivo. Dal canto suo il settore armatoriale, nell'eseguimento dei programmi precedentemente impostati, ha potuto accrescere da 10.400 a 11.000 il numero dei propri dipendenti, mentre il gruppo siderurgico, acquisite nuove capacità produttive a Bagnoli e Piombino, si attende forti incrementi di produzione dopo l'entrata in attività dell'impianto di Cornigliano : il numero dei dipendenti si è solo leggermente contratto. Dal canto suo, il settore cantieristico-meccanico ha registrato un aumento da 98 a 139 miliardi di lire nel fatturato, e da 80.000 a 81.000 unità nel numero dei dipendenti.

Nel 1952 l'I. R. I. ha incassato i residui 20 miliardi dell'aumento del fondo di dotazione e ha interamente collocato i 40 miliardi di obbligazioni autorizzate dalla citata Legge n. 940. Inoltre, ha collocato 25 miliardi di obbligazioni

« I. R. I. Sider. 5,50 % scadenza 1971 » (garantite dallo Stato con Legge 23-3-1952, n. 167), nonchè 9 miliardi di obbligazioni I. R. I. - Elettricità 6 %, scadenza 1962, emesse senza garanzia statale.

Riassumendo, l'intervento finanziario dello Stato nel periodo 1946-52 complessivamente preso in esame a favore del gruppo I. R. I. può essere sintetizzato nelle seguenti cifre :

Aumenti nel fondo di dotazione	118 miliardi	
Anticipazioni del Tesoro	15	»
Garanzie statali a copertura di emissioni di obbligazioni	115	» e 350 milioni

PER UN TOTALE DI . . . 248 miliardi e 350 milioni

Si tratta di uno sforzo finanziario ingente che, attuato in settori chiave dell'economia nazionale, ha permesso di mantenere prima, assicurare in un secondo momento, e incrementare poi un volume di occupazione dell'ordine di centinaia di migliaia di unità, riferite unicamente all'occupazione diretta.

CAPITOLO III.

FINANZIAMENTI TRAMITE I. M. I.

6. I primi provvedimenti. — 7. Il Fondo per il finanziamento dell'industria meccanica. — 8. Il prestito della Eximbank. — 9. Le operazioni I. M. I.-E. R. P. — 10. I finanziamenti per gli impianti siderurgici e per le navi di piccolo tonnellaggio. — 11. Il complesso dei mutui concessi.

6. — Per ragioni di carattere espositivo, ci proponiamo di raggruppare ora i provvedimenti legislativi relativi a finanziamenti industriali, comportanti la concessione di garanzie o di fondi statali, la cui gestione è stata affidata all'Istituto Mobiliare Italiano. Il D. L. 8-5-1946, n. 449 (modificato con D. L. 2-6-1946, n. 524, con D. L. 12-12-46, n. 675 e con D. L. 1-10-1947, n. 1075) prevedeva la erogazione di finanziamenti mediante fondi somministrati dallo Stato per un importo non superiore ai 13 miliardi, tramite una gestione speciale affidata all'I. M. I., a quelle aziende che non potevano avvalersi delle facilitazioni di cui al D. L. 1-11-1944, n. 367. Scopo del provvedimento era quello di consentire il ripristino, la conversione e la continuazione della attività alle aziende che venivano a beneficiarne, avendo di mira soprattutto obiettivi di carattere sociale. Soltanto nel periodo che va dalla emanazione del provvedimento in parola al 31 marzo 1947 furono presentate domande per un ammontare di 39 miliardi di lire: nello stesso periodo i finanziamenti concessi assommarono a 5,4 miliardi di lire. Successivamente però i fondi risultarono completamente esauriti, proprio in un momento in cui l'industria meccanica — a cui i finanziamenti erano prevalentemente affluiti — attraversava una delicata fase di riconversione e contemporaneamente era impegnata nella esecuzione di importanti commesse estere.

In dipendenza del provvedimento in esame, è stata successivamente emanata la Legge 30-8-1951, che autorizzava l'utilizzo dei rientri di capitali ed interessi dei finanziamenti di cui al D. L. L. n. 449 (per un ammontare di 4,8 miliardi al 31 dicembre 1951), per agevolare il ripristino, la riconversione o la continuazione dell'attività di aziende industriali di interesse generale e di particolare utilità economica e sociale.

7. — Ravvisata l'opportunità di un ulteriore intervento statale, con D. L. C. P. S. 8-8-1947, n. 889 (modificato con D. L. C. P. S. 28-11-1947, n. 1325) fu costituito un « Fondo per il finanziamento dell'industria meccanica », gestito

dall'I. M. I., per assicurare prefinanziamenti alle esportazioni, favorire la liquidità finanziaria delle aziende e agevolare i programmi di sviluppo.

Il fondo di cui trattasi era fornito dal Tesoro con : 1) un primo versamento di 5 miliardi ; 2) 20 annualità di 2,5 miliardi, eventualmente scontabili presso la Cassa Depositi e Prestiti e presso istituti di credito o di assicurazione. L'ammontare globale nominale fu perciò di 55 miliardi, ed il valore attuale di circa 35 miliardi di lire. Gli interventi finanziari del F. I. M. sono stati contraddistinti dalle seguenti caratteristiche : 1) urgenza e nello stesso tempo temporaneità dei provvedimenti, nel senso che l'azione del fondo doveva costituire soltanto una fase di riorganizzazione dell'industria meccanica ; 2) criteri tecnico-economici di selezione delle domande, pur tenendo nel debito conto le considerazioni di carattere sociale. Fino al 31 marzo 1948 furono deliberate operazioni interessanti 77 aziende (contro le 162 richiedenti) per un totale di 35,8 miliardi (contro gli 8,9 miliardi di finanziamenti richiesti). A tutto il 31 maggio 1949, i finanziamenti concessi salirono a oltre 65 miliardi (di cui però soltanto 38 miliardi relativi ad operazioni di finanziamento in essere, tenendo conto delle operazioni estinte e degli incassi conseguiti). Al 31 marzo 1950, esauriti i mezzi posti a disposizione, il Comitato del F. I. M. ha presentato la seguente situazione finale :

Disponibilità di cui il « Fondo » ha potuto fruire	L.	40.498.000.000
Operazioni deliberate dal Comitato a favore di 73 aziende »		67.577.000.000
Con erogazioni per.	»	67.307.000.000
Rientri per capitale	»	<u>23.473.000.000</u>
Saldo operazioni in essere al 31 marzo 1950	»	43.834.000.000

Come si rileverà, il totale delle erogazioni è ammontato a 67,3 miliardi di lire.

Infine con Legge 17-10-1950, n. 840, il F. I. M. fu posto in liquidazione, con il compito di completare entro il 31 dicembre 1951 il programma di riassetto delle aziende. A questo scopo è stato disposto un ulteriore stanziamento di fondi statali, sotto forma di anticipazioni, per un ammontare complessivo di 10 miliardi di lire che, aggiunto al reimpiego di ulteriori rientri su vecchi contratti, hanno permesso di portare il totale delle erogazioni al 31-12-1952 a L. 81.487.000.000.

8. — Contemporaneamente aveva avuto corso, con la fidejussione speciale dello Stato e con garanzie speciali di cambio disposte con D. L. 11-9-1947, n. 891 e D. L. 7-5-1948, n. 927, l'operazione di prestito della Export-Import

Bank all'I. M. I., diretta a consentire ad aziende industriali, agricole e artigiane l'acquisto di macchinari, attrezzature e materie prime nell'area del dollaro. L'importanza dell'operazione, tenuto conto delle caratteristiche strutturali della disoccupazione italiana, dovute alla carenza di capitali tecnici, non ha bisogno di essere sottolineata. I settori industriali interessati furono i seguenti: sidero-meccanico, elettro-meccanico, chimico, gomma. Nei vari anni successivi alla emanazione dei provvedimenti in parola, i finanziamenti concessi furono quelli elencati nella tabella seguente:

	FINANZIAMENTI STIPULATI IN RELAZIONE A CREDITI DELIBERATI DALL'I. M. I.		CREDITI UTILIZZATI
Al 31 marzo 1948	58,5	milioni di \$	9,38 milioni di \$
Al 20 maggio 1949	92,85	» » »	75,74 » » »
Al 31 marzo 1950	99,41 (*)	» » »	99,41 » » »
Al 31 marzo 1951	101,83 (*)	» » »	101,83 » » »

(*) Per i due anni 1949-1950, e 1950-1951, le cifre dei finanziamenti stipulati sono già depurati dei crediti deliberati e rinunciati per vari motivi dalle aziende interessate.

Alla data di chiusura del prestito della Eximbank (al cui pagamento rateale le aziende italiane hanno fatto fronte con sufficiente regolarità) la ripartizione dei prestiti fra i vari settori industriali e fra i vari tipi di aziende, in base ai consuntivi, risultava dal prospetto seguente:

Ripartizione prestiti I. M. I. - Eximbank

PER SETTORI	PER TIPI DI AZIENDE
Meccanico 47,65 %	Medie e piccole industrie . . 51,5 %
Metallurgico 23,70 %	Altre 48,5 %
Chimico 11,06 %	
Gomma 4,41 %	
Artigianale 4,54 %	
Diversi 8,64 %	

L'utilità dell'operazione è stata notevole, ai fini dell'ammodernamento delle attrezzature, dell'incremento della produzione e della riduzione dei costi. L'I. M. I. ha potuto dar corso con mezzi propri al rimborso delle rate di prestito scadute all'Eximbank, così che la garanzia solidale dello Stato non ha dovuto entrare in funzione.

9. — Nel quadro del programma di aiuti americani, lo Stato ha attuato — tenendo conto della precaria situazione di liquidità in cui venivano a trovarsi parecchie grandi aziende — un programma diretto alla concessione di

finanziamenti a basso tasso per consentire a determinati settori di acquistare i macchinari e le attrezzature necessari al rinnovo della dotazione tecnica degli impianti. La gestione di questi finanziamenti è stata affidata all'I. M. I., sotto il controllo di uno speciale Comitato IMI-ERP, incaricato della selezione delle domande di credito presentate. Il totale dei fondi stanziati, alla data del 1° maggio 1952, ammontava a circa 177 miliardi di lire, in base ai provvedimenti seguenti (relativi agli acquisti in dollari o in controvaluta di attrezzature per imprese industriali, agrarie e artigiane):

D. L. 11-9-1947, n. 891 (e D. L. 7-5-1948, n. 927) per 73 milioni di dollari di prestito USA-ERP con fidejussione solidale dello Stato e garanzie speciali di cambio;

Legge 21-8-1949, n. 730, per 32 miliardi di lire, tratte da fondi di provenienza E. R. P. somministrati dallo Stato con garanzie speciali di cambio;

Legge 30-7-1950, n. 723, per 100 miliardi di lire, tratte da fondi di provenienza E. R. P. somministrati dallo Stato con garanzie speciali di cambio.

Al 1° maggio 1952, la situazione riepilogativa delle operazioni E. R. P. era quale risulta dalla tabella seguente:

totale domande pervenute all'I. M. I.	\$	635.199.417
domande approvate dal Ministero Industria e Commercio «		479.301.765
domande approvate dal Comitato IMI-ERP »		378.022.446
domande approvate dall'E. C. A. »		263.763.718
mutui stipulati »		249.679.771
aperture di credito richieste »		235.884.923

Per quanto riguarda la ripartizione per settori industriali, essa risultava — al 31 dicembre 1951 — come dai dati della tav. IV.

Allo scopo di venire incontro alle necessità delle imprese che non avevano potuto giovare adeguatamente dei provvedimenti summenzionati, con Legge 18-4-1950, n. 258 (limitata alle medie e piccole imprese) e Legge 4-11-1950, n. 922 (limitata alle grandi imprese industriali) è stata decisa la concessione di finanziamenti in lire per un ammontare complessivo di 30 miliardi tratti dal Fondo-lire per l'acquisto di attrezzature, affidando all'I. M. I. la gestione dei finanziamenti in parola.

Le due leggi su citate stabilivano che i fondi fossero assegnati, fino alla concorrenza di 2/5, alle imprese che svolgono la loro attività nell'Italia meridionale e insulare. Sotto questo aspetto, esse vanno inquadrare nella politica economica statale tendente a creare, mediante l'industrializzazione, nuove possibilità di occupazione nelle regioni meridionali del Paese.

Tav. IV.

SETTORI	APPROVAZIONI I. M. I. - E. R. P.		TOTALI APPROVAZIONI DEFINITIVE E. C. A.	
	N.	IMPORTO IN \$	N.	IMPORTO IN \$
Aeronautico	3	15.200.000	1	4.500.000
Alimentare	8	654.309	8	737.300
Cellulosa-Carta	22	5.036.136	21	5.229.500
Chimico: a) az. gas.	7	3.136.686	4	2.194.000
b) altri.	34	23.597.001	25	4.939.000
Calce-cemento	11	3.578.035	9	1.705.000
Ceramica-vetro	12	1.194.938	11	1.307.000
Editoriale	83	4.697.766	77	4.534.100
Gomma	5	2.020.000	5	2.020.000
Meccanico	179	73.443.349	148	58.025.090
Minerario	18	8.511.709	13	7.213.000
Petrolifero	12	36.405.000	5	9.209.000
Siderurgico	30	62.156.589	24	53.144.500
Tessile	62	17.431.628	55	17.149.270
Abbigliamento	46	2.980.222	41	2.936.442
Legno e affini	3	294.995	3	295.000
Varie: a) edili	12	592.236	10	435.995
b) altre.	13	1.101.011	11	528.000
Elettrico	14	95.734.700	11	62.816.000
Telecomunicazioni	11	1.892.752	8	1.478.581
Industria Cinematografica . .	7	1.268.433	1	50.000
Cuoio	3	208.913	3	213.000
Metallurgico	12	6.457.710	11	6.154.000
Navi	—	—	—	—
Agricolo	3	177.813	3	178.000
A. R. A. R.	808	8.324.399	808	8.357.300
	1.418	376.096.330	1.316	255.349.078

L'utilizzo dei finanziamenti previsti nelle due disposizioni legislative di cui trattasi appare dalle seguenti tavole V e VI.

Tav. V.

S E T T O R I	RICHIESTE TOTALI PERVENUTE ALL' I. M. I.	RICHIESTE APPROVATE DAL COMITATO I. M. I. - E. R. P. E DALL' E. C. A.
	<i>(in milioni di lire)</i>	
Aeronautico	—	—
Alimentare	3.579	1.792
Cellulosa-carta	233	144
Chimico	335	236
Calce-Cemento	576	514
Ceramica-Vetro	261	188
Editoriale	262	38
Gomma	97	84
Meccanico ed Elettromeccanico	1.660	1.379
Minerario	342	278
Petrolifero	31	26
Siderurgico	85	55
Tessile	1.605	1.239
Varie	2.255	1.707
Elettrico	218	187
Telecomunicazioni e Cinematografia	33	30
Cuoio	120	117
Metallurgico	164	130
Navi	15	15
Agricolo	3.596	2.961
TOTALE	15.467	11.120

Tav. VI.

SETTORI	TOTALE DELLE RICHIESTE PERVENUTE ALL' I. M. I.	RICHIESTE APPROVATE DAL COMITATO I. M. I. - E. R. P. E DALL' E. C. A.
<i>(in milioni di lire)</i>		
Aeronautico	—	—
Alimentare	1.463	60
Cellulosa-Carta	2.820	464
Chimico	11.587	4.295
Calce-Gesso-Cemento	503	113
Ceramica-Vetro	290	120
Editoriale	123	—
Gomma	—	—
Meccanico	10.569	1.900
Minerario	6.967	4.050
Petrolifero	11.775	—
Siderurgico	6.545	—
Tessile	9.881	1.768
Abbigliamento	—	—
Legno	50	—
Imprese-Costruz.	140	—
Varie	587	70
Elettrico	16.944	3.583
Telecomunicazioni	4.550	—
Ind. cinematografiche	—	—
Cuoio	—	—
Metallurgico	300	160
Navi	1.726	200
Agricolo	—	—
TOTALE . . .	86.820	16.773

Come si rileverà, i settori che hanno maggiormente beneficiato dei due provvedimenti sono stati, per quanto riguarda il primo, i settori alimentari, tessile e meccanico; per quanto concerne il secondo, i settori chimico, elettrico

e minerario (in particolare una quota di 2 miliardi è stata riservata al settore zolfifero). Questi finanziamenti sono stati nella quasi totalità garantiti da fidejussioni bancarie rilasciate, a favore del Tesoro, da 20 Istituti, fra i quali lo stesso I. M. I.

Nello stesso gruppo di provvedimenti, possiamo inserire la legge 18-4-1950, n. 258, relativa alla concessione di finanziamenti in sterline a imprese industriali agricole per acquisti di macchinari e attrezzature nell'area della sterlina, nonchè a imprese italiane che assumono lavori all'estero con l'impiego di tecnici e manod'opera italiani.

Le operazioni relative hanno avuto regolare svolgimento.

Esse possono venir sintetizzate nelle cifre seguenti :

Consistenza delle operazioni in essere al 31-3-1952

Prefinanziamenti	Lst.	3.056.330
Operazioni definitive	»	34.827.829
Operazioni stipulate in lire con erogazione di sterline	»	<u>8.082.058</u>

Lst. **45.996.217** (pari a circa 74 miliardi di lire)

Distribuzione per settori economici

Settore armatoriale	Lire	23,8 miliardi
» meccanico	»	18,1 »
» petrolifero	»	10,3 »
» tessile	»	7,8 »
» minerario	»	7,1 »
» gomma	»	2,4 »
» siderurgico	»	2,1 »
Vari.	»	2,4 »

Tenendo conto delle domande ulteriormente approvate, l'intera disponibilità risulta totalmente coperta.

10. — Ci rimangono ancora da segnalare due provvedimenti a favore di settori speciali, che prevedono finanziamenti la cui gestione è stata affidata all'I. M. I.

Il primo è la legge 28 luglio 1950, n. 722, che ha autorizzato la destinazione di 14,2 miliardi di lire, tratti dal « Fondo lire », a finanziamenti per l'esecuzione di opere facenti parte del programma di potenziamento degli impianti siderurgici. Nel corso del 1950-51, le operazioni perfezionate raggiunsero l'ammontare di 12,88 miliardi di lire a favore del gruppo Finsider, prevalentemente devoluti,

nel quadro del piano Sinigaglia, alla realizzazione degli impianti siderurgici a ciclo integrale di Bagnoli, Piombino e Cornigliano, che costituiscono un complesso produttivo fra i più progrediti d'Europa. Al 31 marzo 1953 la cifra complessiva dei finanziamenti concessi copriva l'intero stanziamento disposto dalla legge.

Il secondo provvedimento da segnalare è quello di cui all'art. 26 della Legge 8 marzo 1949, n. 75, e a successiva Legge 12 maggio 1950, n. 348, che affidava all'I. M. I. la effettuazione di finanziamenti per il ripristino di navi di piccolo tonnellaggio (non oltre le 300 tons di stazza, elevabili a 1000 per le unità possedute in comproprietà). I fondi stanziati sono stati di 3,2 miliardi di lire, di cui 2 miliardi utilizzati al 31 marzo 1951, e 2,9 miliardi (con un aumento di 802 milioni di lire) al 31 marzo 1952. Questo provvedimento mirava ad un triplice scopo :

- 1) incrementare la flotta peschereccia italiana con l'immissione in servizio di unità nuove ;
- 2) alleviare la situazione di una categoria di modesti lavoratori che aveva subito particolari danni a causa degli aventi bellici ;
- 3) incrementare l'occupazione in molti piccoli cantieri nazionali.

Ai primi del 1952, le operazioni di finanziamento di cui trattasi riguardavano : 1) il ripristino della motonave « Nino Bixio » della Cooperativa « Garibaldi » (1.600 milioni) ; 2) la costruzione di 5 navi da carico per complessive 2.400 tons (523 milioni) ; 3) la costruzione di 106 pescherecci per complessive 2.546 tons (787 milioni).

11. — Alla data del 31 dicembre 1952 il complesso dei mutui concessi dall'I. M. I. con fondi direttamente o indirettamente forniti dallo Stato (compresa la gestione Eximbank) raggiungeva una cifra complessiva pari a circa 450 miliardi di lire così ripartiti :

TIPO DI OPERAZIONE	MUTUI STIPULATI (milioni di lire)
D. L. 8-5-1946, n. 449	12.971
L. 30-8-1951, n. 952	6.455
F. I. M.	81.487
Eximbank	63.048
E. R. P.	158.219
Sterline	89.325
L. 18-4-50, n. 258 e L. 4-11-50, n. 922	20.722
L. 28-7-1950, n. 722	14.022
L. 8-3-1949, n. 75 (art. 26)	3.125

449.474

Una ripartizione di tali cifre complessive per settori produttivi trova al primo posto, con un notevolissimo scarto su tutti gli altri, il settore dell'industria meccanica, cui seguono l'industria siderurgica, l'industria elettrica e l'armamento navale come meglio risulta dai dati seguenti :

SETTORI ECONOMICI	MILIONI DI LIRE
Industria meccanica	194.911
» siderurgica	70.867
» elettrica	45.676
Armamento navale	30.095
Industria chimica	16.434
» tessile	19.389
Raffineria petroli	15.505
Industrie estrattive	13.325
Trasporti aerei	10.962
Altri settori	32.310
	<hr/>
	449.474

CAPITOLO IV.

PROVVEDIMENTI VARI

12. Provvedimenti per le attività distrutte o danneggiate dalla guerra. — 13. Per le costruzioni navali. — 14. Per l'edilizia privata. — 15. Per le piccole e medie industrie. — 16. Per le industrie turistiche ed alberghiere. — 17. Per le imprese artigiane. — 18. Provvedimenti a carattere locale. — 19. In materia di credito agrario. — 20. La legge 25 luglio 1952 per lo sviluppo dell'economia e l'incremento della occupazione.

12. — Uno dei primi provvedimenti, per dir così, di emergenza presi negli ultimi anni di guerra fu il decreto luogotenenziale 1-11-1944 n. 367 (successivamente modificato con D. L. 1-10-1947 n. 1075) che autorizzava gli Istituti finanziari a concedere finanziamenti allo scopo di agevolare la riattivazione delle industrie nazionali distrutte o danneggiate, per un ammontare complessivo di 25 miliardi. A carico dello Stato restava, oltre alla garanzia sussidiaria al 100 % un contributo per non oltre 4 anni al pagamento degli interessi sulle anticipazioni (in misura non superiore al 3 % annuo). A questo provvedimento — di carattere generale — vanno abbinati due provvedimenti a carattere locale, rispettivamente per la Sicilia e la Sardegna (D. L. L. 28-12-1944 n. 416 e D. L. L. 28-12-1944 n. 417), concernenti la concessione di finanziamenti atti ad agevolare la ripresa di attività industriali interrotte o danneggiate dalla guerra (e promuovere eventualmente la installazione di nuove industrie) mediante fondi forniti rispettivamente dalle Sezioni del Credito Industriale del Banco di Sicilia e del Banco di Sardegna, con l'assistenza però della garanzia statale del 66 %, o alternativamente di un contributo statale al pagamento degli interessi in misura non eccedente il 3 % annuo. La portata di questi provvedimenti fu limitata, ma essi consentirono di mantenere in vita o ripristinare l'attività di numerose aziende danneggiate dagli eventi bellici, e di mantenere perciò occupata della mano d'opera che sarebbe altrimenti rimasta senza lavoro.

13. — Fra i provvedimenti statali a favore di particolari settori industriali e di singole attività commerciali, escludendo quelli già citati tramite I.R.I. o I.M.I., sono innanzitutto da segnalare il D.L.L. 19 ottobre 1945 n. 686, per il recupero e la rimessa in efficienza delle navi affondate nei porti, la legge 8 marzo 1949 n. 75, per il piano di nuove costruzioni navali di qualità, e la Legge 18 aprile 1950, n. 258, per l'acquisto di navi mercantili all'estero nella area della sterlina.

Per quanto riguarda il primo dei provvedimenti in parola (successivamente modificato dal D.L. 7 maggio 1948 n. 1151 e dalla Legge 10 agosto 1950 n. 819), rileviamo che esso prevede la garanzia sussidiaria dello Stato, a favore degli Enti e degli Istituti di diritto pubblico esercenti il credito navale e peschereccio, nel limite di 3,5 miliardi di lire, nonchè un contributo per non oltre 4 anni e non superiore al 3% per il pagamento degli interessi sulle anticipazioni concesse. Del provvedimento hanno beneficiato, a tutto dicembre 1951, 967 ditte, per un ammontare complessivo di 8,5 miliardi (senza tener conto però dei rimborsi via via effettuati dalle aziende mutuarie).

La legge 8 marzo 1949 n. 75 (modificata dalla legge 12 maggio 1950 n. 348) prevede la concessione di una garanzia statale del 40% del costo delle costruzioni navali fino all'importo complessivo di 38 miliardi, e mira a favorire la costruzione di 250.000 tonnellate di unità di linea. A fine 1951 la situazione era quella delineata nella tavola seguente, tenendo conto del fatto che l'I.M.I. doveva ancora accettare 8 miliardi di obbligazioni per giungere alla cifra massima fissata.

Tav. VII

TIPO DI NAVE	NUMERO	TONNELLATE DI STAZZA LORDE	IMPORTI PER ISTITUTI (in milioni di lire)		
			I. M. I.	BANCO DI SICILIA	BANCO DI NAPOLI
M/n. Passeggeri	1	25.000	4.495,0	—	—
T/n. Passeggeri	1	25.000	5.711,0	—	—
M/n. Miste	9	57.750	12.941,0	—	—
M/n. Da carico	14	20.550	3.182,0	—	—
M/n. Cisterna	5	26.279	2.822,0	—	—
M/n. Frigorifera	1	1.000	—	200	—
Motopescherecci	28	22	1.130	185,2	—
		4	108	—	25
		2	250	—	—	24
Sostituzione apparati motori.	5	—	298,7	—	—
TOTALE . . .	64	157.067	29.634,9	225	24

Infine la legge 18 aprile 1950, n. 258 (precedentemente citata), è stata utilizzata, in base all'art. 3 dello stesso provvedimento, per concedere finanziamenti per 13,5 miliardi di sterline, relativi all'acquisto di 70 navi per 341.000 tonnellate di stazza lorda.

14. — Nel quadro delle provvidenze varie, occorre segnalare anzitutto la legge 10-8-1950 n. 715, avente lo scopo di dare incremento all'*edilizia privata*. Lo Stato costituisce un fondo di 25 miliardi presso il Ministero del Tesoro, che serve all'acquisto di speciali cartelle obbligazionarie emesse dagli Istituti esercenti il credito fondiario ed edilizio, per un ammontare pari ad un massimo del 75% del costo effettivo dell'area e della costruzione. Ai mutuatari non dovrà essere imputato un interesse complessivo maggiore del 4% annuo. I mezzi finanziari sono prelevati dal Fondo lire E.R.P. e la prima tranche di 10 miliardi è già stata versata, mentre la seconda è in corso di versamento. L'importanza di questo provvedimento va sottolineata in modo particolare, in quanto l'attività edilizia presenta due caratteristiche che la rendono particolarmente adatta a favorire l'assorbimento della mano d'opera, e cioè: 1) un rapporto fra capitali tecnici e lavoro impiegati a favore di quest'ultimo, più che in altri settori produttivi; 2) l'impiego di mano d'opera non qualificata, o poco qualificata.

A tutto dicembre 1951, i progetti esaminati erano 2.100 per 26 miliardi, e quelli approvati 1.352 per 14,4 miliardi, così ripartiti fra i vari Istituti:

Tav. VIII

ISTITUTI DI CREDITO	N.	IMPORTO MUTUI CONCESSI (in milioni di lire)
Istituto Nazionale di Credito Edilizio . . .	391	4.030
Banca Nazionale del Lavoro	79	3.244
Banco di Napoli	215	2.833
» » Sicilia	172	1.098
Cassa di Risparmio delle Province Lom- barde	61	823
Cassa di Risparmio in Bologna	107	659
Monte dei Paschi di Siena	101	491
Credito Fondiario delle Venezie	84	378
Istituto Bancario S. Paolo di Torino . . .	22	250
Istituto di Credito Fondiario della Regione Trentina	55	233
Istituto Italiano di Credito Fondiario . .	11	178
Credito Fondiario Sardo	15	122
Cassa di Risparmio di Gorizia	39	67
TOTALE . . .	1.352	14.406

15. — *A favore delle piccole e medie industrie* lo Stato ha istituito, con D.L. 15-10-1947 n. 1419, una Sezione speciale per il credito alle medie e piccole industrie presso le sezioni di credito industriale del Banco di Napoli e del Banco di Sicilia. Il Tesoro ha costituito un fondo di dotazione di 275 milioni di lire presso la Banca Nazionale del Lavoro, e tre fondi di garanzia anticipati ai tre Istituti suddetti nella seguente misura: 1) due miliardi per la Banca Nazionale del Lavoro; 2) due miliardi per il Banco di Napoli; 3) un miliardo per il Banco di Sicilia. La perdita accertata per ogni operazione viene addebitata per il 70% al fondo di garanzia, e lo Stato contribuisce per non oltre 10 anni al pagamento degli interessi sulle anticipazioni accordate in misura non superiore al 4%, entro il limite della somma di 10 miliardi di prestiti decennali rinnovabili all'1½%, concessi alle Sezioni di Credito Industriale del Banco di Napoli, del Banco di Sicilia e del Banco di Sardegna (rispettivamente 6,1, 2,9 e 1 miliardi di lire), in base agli artt. 1 e 2 della legge 9 maggio 1950 numero 261. I fondi in parola sono tratti dalle disponibilità del conto speciale del Fondo Lire per l'esercizio 1950-51.

A tutto il 1951, i crediti concessi assommavano a 14,31 miliardi, ripartiti per ciascun istituto e per settori come risulta dalla tav. IX.

16. — Altre provvidenze sono state prese a favore delle *attrezzature turistiche e alberghiere*. Sono stanziati 8 miliardi complessivi, da prelevarsi sulle disponibilità costitutesi sul Fondo-Lire E.R.P., di cui all'art. 2 della legge 4 agosto 1948 n. 1108 (cfr. anche R.D.L. 29 maggio 1946 n. 452 e D.L. 9 aprile 1948 n. 398, nonchè legge 29-7-1949 n. 481). Nel corso del 1951 sono state utilizzate tutte le restanti disponibilità di 3 miliardi di lire. L'ammontare stanziato è stato utilizzato in parte per la concessione di contributi tramite il Commissariato per il Turismo, e in parte per agevolare la estensione di mutui venticinquennali a tasso di favore, tramite gli Istituti di credito specializzati.

17. — Con D.L.C.P.S. 15-12-1947 n. 1418 e Legge 2-4-1951 n. 252 è stata istituita presso l'Istituto di credito delle Casse di risparmio una Cassa per il Credito alle *Imprese Artigiane* avente le seguenti finalità:

- concedere finanziamenti alle imprese artigiane;
- facilitare l'approvvigionamento di materie prime e la dotazione di mezzi di lavoro;
- agevolare il collocamento della produzione.

Alla costituzione del fondo di dotazione della Cassa (di complessivi 500 milioni) lo Stato ha partecipato con 250 milioni, fornendo altresì una garanzia del 70% per la perdita accertata per ciascun finanziamento, fino ad un ammontare globale di 2 miliardi di lire.

Tav. IX

SETTORI ECONOMICI	FIDI CONCESSI	
	N.	MILIONI DI LIRE
<i>Banca Nazionale del Lavoro</i>		
Alimentare	104	997
Estrattivo	18	145
Edilizia e Mat. da Costruzione	68	611
Legno	51	423
Metallurgico e meccanico.	254	2.392
Chimico	104	1.052
Cartario, Grafico, Editoriale	30	205
Abbigliamento, Calzat. Conciario	50	368
Tessile	55	645
Navale	11	129
Varie.	35	278
Metallurgico.	28	320
TOTALE . . .	808	7.565 (a)
<i>Banco di Napoli</i>		
Molitorio e della pasta.	84	615
Oleario	92	577
Vinicolo e affini	38	272
Conserviero e affini	20	155
Agricolo alimentare	65	396
Elettrico	11	72
Minerario	3	22
Metallurgico.	6	65
Meccanico	73	475
Chimico { saponiero	3	15
{ conciario	17	99
{ varie	27	177
Tessile e abbigliamento	84	602
Materiali da costruzione	63	465
Legno	70	386
Ceramico e vetrario	5	39
Cartario e poligrafico	33	261
Trasporti, comunicazioni e affini	10	59
TOTALE . . .	704	4.752

(a) Per impianti, milioni 694 - per macchine, milioni: 703 - per circolante, milioni: 6.167 - totale: 7.564

Segue : Tav. IX.

SETTORI ECONOMICI	FIDI CONCESSI	
	N.	MILIONI DI LIRE
<i>Banco di Sicilia</i>		
Molitoria	70	469
Olearia - Frantoio mecc.	59	372
» - Altri impianti	6	54
Vinicola e dell'alcool.	17	139
Conserviera	14	158
Alimentare	30	203
Legno e affini.	23	103
Metallurgica.	8	77
Cantieri navali	—	—
Meccanica	19	132
Edilizia, costruz. vetraria	38	285
Chimica e saponiera	17	131
Cartaria, editoriale.	17	106
Conciaria	4	34
Tessile	3	17
Abbigliamento.	14	74
Elettrica	6	48
Acqua, gas	1	15
Trasporti	42	355
Navale	8	97
Varie.	25	198
TOTALE . . .	421	3.068

Con questo provvedimento (in base al D.L. 15 dicembre 1947 n. 1421 e successiva legge 2 aprile 1951 n. 252), presenta analogie quello diretto alla costituzione di una « Sezione speciale per il credito alla cooperazione » presso la Banca Nazionale del Lavoro, con un fondo di dotazione inizialmente fissato in 500 milioni di lire, e successivamente elevato a 2500 milioni. A tale fondo, lo Stato ha partecipato con due versamenti di 2.300 milioni di lire complessive, concedendo altresì una garanzia del 70% per la perdita eventualmente accertata su ogni operazione, fino all'ammontare globale di 2 miliardi.

La Tavola X indica, a tutto il 1951, la ripartizione dei fidi per anni e per singoli settori cooperativi.

Tav. X — Fidi concessi dalla Sezione speciale per il credito alla cooperazione

(in milioni di lire)

	1948	1949	1950	1951	TOTALE
Cooperative di consumo	625	1.587	576	713	3.501
» produzione e lavoro	777	695	807	1.049	3.328
» agricole	58	36	170	2.035	2.299
» varie (trasporti, pesca, ecc.)	292	187	354	333	1.166
TOTALI . . .	1.752	2.505	1.907	4.130	10.294

Dall'inizio della sua attività al 31 dicembre 1951 la Cassa ha concesso 5125 finanziamenti per 3.252,7 milioni di lire complessivi, suddivisi per anni e per settori, come appare dalla tavola seguente. L'ammontare medio di ogni singolo finanziamento si aggira dunque sulle 600 mila lire, il che testimonia della capillarità dell'attività della Cassa a favore di piccole imprese artigianali. La natura stessa del lavoro artigianale, che si rivolge in combinazioni produttive

Tav. XI. — Prestiti concessi dalla Cassa per il credito alle imprese artigiane

(in milioni di lire)

	4948		1949		1950		1951		TOTALE AL 31 DICEMBRE 1951	
	N.	IM- PORTO	N.	IM- PORTO	N:	IM- PORTO	N.	IM- PORTO	N.	IM- PORTO
Abbigliamento	59	20,6	183	100,8	200	101,5	269	116,1	711	339,0
Calzoleria . .	16	0,2	71	25,7	80	33,4	75	26,1	242	91,4
Lavoraz. legno e costruz. mo- bili	47	23,4	240	147,5	281	164,0	312	174,0	880	512,9
Meccaniche - Elettricità .	25	14,0	141	112,4	149	100,1	139	89,7	454	316,2
Molini panifici e pastifici .	14	12,0	73	92,0	112	156,1	123	105,5	322	365,8
Trasporti. . .	1	0,2	54	41,6	85	75,0	76	54,9	216	171,7
Altre varie .	185	110,2	640	455,7	685	426,5	790	503,3	2.300	1495,7
TOTALI . . .	347	190,8	1.402	975,7	1.592	1056,6	1.784	1069,6	5.125	3292,6

ve dove il peso della mano d'opera è generalmente assai rilevante, assicura l'efficacia dei provvedimenti in parola ai fini del mantenimento o dell'incremento — in maniera diretta e immediata — della occupazione.

18. — Fra i provvedimenti a carattere locale dobbiamo menzionare anzitutto il D.L.L. 14-12-1947 n. 1598, modificato e integrato con D.L. 5-3-1949 n. 121, con legge 29-12-1948 n. 1482, con legge 9-3-1949 n. 77 e con legge 27-11-1951 n. 611, con il quale venivano anticipati dal Tesoro i fondi di garanzia per un importo di 10 miliardi di lire per la concessione di finanziamenti, fino al limite massimo di tale importo, alle industrie dell'Abruzzo, Campania, Lucania, Puglie, Calabria, Sicilia, Sardegna ed altre località ed altre regioni (Elba, Cassino, Frosinone, Latina), tramite le sezioni di credito industriale dei Banchi di Napoli, Sicilia e Sardegna.

Questo provvedimento rientra nel quadro del complesso di misure tendenti a favorire la industrializzazione delle regioni meridionali del Paese. Lo Stato interviene nei finanziamenti in parola in tre maniere distinte: 1) fissando il massimo saggio applicabile a carico del mutuatario, pari al tasso di sconto ufficiale più il 3,50%; 2) concedendo un contributo al pagamento degli interessi fino al 4% e per non oltre 10 anni; 3) anticipando il fondo di garanzia di cui sopra, al quale viene addebitata la eventuale perdita accertata di ogni operazione nella misura del 70%.

A tutto il 1951, i finanziamenti concessi dalle sezioni di credito industriale dei tre Banchi ammontavano a oltre 13 miliardi così ripartiti:

*Provvedimenti per l'industrializzazione dell'Italia
Meridionale e Insulare*

	Finanziamenti	dette beneficiarie
Banco di Napoli (a)	9.918 milioni di \$	282
» » Sicilia	3.000 » » »	66
» » Sardegna	651 » » »	21
TOTALE . . .	13.569 milioni di »	369

(a) Ai finanziamenti il Banco di Napoli ha fatto fronte per 6.200 milioni con i fondi di garanzia anticipati dal Tesoro, e per i rimanenti 3.718 milioni mediante emissione di buoni fruttiferi.

Ad estensione del citato D.L.L. n. 1598, la legge 9-5-1950 n. 261, affidava alle sezioni di credito industriale degli stessi Banchi la gestione di ulteriori finanziamenti, a cui doveva farsi fronte mediante due tranches di 10 miliardi ciascuna, prelevabili dal Fondo-lire, anticipate dallo Stato sotto forma di prestiti decennali all'1,50% annuo. Veniva anche autorizzata la emissione da parte di detti Banchi, di obbligazioni fino ad un ammontare complessivo di 10 miliardi, elevabili a 20 miliardi in dipendenza delle effettive disponibilità del

Fondo-lire. Il provvedimento era diretto ad agevolare in particolar modo le piccole e medie industrie: a questo scopo il massimo saggio applicato al mutuario veniva fissato nella misura del 5%. Sui finanziamenti concessi con mezzi tratti dalla emissione di obbligazioni, lo Stato partecipa nella misura massima del 4%, per non oltre 10 anni. La eventuale perdita accertata su ciascuna operazione, può venire addebitata al Tesoro nella misura del 50% (a scomputo del debito capitale contratto dalle Sezioni di credito industriale in dipendenza dei prestiti in parola). I finanziamenti concessi sono ammontati a tutto il 1951 a oltre 15 miliardi di lire, di cui 9.730 milioni concessi dalle Sezioni di credito industriale del Banco di Napoli (a 192 ditte), 5.685 milioni di lire dal Banco di Sicilia, e nessuno dal Banco di Sardegna.

A coronamento del complesso di provvidenze deliberate a favore del Mezzogiorno, è stata istituita con legge 10-8-1950 n. 646 la Cassa per il Mezzogiorno, con fondi costituiti da versamenti trimestrali di 25 miliardi da parte del Tesoro per i primi due anni e di 80 miliardi annui per altri 8 esercizi finanziari, per l'esecuzione di opere straordinarie di pubblico interesse. Gli scopi che la Cassa si propone sono:

- 1) assicurare la continuità di esecuzione delle opere programmate a favore delle regioni meridionali;
- 2) finanziare altre opere organicamente concepite per soddisfare le esigenze economico-sociali delle zone considerate;
- 3) coordinare nel settore della bonifica e della trasformazione organica l'attività dei privati con quella statale.

Al 31 dicembre 1951 la situazione, per settori di intervento e per regioni, risulta dalle tav. XII e XIII.

A favore della provincia di Trento, e per facilitare il reimpianto o la riattivazione di aziende industriali o artigiane della Venezia Giulia e della Dalmazia, la legge 4-11-1951 n. 1317, infine, prevede la concessione di una garanzia statale del 100% sull'ammontare delle anticipazioni creditizie concesse da Istituti di credito di diritto pubblico e Enti di diritto pubblico esercenti il credito mobiliare. Lo Stato fornirà, a partire dal 1950-51, un contributo non superiore al 2,50% al pagamento degli interessi, per non oltre la somma complessiva di 180 milioni e il periodo di 4 anni.

L'ammontare complessivo delle anticipazioni creditizie concesse non deve superare i 9 miliardi di lire, di cui 5 miliardi per la provincia di Trento.

19. — Nel periodo post-bellico sono stati adottati dallo Stato vari provvedimenti in materia di credito agrario. L'importanza delle misure prese nel settore dell'agricoltura merita di essere particolarmente sottolineata, tenendo conto della particolare struttura della economia italiana, nella quale le attività

Tav. XII. — Situazione al 31 dicembre 1951 dei progetti di lavoro
(in miliardi di lire)

SETTORI DI INTERVENTO	PROGETTI PERVENUTI (IMPORTO TOTALE)	PROGETTI APPROVATI (ONERI DELLA CASSA)	PROGETTI I CUI LAVORI SONO STATI APPALTATI (a)
Bonifiche e T. F.	87,5	36,8	27,3
Miglioramenti fondiari	2,5	0,2	0,4
Bacini montani	6,8	3,7	3,6
Acquedotti	44,9	15,4	10,7
Viabilità	40,8	37,7	27,1
Turismo	6,6	1,2	0,3
TOTALE . . .	189,1	91,0	69,4

(a) Compresi i lavori in esecuzione diretta.

Tav. XIII. — Ripartizione regionale dei progetti appaltati
(in milioni di lire)

REGIONI	BONIFICHE E T. F.	MIGLIORAMENTI FONDIARI	BACINI MONTANI	ACQUEDOTTI	VIABILITÀ	TURISMO	TOTALE
Isola d'Elba.	—	—	3	3	115	—	121
Lazio.	1.251	26	423	296	1.469	35	3.500
Abruzzi-Molise e bac. Tronto	2.053	—	446	1.938	4.385	—	8.822
Campania	1.856	—	318	2.210	5.243	279	9.936
Puglie	4.923	230	140	1.207	5.191	—	11.691
Lucania.	2.565	59	335	234	1.685	—	4.878
Calabria	2.470	95	649	1.833	3.307	—	8.354
Sicilia	3.636	—	918	2.038	3.570	—	10.162
Sardegna	8.552	—	364	923	2.095	—	11.934
	27.336	410	3.596	10.682	27.060	314	69.398

agricole occupano la maggior parte degli individui abili al lavoro. Questo settore inoltre assicura, mediante i propri consumi, un mercato di sbocco per i prodotti industriali di gran lunga più ampio e più stabile di quello costituito dalle esportazioni.

Fra i principali provvedimenti in parola, segnaliamo il decreto legislativo luogotenenziale 14 giugno 1945, n. 403, avente per fine la concessione di dilazioni nella estinzione di mutui agrari di miglioramento, quando ne sia riconosciuta la necessità per eventi bellici. Accanto a questo provvedimento, di evidente carattere eccezionale, in connessione con le disestate condizioni in cui versava il settore agricolo per effetto della guerra, merita di essere menzionato il decreto legge 22 giugno 1946, n. 33, con il quale si elevava fino al 45%, e nelle zone particolarmente danneggiate, fino al 60% della spesa per il ripristino di opere di miglioramento distrutte o danneggiate a causa della guerra, la misura dei sussidi statali previsti dal regio decreto 13 febbraio 1933, n. 215. In particolare, qualora gli interessati procedano alla spesa di cui trattasi mediante accensione di mutui di credito agrario, lo Stato concorre all'ammortamento di tali crediti con aliquote annue non superiori al 3,2% (o in casi eccezionali, al 4,36%).

La disponibilità di fondi E.R.P. ha fatto prendere in esame la possibilità di incrementare l'intervento finanziario statale nel campo dell'agricoltura. La legge 23 aprile 1949, n. 165, prevede infatti la utilizzazione dei fondi E.R.P. per l'incremento degli interventi finanziari dello Stato a favore di attività interessanti lo sviluppo agricolo. In particolare, il Ministero del Tesoro viene autorizzato ad accordare, d'intesa con il Ministro dell'Agricoltura, anticipazioni rimborsabili al 5% annuo per un periodo di 30 anni, fino ad un massimo importo complessivo di 1,5 miliardi, ai seguenti Istituti: Istituto Federale di Credito Agrario per l'Italia Centrale (100 milioni); Sezione di Credito Agrario del Banco di Napoli (630 milioni); Sezione di Credito Agrario del Banco di Sicilia (250 milioni); Istituto di Credito Agrario per la Sardegna (220 milioni); Consorzio Nazionale per il Credito Agrario di Miglioramento (300 milioni).

A favore della piccola proprietà contadina sono state disposte — con decreto legislativo 24 febbraio 1948, n. 114, ratificato con modificazioni con la legge 22 marzo 1950, n. 144, e integrato con decreto legge 5 maggio 1948, n. 1242, e con leggi 29 luglio 1949, n. 473 e 19 maggio 1950, n. 333 — particolari agevolazioni dirette a facilitare, mediante concessioni di mutui a tassi di favore e sgravi fiscali, la formazione della piccola proprietà contadina. Lo Stato concorre al pagamento degli interessi, nella misura massima del 4,50%, per un periodo trentennale.

Sono stati stanziati: 1) 3 miliardi di lire (100 milioni all'anno a partire dall'esercizio 1947-48) per aumentare il fondo di concorso statale sugli interessi; 2) 2 miliardi per sussidi, a norma delle leggi di bonifica, nelle spese per opere di miglioramento nei fondi acquistati in forza della legge stessa. Con

legge 14 dicembre 1950, n. 1106, 600 milioni sono stati stornati da questo capitolo di stanziamento, e portati in aumento allo stanziamento di cui alla summenzionata legge 23 aprile 1949, n. 165.

Per facilitare il credito agrario di miglioramento è stato disposto, con legge 29 ottobre 1949, n. 906, decreto ministeriale 19 aprile 1950 e D.P.R. 22 giugno 1950, che il Ministero del Tesoro sia autorizzato ad accordare, di intesa con il Ministero dell'Agricoltura, anticipazioni rimborsabili per un periodo trentennale al 5% annuo agli Istituti esercenti il credito agrario di miglioramento, fino ad un ammontare massimo di 1,2 miliardi di lire. Questa cifra è stata così ripartita:

Consorzio Nazionale di Credito Agrario di Miglioramento	475	milioni
Istituto Federale di Credito Agrario per la Toscana	300	»
Sezione di Credito Agrario per l'Emilia e la Romagna della		
Cassa di Risparmio in Bologna	300	»
Istituto di Credito Agrario per la Sardegna	125	»

Infine con legge 27 ottobre 1951, n. 1208, modificata con legge 9 aprile 1952, n. 327, è stato istituito uno speciale fondo di rotazione permanente presso il Ministero del Tesoro, alimentato con il prelevamento di 1,5 miliardi di lire dal Fondo E.R.P., con i rientri per quote di ammortamento, capitale e interessi relativi alle anticipazioni già accordate in base alla legge 23 aprile 1949, n. 165, nonchè con i rientri relativi ai finanziamenti concessi sul fondo di rotazione medesimo. Tale fondo servirà per concedere anticipazioni, al massimo ventennali, agli Istituti esercenti il credito agrario.

Nel quadro dei provvedimenti a favore dell'agricoltura rientrano in senso lato le disposizioni a favore dei territori montani disposte con legge 25 luglio 1952, n. 991.

Tale legge contiene un'organica serie di provvedimenti a favore dei territori montani e stabilisce, per l'attuazione delle disposizioni stesse, uno stanziamento complessivo di 67 miliardi di lire ripartiti in dieci esercizi finanziari, da quello in corso all'esercizio 1961-62.

A valere sull'impegno di fondi suddetto, 19 miliardi di lire, e precisamente 1 miliardo per l'esercizio 1952-53 e 2 miliardi per ciascuno dei nove esercizi successivi, sono destinati — ai sensi dell'art. 2 — ad anticipazioni ad Istituti esercenti il credito agrario di miglioramento che si impegnino, anche in deroga alle disposizioni statutarie, a concedere mutui trentennali ad aziende agricole, zootecniche, forestali ed artigiane operanti nei territori montani. In base allo stesso art. 2, viene concessa per i mutui in parola la garanzia sussidiaria dello Stato fino al 70 per cento dell'eventuale perdita accertata, mentre la quota

annua di ammortamento delle operazioni stesse è fissata nella misura del 4%, comprensiva del compenso spettante agli Istituti di credito interessati con esclusione delle sole spese di contratto.

Per quanto poi riguarda i mutui richiesti ad Aziende di credito a valere su loro disponibilità, l'art. 32 autorizza, fra l'altro, gli Istituti di credito di diritto pubblico e in genere tutti gli Istituti di credito e di previdenza e di assicurazioni sociali a concedere, anche in deroga ai rispettivi statuti, finanziamenti per l'esecuzione di opere pubbliche e private di bonifica dei territori montani.

20. — La legge 25 luglio 1952, n. 949, riveste particolare importanza, in quanto comprende una serie di provvedimenti volti a tonificare l'economia nazionale, soprattutto al fine dell'incremento della occupazione, in nove diversi settori: 1) comunicazioni stradali e ferroviarie del Mezzogiorno; 2) irrigazione, meccanizzazione e edilizia rurale; 3) bonifiche e miglioramenti fondiari; 4) media e piccola industria; 5) artigianato; 6) metanodotti e ricerca di idrocarburi; 7) costruzioni navali e petroline; 8) addestramento di manodopera disoccupata; 9) costruzione di case per i lavoratori.

L'impegno a cui viene assoggettato l'Erario ammonta a 557,5 miliardi di lire in undici esercizi finanziari a partire dal 1951-52. La copertura degli stanziamenti previsti viene in parte assicurata mediante un contributo straordinario temporaneo del 4% a carico degli esercenti attività produttiva classificabile in categoria B e C-1, con qualche esclusione.

Per quanto concerne il precitato comma 1), la legge 10-8-1950, n. 646, è stata modificata nel senso di ampliare a 12 anni il periodo di tempo previsto per l'esecuzione del programma di opere straordinarie per il Mezzogiorno. I previsti stanziamenti sono stati così modificati: a) per l'esercizio 1952-53, 80 miliardi di lire; b) per gli esercizi compresi fra il 1953-54 e il 1959-60 incluso, 90 miliardi annuali; c) per l'esercizio 1960-61, 110 miliardi; d) per l'esercizio 1961-62, 100 miliardi.

Sono previsti stanziamenti, per 200 miliardi di lire, in quote annuali di 20 miliardi a partire dall'esercizio 1950-51, per l'esecuzione di opere straordinarie nell'Italia centro-settentrionale.

Mediante anticipazioni annuali di 25 miliardi, accordate dal Ministero dell'Agricoltura e Foreste agli Istituti esercenti e autorizzati all'esercizio del credito agrario (per 5 esercizi finanziari a decorrere dal 1952-53) è stato istituito uno speciale fondo di rotazione, per agevolare la concessione di prestiti per l'acquisto di macchine per opere di irrigazione e per costruzioni rurali. Tale fondo di rotazione è incrementato, fino al 30 giugno 1964, con le quote di ammortamento per il capitale e l'interesse, corrisposto dai mutuatari, dedotto il compenso per il servizio dei predetti Istituti.

Altri 13 miliardi vengono stanziati per l'esercizio 1952-53 per la concessione di sussidi all'esecuzione di opere di *miglioramento fondiario*, e per l'esecuzione di *opere pubbliche di bonifica*.

È stato altresì istituito — con un fondo di dotazione di 60 miliardi, di cui 15 miliardi forniti dal Tesoro, e 45 miliardi da ottenersi col trasferimento all'Istituto delle somme derivanti dai rimborsi sui finanziamenti concessi a norma della legge 10 aprile 1950, n. 258, — un « *Istituto centrale per il credito a medio termine a favore delle piccole industrie (Mediocredito)*, per agevolare o concedere in proprio *finanziamenti a favore della piccola e media industria*.

A norma del cap. VI della legge di cui trattasi, il fondo di dotazione della *Cassa per il credito alle imprese artigiane* (di cui al d.leg. 15-12-1947, n. 1418) è stato aumentato a 5500 milioni di lire, mediante il versamento di ulteriori 5000 milioni da parte dello Stato. Presso la stessa Cassa è stato altresì istituito un fondo di 1500 milioni di lire (con versamenti statali di 300 milioni annui per un quinquennio) per il concorso statale nella misura massima del 3% al pagamento degli interessi sulle operazioni di credito a favore delle imprese artigiane.

Venti miliardi, ripartiti nell'esercizio 1951-52 e 1952-53, sono stati stanziati per concedere *finanziamenti alla costruzione di metanodotti e alla ricerca di idrocarburi*. L'attività dello Stato in questo settore è in realtà assai più vasta di quanto questo specifico provvedimento indichi. L'importanza dell'appoggio fornito dallo Stato alla industria metanifera, ai fini dell'incremento della occupazione, deriva, non soltanto dal numero di lavoratori ovviamente assorbiti nel nuovo campo di attività, ma soprattutto dal fatto che il minor costo del metano rispetto ad altre fonti di energia, abbassando i costi di gestione delle imprese, facilita la espansione dell'attività delle aziende e l'assunzione di nuova manodopera.

Per quanto riguarda le *costruzioni navali per la marina mercantile* il provvedimento di cui si tratta — facendo riferimento alle leggi 8 marzo 1949, n. 75, 15 dicembre 1949, n. 943, 12 maggio 1950, n. 348, e 5 settembre 1951 n. 902, precedentemente citate — prevede — al capo VIII — lo stanziamento di complessivi 12 miliardi in tre esercizi per la concessione di contributi alla costruzione di navi effettuata in cantieri italiani per conto di italiani.

Infine viene autorizzata la assegnazione di altri 36 miliardi di lire a favore del fondo per l'*addestramento professionale della manodopera disoccupata*, istituito a norma della legge 19 aprile 1949, n. 264, e successive modificazioni. La assegnazione di altri 5 miliardi è stata autorizzata per la *costruzione*, con cantieri di lavoro, di *opere di pubblica utilità*.

PAGINA BIANCA

ALESSANDRO FRANCHINI-STAPPO

**LA RIDUZIONE DELLA DURATA DEL LAVORO
COME MEZZO PER COMBATTERE LA DISOCCUPAZIONE**

PAGINA BIANCA

CAPITOLO UNICO

1. Campo di indagine. — 2. Questioni relative alla riduzione dell'orario lavorativo col fine di migliorare l'occupazione, anteriormente alla grande crisi del 1929. — 3. Le osservazioni del Pigou e di altri studiosi. — 4. L'influenza della grande crisi. — 5. Gli studi economici sulla riduzione di orario lavorativo dopo la grande crisi. — 6. Di altri studi più recenti. — 7. Di alcune osservazioni di carattere generale relative agli studi ricordati. — 8. Prospettive e possibilità di una riduzione della durata del lavoro come mezzo per combattere la disoccupazione. — 9. Sulle principali difficoltà che si può prevedere di incontrare nella progettazione di interventi di politica economica che contemplino una riduzione della durata del lavoro.

1. — Gli studi e le polemiche connesse con la riduzione dell'orario lavorativo, trassero origine, oltre che da motivi umanitari e sociali, dall'osservazione degli effetti che conseguivano ad una diversa durata dello sforzo fisico cui doveva sottoporsi il singolo lavoratore. Dalle prime considerazioni relative alla resistenza alla fatica e al rendimento, questi studi si sono sempre più sviluppati fino a indagare gli effetti che per un sistema economico, studiato nel complesso, possono derivare da un intervento statale volto a modificare la durata del lavoro.

L'argomento presenta quindi tre aspetti: *a*) di natura strettamente tecnica, per determinare la relazione che la durata del lavoro ha col rendimento; *b*) di carattere sociale, per vederne i riflessi sulle condizioni igieniche e sul tenore di vita dei lavoratori; *c*) di tipo più propriamente economico, per individuare i possibili effetti sul sistema produttivo e sulla struttura dei prezzi, nonchè in particolare sullo stato dell'occupazione di mano d'opera.

Questi tre aspetti sono ovviamente collegati fra loro. La determinazione del rendimento, conclusione del primo tipo di indagine, deve considerarsi di partenza per la terza; e così pure le condizioni di vita dei lavoratori sono direttamente dipendenti dalle reazioni che vengono generate nel sistema economico da una riduzione della durata del lavoro.

Nel presente scritto mi occuperò del terzo aspetto limitatamente agli effetti che una variazione della durata del lavoro può avere sullo stato di occupazione di un paese, pur tenendo conto, ove se ne presenti l'occasione, delle connessioni di una certa importanza che questo problema presenta con gli altri aspetti ora citati. In particolare va detto subito che la più importante di dette connessioni, e cioè quella che lega un diverso rendimento col volume della produzione e quindi con ogni aggiustamento che debba aver luogo nel sistema economico, non può oggiogiorno essere considerata alla stessa stregua di quanto

poteva e doveva avvenire parecchi anni fa, quando la durata della giornata lavorativa normale assommava un numero di ore che attualmente sarebbe difficile concepire in circostanze che non siano eccezionali. In altre parole le variazioni di rendimento in conseguenza di una minor durata del lavoro, sono dati di osservazione di cui è opportuno tener conto caso per caso, ma che ad ogni modo, con una settimana lavorativa inferiore alle 40 ore, non sono tali da alterare sensibilmente i risultati ai quali si può giungere in base alle rimanenti considerazioni necessarie per illustrare convenientemente il problema. Questa ipotesi non vuole eliminare delle difficoltà sostanziali, ma solo evitare ripetizioni e complicazioni espositive, che diminuendo la chiarezza, nulla aggiungerebbero alla sostanza. E del resto mi propongo di lasciare aperta la possibilità di collegare, ove necessario, tale questione alle altre.

Cercherò di presentare all'inizio una rapida rassegna delle discussioni e degli studi relativi alle riduzioni dell'orario lavorativo effettuati prima e dopo la grande crisi. Tale punto di riferimento — la depressione iniziata nel 1929 — è importante sia per il rinnovato impulso che in quel torno di tempo ebbe la tesi della riduzione di orario con la questione delle 40 ore, sia per il consolidarsi di alcuni progressi della teoria economica che, forse rintracciabili in germe o sotto vari travestimenti negli studi anteriori, vengono da allora esposti con maggior vigore se non con altrettanta chiarezza, dando l'avvio a tutta una serie di studi e di indagini che, secondo un'opinione diffusa, si svolgono su linee definibili come nuove rispetto a quanto si era fatto in passato. Questa prima parte ha lo scopo di inquadrare storicamente il problema, fornendo altresì i necessari riferimenti di carattere bibliografico da servire per una eventuale estensione dello studio secondo gli aspetti *a)* e *b)*, che qui non vengono presi in considerazione. Non è perciò mia intenzione fare una comparazione critica delle osservazioni e degli studi fatti in passato da singoli autori o da enti vari, ma solo citare gli argomenti di quegli studi e di quelle osservazioni che hanno ancora oggi validità o che sono utili per illustrare e criticare la situazione attuale e le affermazioni più recenti. In questo ordine di idee mi asterrò anche dall'occuparmi delle più antiche forme di intervento, le quali, se possono presentare qualche interesse dal punto di vista della storia delle tendenze che hanno operato e che operano per una progressiva riduzione dell'orario lavorativo, si riferiscono a condizioni di ambiente troppo diverse dalle presenti perchè possano servire a qualche utile comparazione (1).

(1) Per una rassegna della legislazione sull'orario lavorativo anteriormente al 1919 vedasi L. GANGEMI, *Il problema della durata del lavoro*, Firenze 1929, p. 33 e segg.

Cercherò di spiegare il metodo seguito, ricordando in nota le osservazioni che sul problema della durata del lavoro vennero fatte da un autore che tanta traccia di sè ha lasciato negli studi economici. (2).

Dopo i riferimenti di carattere storico ed una sintesi del pensiero dei principali autori, tenterò di porre in luce le possibilità di una riduzione di orario lavorativo come mezzo per combattere la disoccupazione, accennando altresì alle principali difficoltà che si può prevedere di incontrare nella progettazione negli interventi di politica economica che contemplino tale riduzione.

(2) ALFRED MARSHALL, « Principi », pag. 386. « Errore insito della credenza che una diminuzione delle ore di lavoro, tale che non accrescesse almeno in quantità proporzionata, l'efficienza dei lavoratori, potrebbe fare aumentare in modo durevole la domanda di lavoro, o la costanza dell'impiego ». (Ed. ital. UTET, p. 674).

Come si vede dal titolo, molte delle questioni che ci interessano vengono prese in considerazione; l'importanza del rendimento in relazione alla quantità di mano d'opera assorbita e perfino la diversa « costanza dell'impiego » che può riferirsi ad un simile assorbimento di mano d'opera disoccupata. Vediamo ora che cosa è detto nel testo.

« Una tale opinione riposa su due errori. Il primo di essi è che gli effetti immediati e permanenti d'un cambiamento debbano essere gli stessi. La gente vede che quando alle porte degli uffici di una Compagnia Tramviaria vi sono delle persone capaci che aspettano il lavoro, coloro che già sono impiegati pensano più a tenere i propri posti che a lottare per un aumento dei salari ... E si insiste sul fatto che, dato che i tramvieri lavorassero poche ore, e che non vi fosse una diminuzione nel numero delle miglia percorse dalle vetture sulle linee già esistenti, allora si dovrebbe impiegare un numero maggiore di persone con salari ad ora probabilmente più alti, e possibilmente con salari giornalieri più elevati ». (L'A. non illustra il « probabilmente » e il « possibilmente » del periodo che precede). « Così, però, si trascurano altre conseguenze che sono più importanti ma più remote; cioè che l'estendersi delle linee tramviarie sarà arrestato, e che, perciò, un numero più piccolo di persone saranno in avvenire occupate a fabbricare e a mettere in moto delle tramvie; che molti operai od altre persone che avrebbero potuto profittare delle vetture, andranno a piedi, e che, perciò, molti di coloro che avrebbero potuto godere i giardini o l'aria fresca nei sobborghi, vivranno ammuccchiati nelle città ». L'A., dopo aver affermato in linea con gli studi più recenti che la domanda di lavoro dipende dal « dividendo nazionale », così conclude: « ... ciò non sarebbe fatto meglio con una giornata di lavoro corta che con una lunga; anzi l'adozione di una giornata corta, non accompagnata da squadre di ricambio, scoraggerebbe l'impiego di quel capitale fisso costoso, la cui presenza rende i proprietari così restii a chiudere i loro opifici; e, perciò, tale adozione tenderebbe probabilmente ad aumentare, e non a diminuire, la disoccupazione ». (Ibid., pp. 674, 675).

Vi sono, nel passo ora citato, motivi di importanza fondamentale — come l'ultimo che mi pare adombri l'accresciuta incidenza degli ammortamenti sul costo della produzione, — che compaiono naturalmente anche in autori posteriori. Quello che manca è l'analisi degli effetti del provvedimento, sui vari tipi di disoccupazione, che come è noto, vennero maggiormente trattati dalla critica economica posteriore. Nè si può senz'altro convenire con l'affermazione che l'estendersi della produzione debba subire un arresto, anche se si sposta il punto di partenza del problema introducendo effetti di lungo periodo. Queste osservazioni non vogliono costituire una critica, che sarebbe fuori luogo, circa le tesi del Marshall, per alcune delle quali, come quella sull'arresto della produzione, possiamo trovare già una risposta in uno scritto del nostro De Viti del 1890. (DE VITI DE MARCO, « La fallacia di una legislazione internazionale limitatrice del lavoro » G. d. E., 1890, II, p. 206). Esse mirano invece a rilevare l'indirizzo dello studio che, come tanti altri, si volge a temi o ad argomenti che per la maggior parte hanno scarsi motivi di essere inseriti nello schema con cui è utile trattare oggi la questione, non solo in vista di considerazioni pratiche sul modo con cui si presenta il fenomeno, ma anche alla luce dei successivi sviluppi strettamente teorici degli studi economici.

2. — Subito dopo la prima grande guerra, le organizzazioni operaie erano riuscite a ottenere, dopo 70 anni di lotte, che il principio della settimana di 48 ore avesse se non una effettiva generale applicazione, almeno il vasto ed importante riconoscimento ufficiale che derivava dall'aver incluso tale principio nella Convenzione di Washington del 1919 sulla durata del lavoro. E benchè ancora 10 anni dopo, alla vigilia della grande crisi, molti paesi non avessero ancora ratificato tale Convenzione e molti altri non l'osservassero nei suoi particolari, è pur sempre vero che si era diffusa la tendenza a considerare la settimana di 48 ore come la durata normale del lavoro nell'industria.

Questo risultato merita però di essere brevemente illustrato nei suoi antecedenti. Infatti, non sarà che nel gennaio 1931 che la Commissione per la disoccupazione del Consiglio di Amministrazione del BIT, cercando i mezzi pratici per attenuare la disoccupazione, si domanderà per la prima volta, se la riduzione della durata del lavoro non possa essere un mezzo adatto (3). Ciò non significa che tale questione non fosse mai stata in precedenza affrontata in altre sedi, anche se, come si può in linea generale affermare, la maggior parte delle discussioni relative ad una riduzione dell'orario lavorativo vertevano sul fine eminentemente umanitario di proteggere la salute fisica e morale dei lavoratori, separando sul piano internazionale le condizioni della mano d'opera dalle perturbazioni dipendenti dalla concorrenza internazionale e dalle crisi politiche, qualunque fossero le circostanze in cui le nazioni venissero a trovarsi (4). Molte osservazioni riguardavano i timori che si nutrivano circa gli effetti di un diverso orario lavorativo nel campo della concorrenza internazionale: « Se la Germania osservava una giornata lavorativa di 9 o 10 ore invece di 8 essa poteva accrescere la sua produzione ed attuare considerevoli riduzioni dei costi, e, in una parola, divenire una minaccia per tutti i vicini paesi industriali » (5). Al quale tipo di argomentazioni il rappresentante degli industriali tedeschi, sig. Vogel, rispondeva che « la Germania doveva pagare i debiti di guerra e che le sue finanze erano in condizioni assai precarie. Al fine di far fronte ai suoi impegni era necessario non solo attuare delle economie, ma anche lavorare più intensamente. Il prolungamento dell'orario lavorativo, che si sarebbe applicato non solo ai lavoratori, ma all'intera nazione, non aveva quindi altro scopo che di permettere alla Germania la ricostruzione finanziaria e di far fronte ai suoi obblighi » (6).

(3) CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL, 17^a Sessione, *Réduction de la durée du travail - Rapport de la Conférence préparatoire*, p. 3, Ginevra 1933.

(4) Vedasi F. SITZLER, *La réduction internationale de la durée du travail*, in « *Revue Internationale du Travail* », 1932, p. 791.

(5) Tradotto liberamente da: LEAGUE OF NATIONS: « *International Labour Conference* » 6^a Sessione, *Report of the Director*, p. 136 Ginevra 1924.

(6) *Ibid.*, p. 173.

Anteriormente al periodo storico cui queste citazioni si riferiscono, vanno ricordati i commenti del De Viti alla Conferenza Internazionale del Lavoro riunita a Berlino nel 1890 da Guglielmo II (7). Questo autore sottolineava lo aggravio che per gli imprenditori derivava dalla riduzione dell'orario lavorativo, e l'influenza determinante della concorrenza sulla nuova situazione di equilibrio, che non avrebbe permesso, se tale riduzione fosse stata uniforme, che le ragioni di scambio fra i vari beni, subissero alterazioni notevoli. Nella richiesta operaia di una riduzione di orario, egli vedeva l'esplicazione di « una logica brutale, ma serrata, che va direttamente alla espropriazione senza indennità del capitale » (8).

Un altro italiano, Luigi Albertini, è fra i primi ad occuparsi, oltre alla nota questione del rendimento, degli effetti che una riduzione di orario poteva avere sulla soluzione del problema dei disoccupati (9).

È pur vero che a spingersi addietro nel tempo, qualche traccia di discussioni connesse al tema che ci interessa può essere trovata in alcune inchieste inglesi della fine dell'800 (10), ma in questi casi, le proposte di una riduzione dell'orario lavorativo (come anche di un suo prolungamento), venivano avanzate in un gruppo di « remedial measures » contro il ristagno degli affari, alla stessa stregua, ad es. della riduzione delle tariffe postali. Nè poteva essere diversamente chè l'accento posto sulle interdipendenze del sistema economico è un prodotto della critica successiva, anche se, come cita il Pigou (11), la minoranza dei *Poor law Commissioners* parlava di « variazioni nella domanda dei consumatori che si possono diminuire di molto mediante una limitazione legale delle ore di lavoro. « Infatti in questo caso si trattava di stagionalità nella domanda di beni facilmente immagazzinabili (12).

« In passato, in periodi di marasma economico, si era propensi ad accrescere piuttosto che a ridurre il numero delle ore di lavoro, la qual cosa era un mezzo indiretto di diminuire il costo di produzione. . . » (13). All'inizio della crisi si riteneva certo che il solo rimedio era di ridurre i salari. Metodo *classico* la cui applicazione avrebbe permesso di equilibrare costi e prezzi, e di preparare così

(7) Cit. p. 206 e segg. Vedasi anche G. MAJORANA, *Le otto ore*, Giornale degli Economisti 1922, p. 161.

(8) Cit. p. 207.

(9) ALBERTINI L., *La questione delle otto ore di lavoro*, Giornale degli Economisti 1894, I, p. 367. Questo autore è da ricordare anche per la storia del movimento.

(10) Vedasi il « *Final Report of the Royal Commission* », Londra 1886.

(11) *Economia del Benessere* ed. Ital. UTET, p. 382.

(12) Il PIGOU, cita anche un progetto di legge sottoposto al Parlamento italiano nel 1921, col quale si proponeva che in caso si rendesse necessaria una riduzione del personale, prima di procedere a licenziamenti si doveva ridurre le ore di lavoro fino ad un minimo di 36 settimanali, con una corrispondente riduzione dei salari. *Op. cit.*, p. 424.

(13) B. I. T., *Rapport du Directeur*, 1937, p. 37.

la via ad un aggiustamento generale» (14). In conseguenza di ciò, si aggiungeva, i salari si erano ridotti quasi dovunque, nonostante che l'operaio avesse visto diminuire assai la sua capacità di consumo e quindi il suo livello di vita. E del resto in tutte le difficoltà che si manifestarono nel periodo che va dalla Conferenza di Washington alla grande crisi, la relazione fra durata di lavoro e disoccupazione non venne quasi mai apertamente e direttamente richiamata, dandosi piuttosto importanza alla necessità di questo o quel paese di trovare sbocchi alle proprie esportazioni (15) o a necessità militari (16).

L'Italia, che col D.L. 29 marzo 1923 aveva ratificato la Convenzione, subordinando l'efficacia di tale ratifica a quella senza riserve o condizioni da parte di Germania, Belgio, Francia, Gran Bretagna e Svizzera, improvvisamente (il 30 giugno) con altro d.l. prolungava di un'ora *fino a nuovo ordine* la giornata lavorativa; e tale azione veniva motivata dalla necessità di ridurre i prezzi all'esportazione. Quasi subito dopo, (l'8 luglio), in Inghilterra venne approvata una legge che portava ad 8 invece di 7 le ore di lavoro nelle miniere. Anche in Francia la legge delle 8 ore venne riportata in discussione (17). Si deve osservare che nonostante il Trattato di pace avesse creato un'organizzazione permanente per giungere alla realizzazione di un programma che comprendeva la regolamentazione delle ore di lavoro e la fissazione di una durata massima della giornata e della settimana lavorativa, l'opinione pubblica restava generalmente contraria alla giornata di 8 ore, e le voci favorevoli si levavano principalmente da studiosi che esaminavano la questione soprattutto dal punto di vista del rendimento (18). Importante è il rapporto (citato dal Thomas (19), della Commissione Industriale degli Stati Uniti del 1902, che dopo 4 anni di lavoro e su oltre 700 testimonianze di esperti e persone interessate, stabilì che, « Le industrie che lavorano per un minor numero di ore e dove gli operai sono meglio pagati sono quelle che permettono agli Stati Uniti di piazzare meglio i loro prodotti all'estero. Una nuova riduzione . . . aumenterebbe il rendimento. Una riduzione della giornata lavorativa non ha mai indebolito la capacità di concorrenza degli operai sul mercato mondiale . . . In effetti i paesi con giornate più corte, producono a prezzo più basso che i paesi a giornate più lunghe».

(14) B. I. T., *Rapport du Directeur* 1933, p. 45; corsivo mio.

(15) Vedasi ALBERT THOMAS, *A propos des Huit Heures, Pour « faire le point »*, R. I. T., 1926, p. 161.

(16) B. I. T. *Rapport* 1937, cit., p. 37.

(17) Vedasi THOMAS, cit., p. 164-165.

(18) Si vedano al riguardo, oltre ai lavori direttamente citati, M. P. SARGANT FLORENCE, *La semaine de quarante-huit heures et la production industrielle*, in B. I. T. 1924 p. 769; EDGARD MILHAUD, *Les résultats de l'établissement de la journée de huit heures*, R. I. T., 1925, p. 875, 1926, p. 189; contra: GANGEMI, cit.

(19) Cit., pag. 178.

3. — In questo periodo non sono copiosi gli studi sul tema che specificamente ci interessa. Sono tuttavia importanti le osservazioni del Pigou, al quale va il merito di aver aggiunto motivi originali alla formulazione classica della teoria dell'orario lavorativo, in un mercato libero, che fra gli autori di lingua inglese era stata in precedenza estesamente trattata dal Chapman (20); ma anch'egli si occupa essenzialmente degli effetti sul benessere del singolo e sulle variazioni nel rendimento, orario o totale, che potevano sperarsi riducendo gli elevatissimi orari in vigore anteriormente alla prima guerra mondiale. È ad ogni modo interessante la posizione assunta da questo autore che in maniera categorica osserva « ... non è possibile alcuna affermazione generica sul rapporto esistente fra le ore di lavoro e il « dividendo » nazionale » (21).

Il Pigou prende in considerazione solo indirettamente gli effetti sulla disoccupazione, affermando tra l'altro a proposito di forzati miglioramenti salariali e del pericolo di licenziamenti che essi comportano: « Purchè non aumentino le tariffe operaie dei salari, una diminuzione nelle ore di lavoro non rende più conveniente agli industriali di dare lavoro ad un numero inferiore di operai, per lo meno sino a quando non vi sia stato tempo di diminuire la dotazione dei macchinari della fabbrica (22). In linea generale la posizione del Pigou è sintetizzata dalla seguente frase: « Sino ad oggi la base di conoscenze sistematiche posta a fondamento della politica seguita sulle ore di lavoro è stata assai piccola ed esistono grandi possibilità di ricerche ulteriori » (23); ciò che però non gli vieta di fornirci acute osservazioni ad es. sulla necessità che può sempre esservi di lavoro straordinario; e circa le economie che da un'impresa possono talvolta essere attuate a mezzo di una riduzione di orario, eliminando le ore più costose per le quali necessitino spese di illuminazione, riscaldamento, ecc. Il Pigou illustra altresì il calcolo di convenienza che un operaio può fare confrontando il vantaggio che a lui deriva abbandonando l'impresa che diminuisce i salari (o le ore) col maggior costo di trasferimento che deve sopportare per lavorare in un'altra, in ipotesi con orario pieno. Nei confronti del reddito nazionale sarebbe preferibile che un operaio venisse licenziato anzichè lavorare con orario ridotto, perchè nel primo caso, se può trasferirsi, il valore del suo prodotto è senz'altro maggiore (24).

(20) Sir SYDNEY CHAPMAN, *Hours of Labour*, *Economic Journal*, 1909, p. 353. Questo autore tratta la questione principalmente dal punto di vista degli effetti sul rendimento dell'operaio nel breve e nel lungo periodo.

(21) *Cit.*, p. 376.

(22) *Op. cit.*, p. 380.

(23) *Op. cit.*, p. 30.

(24) Il confronto fra il costo di trasferimento ad un altro luogo di lavoro e la riduzione di salario in conseguenza della diminuzione delle ore lavorative, perde il carattere di esercitazione scolastica che verrebbe fatto di attribuirgli a prima vista, se si tengono

L'importanza del problema prospettato dal Pigou risiede nel fatto che essa richiama uno degli aspetti, meno trascurabili, ma più trascurati dalla teoria, della organizzazione economica, vale a dire quello degli attriti. Quelli relativi allo spostamento della mano d'opera sono solo una parte di quelli osservabili, e per la verità di essi si comincia ora a tenere conto assai più di quanto non si facesse in passato, negli studi relativi alla integrazione economica dell'Europa. Di tutti però poco si parla anche in lavori recenti specialmente in connessione con la riduzione di orario lavorativo e si può dire che la scarsità dei risultati raggiunti dalla teoria economica nello studio degli effetti di una riduzione di orario, dipende in primo luogo da una scarsa conoscenza della influenza che gli attriti esercitano sulle forze contrastanti che determinano lo stato di occupazione. Dobbiamo qui ricordare anche il Robbins (25) che in uno scritto del 1928, pur non affrontando direttamente la questione degli effetti di una riduzione di lavoro sull'occupazione, avanza alcune osservazioni connesse con la elasticità della domanda. In sostanza egli dice: in condizioni di concorrenza il reddito del singolo dipende dalla sua attività; se consideriamo un gruppo, o meglio un settore produttivo, le cose cambiano. Se, poniamo, i minatori di carbone aumentano le ore di lavoro, non sappiamo a priori se all'aumento di offerta del prodotto, corrisponde un uguale, un maggiore o minor ricavo totale da distribuire. Ciò dipenderà dall'elasticità della domanda. Potrà anche avvenire che il gruppo e quindi i singoli, percepiscano meno che in precedenza. Ci sarà utile più oltre richiamare questa osservazione.

4. — Nel 1929 vi erano ancora molti paesi e rami di attività nei quali il principio delle 48 ore settimanali non era stato riconosciuto od applicato che parzialmente, non avendosi in generale la sensazione che la questione di una ulteriore riduzione della durata del lavoro dovesse essere posta sul tappeto in breve volgere di tempo. Perchè ciò avvenisse fu decisivo senza dubbio l'effetto della grande crisi, ma è bene spiegare come si giungesse a proporre interventi di politica economica in senso diametralmente opposto a quelli adottati di solito in precedenti periodi depressi, sebbene sia facilmente individuabile l'effetto dovuto alla maggiore importanza attribuita dalla teoria economica alla funzione del consumo, ai riflessi di quest'ultima sugli investimenti e in definitiva sul reddito nazionale.

presenti le condizioni dell'Inghilterra. In questo paese vi è una più fitta rete di trasporti e zone di campagna e suburbane più densamente abitate; gli agglomerati intorno a Londra sono serviti da più tipi di trasporti, ferrovia, metropolitana, autobus, e vi può essere una gradualità nel costo del trasporto sulle varie distanze da percorrere che fa apparire sensata e possibile in una grande quantità di casi l'ipotesi avanzata dal PICOU.

(25) L. ROBBINS, *The Economic Effects of Variations of Hours of Labour*, in *Economic Journal* 1929, p. 25.

Nel pensiero dei suoi fautori, la settimana di 40 ore appariva « in maniera più o meno precisa, come un mezzo di ripartire la ridotta quantità di lavoro disponibile fra un maggior numero di individui, permettendo così a un maggior numero di famiglie di lottare contro la miseria » (26). La qual cosa chiarisce perchè il movimento acquistasse più forza in quei paesi in cui i sistemi di assistenza e di assicurazione contro la disoccupazione erano meno sviluppati. Non era trascurabile l'influenza derivante dal fatto che era ormai generalmente accettata come erronea la pretesa che la produttività dell'operaio fosse direttamente proporzionale alle ore di lavoro, nonchè quella derivante dall'accresciuta importanza che veniva attribuita al riposo con tutte le possibilità di una vita migliore che una maggior durata di questo aveva mostrato permettere. Avveniva così che la settimana di 40 ore, invece di essere considerata come un mezzo per far fronte ad una situazione critica, veniva propugnata come una necessità di progresso sociale, come un atto di giustizia che dava modo ai lavoratori di partecipare ai vantaggi derivanti dal progresso tecnico e dalla aumentata produttività. Sotto l'influenza della crisi i rappresentanti delle organizzazioni operaie avevano dunque ripreso con nuovo vigore le tesi della riduzione delle ore di lavoro e nel corso del 1930, in tutti i congressi e le riunioni tenute in Europa veniva rivendicata la settimana di 44 o di 40 ore o ancora di 5 giorni (27). Si era anche giunti ad accettare la pratica dell'orario ridotto (« short time »), facendo 40 ore settimanali di lavoro o meno, con un salario ridotto in proporzione, per evitare la demoralizzazione dovuta alla disoccupazione, anche se notevolmente sussidiata, la rottura del contratto di lavoro e l'instabilità che ne consegue (28).

Lo « short time » male si prestava però ad effettuare l'elargizione di sussidi parziali per i disoccupati e poteva inoltre permettere frodi in danno degli operai. Per questo sembrava preferibile ragguagliare lo « short time » ad un numero limitato di giornate piene durante un periodo di tempo più lungo (settimana, quindicina, mese) che non ad un orario ridotto giornaliero.

La tesi operaia sosteneva una riduzione permanente dell'orario, per permettere che l'attività lavorativa venisse più uniformemente distribuita fra periodi prosperi e depressi. I datori di lavoro obiettavano che una riduzione di orario avrebbe portato un sensibilissimo aumento dei costi e degli oneri dovuti alle assicurazioni sociali, il che era tanto più da evitare in un periodo di depressione, specialmente quando si avevano esempi di crisi precedenti in cui una brusca riduzione dei prezzi aveva ridato l'avvio alla attività econo-

(26) Rapporto BIT 1937, cit., p. 39.

(27) BIT, *Problèmes du chômage en 1931*, p. 80, Ginevra 1931.

(28) Si faceva notare che vi era qualche vantaggio anche per gli imprenditori, come il mantenere a portata di mano squadre addestrate in vista di una eventuale ripresa.

mica. Alla qual cosa si replicava che un convulso sforzo verso la riduzione dei costi non sarebbe bastato nè poteva stimolare le esportazioni, poichè tra l'altro vi erano attriti che impedivano ad una diminuzione di prezzi all'origine di riflettersi immediatamente sul consumo. In questa situazione l'attività del BIT che dopo un decennio riprendeva a studiare la questione della riduzione dell'orario lavorativo, fu lunga e laboriosa, (29) e possiamo dire importante se

(29) Nel gennaio 1931, in seno alla Commissione per la disoccupazione del Consiglio di amministrazione del BIT, riunitasi per esaminare i mezzi più adatti per attenuare la disoccupazione, i rappresentanti operai sostennero che fra questi mezzi doveva figurare « una giudiziosa diminuzione della giornata o della settimana lavorativa tenendo conto dell'aumento di rendimento ottenuto dal perfezionamento dei sistemi di produzione ». F. MAURETTE, *La Conférence préparatoire pour la semaine de quarante heures*, B. I. T., 1933, p. 315.

Gli altri rappresentanti non furono d'accordo e la Commissione dovette limitarsi a chiedere al direttore del BIT di continuare la sua attività per cercare in futuro di trovare una base d'intesa per i due punti di vista che per il momento sembravano inconciliabili. La questione trovò pronta eco nel rapporto dell'allora direttore del BIT, ALBERT THOMAS, e qualche mese dopo, alla XV sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro, venne demandato di esaminare se si poteva in qualche modo dar seguito alle proposte che erano state avanzate. Nell'ottobre 1931 tale decisione venne discussa dal Consiglio di Amministrazione, e il gruppo operaio chiese al Consiglio di Amministrazione stesso di convocare una conferenza speciale, nella quale i governi giungessero ad un accordo per diminuire la durata del lavoro allo scopo di riassorbire mano d'opera disoccupata. Il Consiglio non seguì tale raccomandazione, ma autorizzò il direttore del BIT a convocare la Commissione per la disoccupazione « per metterla al corrente dell'azione già iniziata e per esaminare la possibilità di arrivare ad una migliore regolamentazione della durata del lavoro a mezzo di accordi internazionali, sia generali che per industrie ». (*Ibid.* p. 317).

La Commissione, riunitasi nel dicembre, adottò una risoluzione approvata poi anche dal Consiglio, con la quale tra l'altro, si consigliava la soppressione del lavoro straordinario e la riduzione del lavoro individuale sulla base di 40 ore settimanali per evitare licenziamenti e riassorbire disoccupati. Il BIT veniva altresì invitato a raccogliere una documentazione relativa alle industrie che avevano mostrato un notevole progresso tecnico.

Successivamente, alla XVI sessione della Conferenza internazionale nell'aprile 1932, il gruppo operaio fece mettere ai voti una risoluzione, poi approvata con 48 voti contro 37, nella quale si dichiarava tra l'altro, che la disoccupazione generata dalla crisi era divenuta una causa del suo aggravamento, e che lo squilibrio tra produzione e consumi non doveva essere accresciuto da una condannabile politica di riduzione dei salari che l'esperienza additava come contraria ai reali bisogni dell'economia.

La situazione subì una svolta decisiva nel luglio 1932 quando il rappresentante del governo italiano presso il Consiglio di amministrazione, chiese al direttore dello stesso la convocazione rapida di una sessione speciale con lo scopo di adottare una procedura di urgenza per giungere a provvedimenti immediati. Il Consiglio si riunì in sessione straordinaria in settembre decidendo di sottoporre i problemi tecnici ad una conferenza preparatoria da convocarsi nel gennaio 1933. A quest'ultima, alla quale parteciparono 35 delegazioni di stati membri, le tesi in contrasto apparvero essere su per giù le stesse, sostenendo i rappresentanti operai che lo squilibrio fra produzione e consumo sarebbe stato attenuato con una riduzione di orario, mentre il gruppo padronale affermava esservi una documentazione insufficiente e caso mai sfavorevole ad un simile provvedimento, oltre ad impossibilità di ordine pratico e tecnico e difficoltà insormontabili di ordine economico. Fra le altre critiche si diceva che la riforma sarebbe stata poco operante perchè inapplicabile negli stabilimenti con meno di 10 operai o che facevano uso di gruppi di specialisti inferiori a 5, rientrando in tali classificazioni, almeno il 50 % dei lavoratori dell'industria, al che si rispondeva che tale percentuale decresceva nei paesi più industria-

pure fra i motivi che comparvero nelle discussioni (30) non ne mancassero alcuni che lasciavano trasparire la mancanza del sostegno che può dare un corretto ragionamento economico. Tale l'affermazione che un aumento dei costi, dovuto ad una mancata riduzione dei salari proporzionale alle ore, avrebbe portato analoghi aumenti percentuali nei salari accentuando la sperequazione fra i salari pagati nei diversi paesi, e tale l'affermazione che non venendo proposto alcun provvedimento per i lavoratori dell'agricoltura, la posizione di questi ultimi sarebbe venuta a peggiorare nei confronti di quelli dell'industria.

L'opera del BIT giunse ad una fase di arresto con la XVIII sessione della Conferenza nel giugno 1934, in cui i delegati dei datori di lavoro, ad eccezione di quello italiano, si rifiutarono più oltre di prendere parte ai lavori rendendone impossibile il proseguimento nonostante che la maggioranza assoluta dei delegati fosse favorevole alla riduzione della durata del lavoro. La sessione si chiuse ad ogni modo con una risoluzione riaffermante l'importanza degli studi sulla riduzione dell'orario lavorativo al fine di combattere la disoccupazione e invitando il Consiglio ad iscrivere la questione nell'ordine del giorno della sessione a venire (31). I rapporti e le discussioni continuarono anche negli anni successivi e col migliorare della situazione dell'occupazione, cambiavano i motivi per i quali la settimana delle 40 ore veniva propugnata. Quanto appariva in origine solo un mezzo di fortuna per lottare contro le temibili conseguenze sociali della crisi, si voleva ora mantenere come una riforma che esprimesse in maniera tangibile un effettivo progresso sociale. E a ciò si affermava spingesse « la tensione nervosa che risulta dall'accelerazione del ritmo del lavoro, dalla maggiore precisione professionale, e dalla disciplina più stretta che la vita industriale esige » (32). Nonostante la ripresa della produzione di guerra le tendenze manifestatesi per una riduzione di orario non erano scomparse ed è opportuno completare il quadro delle attività e delle tendenze di questo periodo, dando una rapida scorsa alle situazioni determinatesi in alcuni paesi, nonchè alle esperienze da essi tentate.

Come è noto la crisi continuò ad aggravarsi fino al 1932, anno in cui si stima venisse raggiunta in complesso la cifra mai vista di 30 milioni di disoccu-

lizzati e che con la razionalizzazione della produzione diminuiva il bisogno di specialisti. A chi sosteneva poi che la razionalizzazione avrebbe fatalmente portato ad una ulteriore riduzione di ore di lavoro, si rispondeva che ciò poteva essere vero, ma era errato credere che il momento fosse venuto perchè la razionalizzazione non era stata ancora sufficientemente estesa, la produttività accresciuta e i costi ridotti, perchè l'industria potesse assumersi il fardello supplementare di un effettivo accrescimento, salariale (MAURETTE, cit., p. 328).

(30) V. anche la nota precedente.

(31) V. BIT, *Rapport VI*, Vol. I, *Réduction de la durée du travail*, 1935, p. 6.

(32) BIT, *Rapport du directeur*, 1938, p. 46.

pati (33). Il problema di una riduzione della durata del lavoro posto dalle organizzazioni operaie, suscitò generalmente l'interessamento dei governi che emanarono disposizioni limitanti per quanto possibile l'effettuazione di ore straordinarie. Ma ben presto fu chiaro che non era possibile eliminare completamente il lavoro straordinario e che d'altra parte gli effetti sull'occupazione erano insignificanti. Si diffuse quindi l'idea di una riduzione dell'orario normale che trovò sostenitori fra industriali degli Stati Uniti, dell'Italia e della Francia (34). Anche l'orario lavorativo dei servizi pubblici di alcuni paesi venne ridotto a 40 ore.

In Germania nel 1931 una commissione di esperti istituita dal governo Brüning raccomandò una diminuzione sistematica delle ore di lavoro con una proporzionale riduzione dei salari. Apparve però ben presto che i salari non potevano sopportare la riduzione che sarebbe stata necessaria e si applicò allora un sistema di lavoro alternato: durante i periodi di riposo i lavoratori ricevevano una parziale indennità di disoccupazione. Questo sistema, applicato principalmente alle miniere di carbone, permise di accrescere l'occupazione di 1/7. (35). Successivamente, nel 1932, il governo Von Papen istituì un premio per ogni operaio occupato in più rispetto al periodo giugno-luglio-agosto 1932 autorizzando anche una riduzione sui salari pagati dalla 31^a alla 40^a ora.

In Polonia, nel 1931, il parlamento votò una legge che dava al governo il potere in tempo di crisi di ridurre la durata del lavoro al fine di ripartire l'occupazione fra un maggior numero di salariati (36).

Nel 1933 negli Stati Uniti, si generalizzarono accordi sanciti per legge che stabilivano la durata del lavoro a 40 ore, e anche meno, per l'industria e per molti settori del commercio, fissando altresì i salari minimi col dichiarato scopo di aumentare la capacità di acquisto dei lavoratori.

Alla lenta ripresa della produzione non corrispose però una pari ripresa del livello di occupazione, ed è dagli avvenimenti di questo periodo che soprattutto trassero origine le teorie economiche del ristagno, della maturità economica ed il maggiore interesse che da allora in poi venne attribuito ai principî del moltiplicatore e di accelerazione, e si può ritenere che molti interventi di politica economica — come quello ora citato degli Stati Uniti — risentissero una certa influenza da parte delle elaborazioni di noti studiosi.

Nell'ottobre del 1934 le organizzazioni professionali italiane conclusero un accordo generale che tendeva alla riduzione della durata del lavoro a 40

(33) Conférence internationale du travail, 25^a sessione, *Rapport*, V. 1939, p. 141.

(34) Si ricordi la già accennata questione dello « short time ».

(35) Vedasi B. I. T., *La réduction de la semaine de travail en Allemagne*, 1934, p. 814.

(36) *Rapport*, V. 1939 cit., p. 142.

ore nell'industria, dovunque ciò permettesse un aumento di occupazione (37). I salari venivano ridotti in misura proporzionale alla riduzione di orario, con l'eccezione di alcuni sussidi familiari. Tale accordo divenne permanente nel 1935.

Nel 1936 la Francia dispose per legge il principio della limitazione di orario a 40 ore settimanali per l'industria ed il commercio, e a 38 per il lavoro di miniera in sotterraneo, stabilendo che in nessun caso la riduzione di orario doveva condurre ad una riduzione di salario (38).

Nel Belgio, Olanda, Nuova Zelanda, Messico si ebbero provvedimenti analoghi se pure di portata più limitata.

Più tardi, in Italia, il decreto legge del maggio 1937 che sancì l'accordo del 1934 per la settimana di 40 ore nell'industria, non esclusa la possibilità di ricorrere largamente agli straordinari qualora un imprenditore si trovasse nella impossibilità di assumere mano d'opera indispensabile (2 ore al giorno — 12 ore per settimana).

Negli Stati Uniti, essendo stata dichiarata incostituzionale dalla Corte Suprema la legge citata in precedenza, si giunse all'approvazione di una legge che limitava la durata settimanale del lavoro a 44 ore durante il primo anno, a 42 nel secondo e a 40 nel terzo, per quelle industrie che producevano per il commercio interno.

Ben presto però si verificò una diffusa ed accentuata tendenza a ricorrere alle ore straordinarie ed al prolungamento degli orari, in primo luogo in quei paesi che si trovavano in guerra o che lavoravano intensamente per la produzione bellica, Giappone e Spagna. In Germania il Ministero tedesco del lavoro, dichiarava (1937): «L'attuale scarsità di mano d'opera per l'esecuzione di lavori di grande importanza nazionale, ci obbliga a ricorrere al solo mezzo possibile per fronteggiare la situazione, che è quello di accrescere la durata del lavoro degli operai disponibili» (39). E analogamente in Italia, fino dall'ottobre 1936 e in deroga alla disposizione già ricordata, le costruzioni navali ed aereo-

(37) Questo accordo va sotto il nome di « Convenzione Pirelli-Cianetti » per il riassorbimento dei disoccupati. Sulla legislazione italiana in materia vedasi lo studio di M. GIUSTINIANI nel *Trattato di Diritto del Lavoro* di U. BORSI e F. PERGOLESÌ, p. 182.

Le principali norme giuridiche che regolano la materia degli orari, sono le seguenti:

— R. D. 6-5-28 sul deposito e la pubblicazione dei contratti collettivi.

— R. D. L. 15-3-23, relativo alla limitazione di orario per gli impiegati delle aziende industriali e gli operai e impiegati delle aziende commerciali.

— R. D. 10-9-23 contenente il regolamento di applicazione del precedente.

— R. D. L. 29-5-37, sulla riduzione della settimana lavorativa a 40 ore per gli operai delle aziende industriali. Con legge 16 luglio 1940 venne sospesa ogni applicazione dell'orario ridotto riportandosi la settimana lavorativa alle 48 ore.

(38) *Rapport V*, cit., p. 144.

(39) Citato nel *Rapport du directeur*, BIT, 1938, p. 49.

nautiche, e in genere le fabbricazioni di guerra, potevano applicare una settimana lavorativa di 60 ore. In linea generale si può dire che il « rearmament drive » di allora tendeva a far aumentare in un numero crescente di paesi la durata del lavoro, tendenza questa alla quale poco potevano opporsi le organizzazioni operaie poste di fronte alle esigenze della difesa nazionale (40).

5. — Gli studi economici, come è noto e come abbiamo avuto occasione di accennare, ebbero un impulso secondo nuovi indirizzi dalle vicende della economia mondiale successive al 1930. Tale diversa impostazione dei problemi che ancor oggi fa sentire una assai notevole influenza, si sviluppò diffondendosi presso la generalità degli studiosi più decisamente quando le manifestazioni maggiori della crisi cominciarono ad attenuarsi.

Così nel 1932, lo Hicks diceva (41) degli studi del Pigou e del Chapman « che ben poco vi era da aggiungere alle conclusioni di tali autorevoli persone ». Egli insisteva sul rendimento come funzione dell'orario lavorativo, facendo uso del concetto di durata *ottima* del lavoro per un gruppo di operai di capacità diverse, operanti in una stessa azienda. Analizzava altresì la preferenza che il lavoratore può dimostrare fra salario ed ore di riposo, nonchè i rischi dello imprenditore connessi al tentativo di migliorare l'efficienza dell'operaio attraverso una riduzione dell'orario lavorativo. Quest'ultimo viene cioè considerato come importante per una situazione particolare, del singolo o dell'azienda e non gode di un inquadramento di più vasto respiro nel sistema economico complessivamente rappresentato. Al tempo in cui apparve il libro dello Hicks cominciarono però a diffondersi i motivi che dovevano poi ricorrere nella critica posteriore. Così R. Galli sulla costanza o l'aumento del salario orario con una durata del lavoro ridotta, e sui possibili squilibri in altri settori e negli scambi internazionali (42).

Fra i primi il Lenti (43) insiste sull'importanza dello sviluppo dinamico proprio di ogni sistema economico distinguendo fra disoccupazione « tecnica » e disoccupazione dovuta a vicende congiunturali. L'importanza dell'« orizzonte economico » dell'imprenditore (44) viene chiaramente impostata e vengono altresì studiati gli effetti sul morale e sul rendimento della mano d'opera derivanti dalla riduzione di orario e dai licenziamenti in periodo di ristagno degli affari. Nei confronti di tutta la collettività, egli dice, « ... l'estrema flessibilità di adattamento della singola impresa può essere di migliore aiuto per alleviare

(40) V. *Rapport V*, 1939, già citato, p. 146.

(41) J. R. HICKS, *La Teoria dei Salari*, Ed. ital. UTET p. 430, n. 1.

(42) RENATO GALLI, *Intorno al progetto delle 48 ore settimanali*, Roma 1932.

(43) *Appunti economici sulla riduzione delle ore di lavoro*, in G. d. E., 1933, p. 397.

(44) Per quanto l'autore non usi questo termine.

le conseguenze della disoccupazione ciclica che non l'impresa statale, qualche volta inadatta e tarda per tale compito. L'aggravio di costo che l'impresa privata si assume non licenziando gli operai ed adottando il criterio di ridurre le ore di lavoro è controbilanciato dal minor costo che le è imposto per le spese sociali» (45). Questo autore passa poi a discutere la questione della disoccupazione così detta « tecnica » (46). Egli fa cioè l'ipotesi dell'introduzione di una nuova macchina che permetta di produrre più vantaggiosamente un determinato prodotto. I risultati dipenderanno in questo caso dalla elasticità della domanda del bene cui l'innovazione si riferisce: di fronte ad una diminuzione di prezzo può darsi che la domanda aumenti proporzionalmente, più che proporzionalmente o meno che proporzionalmente. Nei primi due casi è evidente che non vi sarà necessità di diminuire le ore di lavoro o l'occupazione. Nel terzo i consumatori « contribuiranno a fare aumentare la produzione di qualche altra industria già esistente o di qualche industria nuova che nascerà nel frattempo » (47).

Si può giungere quindi alla conclusione che in periodi in cui esista solo disoccupazione « tecnica » (ma non congiunturale) non si può verificare « la necessità di ridurre le ore di lavoro per far fronte ad un aumento di produttività nell'industria » (48). Il Lenti non si nasconde le critiche che possono muoversi a tale maniera di porre il problema, e nell'esaminarle trova modo di riaffermare la sua conclusione che consiste nel considerare una vana pretesa quella di migliorare lo stato di occupazione riducendo le ore di lavoro, provvedimento questo giustificabile unicamente con motivi sociali. E di più, vi sono attriti del sistema economico, e « ritmi » di lavoro diversi da industria e industria (49) che fanno apparire senz'altro erroneo il voler applicare una generale riduzione di orario perchè una tale politica « cristallizzerebbe » una situazione di equilibrio impedendone il sia pur lento raggiungimento nel tempo.

Una posizione analoga a quella assunta dal Lenti la troviamo in uno scritto dell'allora senatore Luigi Einaudi al sen. Giovanni Agnelli (50).

In essa l'Einaudi cerca di sintetizzare gli effetti del progresso tecnico che ha luogo in maniera non uniforme nei vari settori produttivi. La disoccupazione « tecnica » che si genera lascia, secondo questo autore, scarse probabilità di suc-

(45) LENTI, *Op. cit.*, p. 406.

(46) Sugli effetti della razionalizzazione, e quindi anche sulla comparsa della disoccupazione « tecnica » con le necessità di riqualificazione e spostamento di lavoratori che può comportare, si veda lo studio fondamentale di R. TREMELLONI, *Les effets de la rationalisation sur l'emploi*, in « Revue internationale du travail », 1932, p. 198.

(47) LENTI, *Op. cit.*, p. 409.

(48) *Ibid.*, p. 409.

(49) LENTI, *Op. cit.*, p. 414.

(50) « Riforma Sociale », Torino, n. 1, 1933.

cesso ad una riduzione dell'orario lavorativo. Il ragionamento procede nel seguente modo.

Se il progresso tecnico non è generale, possiamo dare una sintetica illustrazione esemplificativa di due istanti, prima e dopo l'introduzione di una macchina capace di far risparmiare 200 ore di mano d'opera, in uno dei due settori di cui si suppone diviso il sistema economico.

Schema I.

V o c i	SITUA- ZIONE INI- ZIALE	DOPO L'INTRODUZIONE DELLA MACCHINA		
		I SETTORE	II SETTORE	TOTALE
TOTALE ore di lavoro giornaliero	800	400	200	600
Orario lavorativo	8	6	6	6
Operai occupati	100	66,66	33,33	100
Produzione	100	50	70	120
Salari.	100	66,66	33,33	100
Compenso agli investitori . . .	—	—	20	20
Differenza fra produzione e spese	—	— 16,66	+ 16,66	—

Dopo l'introduzione della macchina vi è equilibrio nel complesso ma non per ciascuno dei gruppi. La macchina agisce solo nel secondo gruppo e le ore di lavoro sono ridotte da 400 a 200. Essendo le ore complessive 600, se si vogliono occupare 100 operai, l'orario giornaliero dovrà essere ridotto a 6 ore. In tal modo il primo gruppo potrà occupare 66,66 operai e il secondo 33,33. Il sistema però non funziona perchè nel primo gruppo si devono pagare 66,66 di salari, mentre il prodotto ottenuto è solo di 50. Se ne deduce quindi che la forzata e indiscriminata riduzione delle ore di lavoro in tutti i rami produttivi porta ad una crisi. L'Einaudi cita anche il punto di vista del sen. Federico Ricci, che consiste essenzialmente nel far sopportare al settore in cui hanno luogo i progressi tecnici la disoccupazione che in esso si genera. In breve tale punto di vista si può riassumere nello schema II (51).

Col sistema dei sussidi si verrebbero così ad evitare gli inconvenienti del caso precedente, posto naturalmente che non sorgessero ostacoli e difficoltà per una siffatta ripartizione.

(51) *Op. cit.*, p. 11.

Schema II.

VOCI	DOPO L'INTRODUZIONE DELLE MACCHINE		
	I SETTORE	II SETTORE	TOTALE
TOTALE ore di lavoro giornaliera	400	200	600
Ore di lavoro per occupato	8	8	8
Numero occupati	50	25	75
Produzione	50	70	120
Salari	50	25	75
Compenso agli investitori	—	20	20
Disponibilità per sussidi	—	25	25

Questo in breve lo schema su cui si svolgono le considerazioni dell'Einaudi. Ecco come questo autore conclude le sue osservazioni sulla possibilità di alleviare la disoccupazione « tecnica » mediante la riduzione di orario lavorativo: « A me, semplice osservatore, questo nostro mondo economico appare troppo ricco di forze contrastanti e divergenti per poter essere « comandate », tutte insieme, a muoversi e a progredire nella direzione e con la velocità desiderata dal generale. Enorme è la virtù dell'inerzia; ed a volerne vincere la resistenza con una norma generale si rischia di provocare troppo disordine e troppa rovina ».

La replica del sen. Agnelli è molto interessante per una osservazione che riguarda gli sviluppi di lungo periodo che hanno luogo nel sistema economico. Egli cioè afferma che di fronte a progressi tecnici che hanno luogo in un settore del meccanismo produttivo, con conseguente diminuzione di prezzi, sta un effettivo aumento dei prezzi in quel settore in cui nessun progresso tecnico si è manifestato, la qual cosa fa sì che, nel complesso, il potere di acquisto del salario medio rimanga invariato. Egli osserva in proposito che in conseguenza della svalutazione monetaria a partire dal 1914, molti prezzi di beni che non si sono avvantaggiati di progressi tecnici sono cresciuti più degli altri, rispetto al livello generale dei prezzi. Ma va subito detto che questa osservazione non può costituire un fatto in qualsiasi modo probante perchè, oltre ad un inevitabile spostamento nelle curve di domanda in conseguenza di una svalutazione monetaria, vi può ben essere un *aumento relativo* di certi prezzi rispetto ad altri dipendente dal riferimento ad un indice generale che introduce nella questione un elemento di ponderazione ben capace anche da solo di originare il divario accennato.

Assai importante è anche uno studio di A.G.B. Fisher di poco posteriore, (52) le osservazioni del quale possono ai nostri fini essere riassunte come segue. I fautori di una riduzione di orario senza una corrispondente riduzione di salario sostengono che non vi è alcuna ragione di ritenere a priori che in ogni industria si sia già arrivati esattamente a quella lunghezza della giornata lavorativa che dal punto di vista della quantità prodotta dia i migliori risultati. Osservazione questa che con le debite limitazioni, può forse essere in qualche modo sostenuta in un'analisi di lungo periodo, dalla considerazione che le esigenze della vita moderna e l'aumentata meccanizzazione dei processi produttivi richiedono una sempre crescente tensione nervosa che non può mancare di far risultare un rendimento migliore per periodi di lavoro sempre più brevi. Ad ogni modo, considerando la faciloneria con cui spesso la questione della riduzione di paga in corrispondenza con quella dell'orario viene sorvolata, questo autore indica la possibilità che in industrie fortemente meccanizzate, i costi possono crescere perfino se i salari vengono ridotti in maniera corrispondente, perchè diminuendo il periodo di tempo durante il quale il macchinario può essere effettivamente usato, il gravame dei costi costanti per unità di prodotto tenderà a crescere. Ciò ha valore naturalmente se si ritiene che le possibilità di praticare un doppio turno sono scarse, se in altre parole il totale delle ore lavorate diminuisce, la qual cosa ci riporta subito alla necessità di inserire la riduzione dell'orario lavorativo in una più ampia politica produttivistica, argomento quest'ultimo di cui dovremo occuparci più oltre. È per di più da osservare, sul piano di una analisi macroeconomica, che « non vi è alcuna ovvia ragione di ritenere che gli individui che sono responsabili del non uso o del cattivo uso dei risparmi durante un periodo di depressione, siano gli stessi di coloro i cui redditi monetari diminuiranno se i salari nominali restano invariati quando le ore di lavoro vengono ridotte » (53).

Per dimostrare la nuova coordinazione che agli sforzi produttivi deve essere data qualora si giunga ad una riduzione di orario in un settore, l'autore ricorre all'ipotetico caso limite di un soggetto isolato. Per esso, una riduzione dell'orario lavorativo può essere ottenuta solo a spese della quantità di prodotto qualora la distribuzione delle ore lavorate nei diversi settori sia già tale da assicurare i migliori risultati, e nessun fatto nuovo entri in questione ad aumentare la produttività del lavoro. Se però l'efficienza aumenta in un settore non è detto che ciò avvenga egualmente per tutti. Si renderanno di conseguen-

(52) *Technical Improvements, Unemployment and Reduction of Working Hours*, in « *Economica* » 1937, n. 371.

(53) *Op. cit.*, p. 377. Si potrebbe però facilmente obiettare che in ogni caso la propensione marginale a consumare non viene certamente a diminuire per un provvedimento del tipo descritto.

za libere alcune ore che possono essere impiegate in altre attività e che quindi costringeranno a rivedere tutti gli orari lavorativi.

Pertanto, due sono le conseguenze che si deve essere pronti ad affrontare nel caso si voglia attuare una riduzione di orario in uno o più settori. In primo luogo il problema di definire nuovi orari di lavoro « si presenta nella forma di alterare le proporzioni fra il numero di persone impiegate nelle diverse industrie, e questo può rendere necessario il trasferimento di mano d'opera da un'industria ad un'altra » (54).

In secondo luogo, se non si riesce ad occupare nuovamente la mano d'opera che è necessario trasferire, in un sistema economico complesso come quello in cui viviamo, i danni non si limiteranno ad una riduzione del livello medio di produzione al di sotto di quello che potrebbe altrimenti ottenersi, ma oltre alla ricomparsa della disoccupazione su scala più vasta, potranno essere poste in moto delle forze che tenderanno a ridurre la produzione ad un livello più basso di quello precedente in senso assoluto.

Le ipotesi di cui questo autore ritiene indispensabile servirsi per schematizzare il caso reale, sono due, e cioè, 1) che l'occupazione in atto sia già distribuita nella maniera più opportuna fra le varie attività, e 2) che nessun fattore sia operante nel senso di fornire una più alta produttività al momento in cui deve essere introdotta la riduzione di orario.

Si deve però osservare che il miglioramento della produttività che può conseguire ad una riduzione di orario, varierà molto da un'industria all'altra. Questo costringe a riproporre il problema del trasferimento di mano d'opera e non va altresì dimenticato che ogni aumento che abbia luogo in tale senso ha un effetto che ostacola l'aumento di occupazione. Una collettività che si trovi di fronte ad un aumento di efficienza in conseguenza della riduzione dell'orario lavorativo, sarà costretta a ridistribuire la mano d'opera di cui può disporre occupando un minor numero di lavoratori in quelle industrie in cui l'efficienza è cresciuta di più, ed un maggior numero in quelle per le quali l'aumento di reddito può far presumere un aumento della domanda (55). Non solo, ma la domanda effettiva di alcuni beni potrà essere variamente stimolata in conseguenza di un aumentato periodo di riposo (56).

(54) *Op. cit.*, p. 375.

(55) *Op. cit.*, p. 385.

(56) A questo periodo deve farsi risalire anche uno studio della ROBINSON, pubblicato nel volume *Essays in the Theory of Employment*, Oxford 1947, che dopo aver ripreso osservazioni comuni ad altri autori, afferma, con un ragionamento di pura marca keynesiana, che la riduzione di orario porterebbe ad una diminuzione totale di ore lavorate, sebbene con un aumento del numero degli occupati. Tale ragionamento può essere sintetizzato come segue: Se l'investimento è costante, la riduzione di orario deve portare ad un declino della produzione, perchè restando costante quest'ultima crescerebbe il totale

6. — Dopo la seconda guerra mondiale non si hanno fatti di rilievo che interessino lo sviluppo della tendenza alla riduzione di orario. In Italia, dopo la sospensione della legge 1937 dovuta alle esigenze del periodo bellico, solo di recente si è cominciato nuovamente ad agitare la questione delle 40 ore settimanali, nè può dirsi che qui come altrove siano emersi elementi di rilievo che sostanzialmente differiscano da quelli che abbiamo esaminato per il passato (57).

Nei vari paesi si hanno esempi di settimana lavorativa che variano dalle 40 alle 48 ore, come indicato nei rapporti dell'International Labour Organisation.

Uno degli studi recenti di maggiore importanza è quello di R.J. Cameron (58). Questo autore procede nella sua analisi a mezzo di due approssimazioni, rappresentando il caso reale con le seguenti ipotesi. L'orario *standard* settimanale viene ridotto, e il salario orario viene accresciuto proporzionalmente perchè il salario settimanale resti invariato. Le ore di straordinario vengono pagate in più ed il salario base settimanale viene variato trimestralmente in conformità con le variazioni di un indice di beni di consumo mentre gli accessori vengono fissati per il breve periodo in moneta. Le attività produttive sono divise in due categorie, e cioè quelle che risentono della concorrenza con l'estero e quelle che ne sono indipendenti o altrimenti protette.

Nella prima approssimazione, che consiste nell'ipotizzare un sistema chiuso nel quale esista una certa disoccupazione di mano d'opera ed una capacità eccedentaria di impianti, il Cameron suppone che il salario settimanale venga ridotto di pari passo con la riduzione di orario. In tal modo, a meno che non vi sia una sostanziale variazione delle produttività della mano d'opera in conseguenza della riduzione di orario, appare improbabile che a quest'ultima consegua un aumento di livello generale dei prezzi. Parimente, il profitto supposto da un dato progetto di investimento da intraprendersi alle nuove condizioni, dovrebbe con tutta probabilità restare invariato rispetto alle vecchie, a parte gli effetti riguardanti gli interessi sul capitale investito, i quali ultimi dipendono dal fatto che il deprezzamento sia, in misura maggiore o minore, funzione del tempo o dell'utilizzazione degli impianti.

dei risparmi, principalmente per la ridotta pressione fiscale conseguente ai minori sussidi elargiti dallo Stato. Con una produzione costante i consumi diminuirebbero, ciò che implica che la produzione non può rimanere costante ma deve diminuire essa pure, spiegando così l'affermazione precedente.

(57) Si veda ad es. un cenno di A. G. B. FISHER, (*Economic Progress and Social Security*, Londra 1946, p. 170) il quale osserva che generalmente in questo dopoguerra non si ritiene più, a differenza di quanto avveniva una volta, che una minore durata di lavoro possa portare qualche cambiamento di importanza significativa al problema dell'occupazione.

(58) Pubblicato in « *The Economic Record* », Dicembre 1951, p. 151, col titolo *Some Economic Aspects of the Fixation of Hours and Wages*. Questo studio si vale di ipotesi che tendono a rispecchiare le condizioni dell'economia australiana.

Così in generale l'autore conclude che, se una riduzione dell'orario lavorativo porta anche una riduzione delle ore lavorate per settimana, il servizio degli interessi tende a divenire in varia misura più gravoso scoraggiando i nuovi investimenti a seconda che gli impianti siano costituiti in modo prevalente da macchinari o da immobili il cui periodo di ammortamento e le possibilità di impiego siano diverse. Questo però non accade qualora le ore settimanali di lavoro restino invariate, attuando ad es. più turni.

Se la domanda complessiva diminuisce perchè si riduce il reddito in conseguenza di una riduzione della spesa in investimenti, è probabile che si riduca anche la spesa in consumi. Si deve però tener conto degli spostamenti nella propensione a consumare che possono conseguire ad una redistribuzione del reddito su una più vasta massa di lavoratori, a causa della riduzione di orario. D'altra parte la diminuita spesa dello Stato in sussidi farà sì che il reddito totale destinato al consumo venga pure ridotto. Si ha così una serie di reazioni che agiscono in modo contrastante sulla domanda complessiva per modo che è difficile dire quale potrà essere l'effetto in definitiva risultante. Così, pur essendovi per quanto già detto una tendenza che scoraggia gli investimenti, se gli aumenti salariali che possono derivare dall'aumentato numero di ore straordinarie si diffondono in maniera uniforme, potrà esservi un incentivo per le imprese ad impiegare più macchinario in sostituzione della mano d'opera.

Secondo il Cameron ci si può attendere che i prezzi aumentino per l'accresciuto saggio del salario e per la diminuita convenienza di impiego della mano d'opera, tendenza questa che può essere contrastata da una accresciuta produttività derivante dalla diminuzione di orario. Ad ogni modo, se i prezzi aumentano, vi sarà un aumento più che proporzionale nei profitti netti. Ciò perchè molti costi costanti non variano con l'aumento della produzione e dei prezzi e perchè la consuetudine contabile tratta come utili i guadagni conseguiti su certi trasferimenti quali ad es. quelli di titoli azionari in periodi di prezzi crescenti. Di qui un ulteriore incentivo a nuovi investimenti, ciò che rende ancora più incerto il risultato delle opposte tendenze già ricordate.

Per quanto riguarda la mano d'opera, il totale dei salari sarà distribuito su un numero maggiore di lavoratori, ma alcuni di essi potranno percepire di più in conseguenza del lavoro straordinario, mentre altri resteranno danneggiati dall'aumento dei prezzi. Appare così impossibile predire ciò che accadrà del totale dei salari reali per un dato livello di reddito, in conseguenza di una riduzione della durata del lavoro, per quanto si possa, secondo il Cameron, affermare, che vi sarà un maggior numero di occupati di fronte ad un diminuito totale di ore lavorative e di salari reali, a meno che non si abbiano aumenti notevoli nel salario base o non si ricorra in misura considerevole al lavoro straordinario.

In definitiva, posto che il sistema economico (chiuso) non si trovi nel mezzo di una depressione, gli effetti sull'investimento che derivano da una accresciuta occupazione e dai prezzi aumentati, potranno approssimativamente cancellare gli effetti sfavorevoli che derivano dall'usare i beni capitali per un minor numero di ore settimanali e l'occupazione aumenterà press'a poco nella stessa proporzione in cui diminuiscono le ore lavorative.

Nella sua seconda approssimazione il Cameron tiene principalmente conto del fatto che la paga base varia con un indice dei prezzi e che alcuni settori dell'economia sono sensibili alla concorrenza dall'estero, trattandosi qui di un sistema aperto, conforme le ipotesi poste all'inizio.

L'esistenza di una scala mobile dà ovviamente origine ad una spirale inflazionistica, ma gli effetti ne vengono in qualche modo limitati dall'esistenza degli accessori salariali fissati in termini monetari, nonchè e soprattutto, dalla esistenza di settori sensibili alla concorrenza estera.

Se la riduzione dell'orario lavorativo è associata con un proporzionale aumento dei salari, aumenteranno i prezzi dei settori protetti che si trovano al riparo dalla concorrenza estera. Come conseguenza di questo fatto aumenteranno i costi degli esportatori e quindi vi sarà una diminuzione dei loro guadagni nonchè dell'occupazione in quelle industrie che si trovano in concorrenza con l'estero. L'aumento dei prezzi e fors'anche dell'occupazione nei settori protetti, potranno fornire qualche stimolo agli investimenti, ma l'offerta di mano d'opera è resa più elastica dai licenziamenti che hanno luogo nei settori in concorrenza con l'estero. In quest'ultimi la spesa in investimenti sarà scoraggiata e le stesse industrie che producono beni capitali potranno trovarsi in tale situazione. È probabile quindi che l'investimento in termini reali diminuisca in conseguenza di una riduzione delle ore lavorative. La spesa per i beni di consumo prodotti all'interno, può pure diminuire come conseguenza delle importazioni che divengono relativamente più a buon mercato.

Da quanto sopra si può quindi affermare che la riduzione dell'orario lavorativo, mantenendo invariato il salario settimanale, apporterà qualche riduzione nella produzione di un sistema economico aperto. Tale riduzione sarà maggiore nelle industrie che non sono protette ed è possibile che in esse diminuiscano tanto l'occupazione che la produzione.

Le conclusioni cui perviene questo autore possono essere così sintetizzate. In una economia chiusa nella quale esista disoccupazione, una riduzione dell'orario lavorativo produce solo una piccola variazione nella quantità prodotta ed aumenta l'occupazione. Inoltre, approssimandosi una scarsezza di offerta di mano d'opera, gli incentivi ad investire aumentano e la riduzione nelle ore lavorate sarà minore della riduzione nell'orario *standard* a causa del lavoro straordinario.

In una economia di mercato aperto vi saranno alcuni prezzi che non crescono in conseguenza dell'accrescimento del salario orario e quindi vi sarà un aumento non solo nelle paghe nominali ma anche in quelle reali. L'occupazione e i ricavi diminuiscono nelle industrie non protette, ma si può sperare in qualche aumento nell'occupazione di quelle protette tale da avvicinarsi alla proporzione con cui è stato ridotto l'orario.

7. — Per discutere il problema della riduzione di orario con l'aiuto degli studi finora passati in rassegna, mi sembra opportuno premettere alcune osservazioni di carattere generale con lo scopo di chiarire il modo con cui secondo me il problema deve essere trattato, sia che si voglia solo ottenere una descrizione teorica, sia che si vogliano stabilire le premesse per una indagine destinata, con l'aiuto di rilevazioni statistiche, a servire da documento orientativo per eventuali provvedimenti di politica economica. Ma sia ben chiaro che le osservazioni di questo paragrafo non vanno intese come volte a rilevare insufficienze nell'opera di studiosi, molti dei quali sono dei maestri nel campo delle scienze economiche; esse hanno piuttosto lo scopo di porre in evidenza alcune esigenze che potevano non essere sentite al tempo in cui gli studi citati vennero compiuti, o che i recenti progressi attuati nelle indagini dei fatti sociali fanno solo ora apparire come sensate.

La prima di queste esigenze è quella di esprimere quantitativamente le grandezze che compaiono nel problema. Questo non significa ancora trovare la soluzione del problema della riduzione di orario in termini quantitativi, ma solo aprire la possibilità ad una indagine statistica che dia almeno delle risposte su questioni parziali, relative ad un determinato periodo di tempo. Non è detto infatti che una soluzione a determinati problemi economici esista sempre; se però per detti problemi si può avere una valutazione quantitativa dei fatti cui si riferiscono, può essere possibile trasformarli o accontentarsi di una soluzione approssimativa o parziale. Il dire ad es. che certi effetti avranno luogo in un senso o in un altro a seconda che alcune grandezze superino un dato valore, può essere un utile passo nella costruzione di una teoria, ma a nessuna pratica conclusione si può pervenire se è a priori impossibile attuare qualsiasi valutazione delle dette grandezze. Esempi di una situazione di questo genere non mancano negli studi in precedenza citati, se pure non sempre all'elaborazione teorica faccia difetto la possibilità di far corrispondere una rilevazione statistica.

Un altro aspetto, in certo senso legato a quanto ora detto, è quello relativo all'importanza delle relazioni che esistono fra grandezze del sistema economico. Come è noto, recenti indagini condotte in America hanno mostrato connessioni pressochè impensate fra settori distanti dell'economia, e poichè un provvedi-

mento che alteri la durata del lavoro è probabile che venga ad essere legato con qualche cambiamento o nella quantità prodotta o nei prezzi, non si può stabilire senza l'aiuto di rilevazioni statistiche particolari, quali reazioni nel breve e nel lungo periodo verranno a diffondersi nel sistema, in conseguenza di una simile azione iniziale. Di solito, quando si è parlato di riduzione di orario, si è sempre pensato ad una generale riduzione che, con poche eccezioni di scarsa entità, abbracciasse l'intero sistema economico, come del resto è facilmente rilevabile dalle discussioni e dagli studi in precedenza ricordati. Se le osservazioni anzidette sono accettabili, nello studiare l'applicazione di un simile provvedimento, è invece indispensabile tener conto o di differenti riduzioni per settori e all'interno di ciascun settore, o se questo è di troppo difficile applicazione, degli aggiustamenti che si rendono necessari in tutto il sistema economico, in conseguenza di una riduzione della durata del lavoro poco differenziata fra le varie attività, rispetto a ciò che sarebbe desiderabile. Questo argomento sul quale dovremo tornare fra poco, costituisce il principale ostacolo all'applicazione di una riduzione della durata del lavoro sia da sola che congiuntamente ad altri provvedimenti. Certamente agli studiosi in precedenza ricordati non è sfuggito questo aspetto della questione e se ad esso il più delle volte non hanno esplicitamente accennato, ciò deve attribuirsi probabilmente al fatto che ritenevano un esercizio di vuota logica economica addentrarsi nei meandri in cui l'ipotesi di una differenziazione di orario li avrebbe portati.

Per alcuni poi, si può pensare che un simile argomento costituisse l'oggetto di un intervento da parte dello Stato, di natura tale da alterare troppo profondamente la struttura di una economia di mercato, e perciò da abbandonarsi se quest'ultima dovesse essere mantenuta. Da questo punto di vista ogni intervento è soggetto oltre che ad una valutazione economica, anche ad una valutazione politica che esula dal compito di questo scritto. Si può però affermare che qualsiasi provvedimento da parte dello stato, anche sensato in base agli elementi di cui si può disporre al momento in cui viene preso, ma l'adozione del quale sia soggetta ad una valutazione statica, corre il rischio di dare origine a forze tali da far apparire in futuro necessario un intervento più grave. In altre parole e con un esempio, fra uno stato che più o meno temporaneamente impone orari o turni di lavoro differenziati a seconda delle industrie o regionalmente, e uno stato che diventa una specie di ufficio di assistenza per disoccupati e che magari a tale fine ricorre a provvedimenti di tipo autarchico e protezionista, è difficile dire quale dei due sia meno dannoso al funzionamento del sistema economico nel complesso.

8. — Un esame delle possibilità che una riduzione di orario lavorativo presenta come mezzo per combattere la disoccupazione è facilitato se prima

si cerca di precisare la portata di alcune obiezioni di carattere generale che in varie circostanze sono state avanzate. Anche se sarò costretto a riconoscere che esse, per una parte almeno, non sono completamente fondate, le ragioni che le hanno mosse sono ben comprensibili: ogni intervento del genere e della portata di quello allo studio non è facile ad attuarsi, ed è certo che di fronte ai casi in cui sembri utile procedere ad una riduzione della durata del lavoro ve ne sono altri, e talvolta molti altri, nei quali avrebbero luogo inconvenienti notevoli. Ma dal punto di vista di uno studio economico del problema non possono essere considerate insuperabili quelle difficoltà che derivano da norme giuridiche ostacolanti l'attuazione del nuovo provvedimento. Nel periodo storico che attraversiamo, in cui sul piano internazionale non mancano esempi di azioni di politica economica che prevedono risultati di lungo periodo e che assumono aspetti difficilmente concepibili appena pochi anni fa, non saranno certo i regolamenti interni di qualche istituto assicurativo, anche se resi obbligatori per legge, o le disposizioni di qualche contratto di lavoro, che potranno privare di validità le conclusioni alle quali si può pervenire sul piano strettamente economico.

Così circa l'aumento di oneri assicurativi per gli infortuni: se 12 operai lavorano a date macchine lo stesso numero di ore durante le quali in precedenza ne lavoravano 10, la spesa di assicurarne dodici contro gli stessi infortuni dovrebbe essere minore e non maggiore di quella necessaria per assicurarne 10, perchè diminuendo l'affaticamento del singolo lavoratore i rischi di infortunio diminuiscono.

Diverso è il caso delle assicurazioni per malattia e disoccupazione. Per la prima non è evidentemente possibile il ragionamento valido per gli infortuni, ma è pensabile che una riorganizzazione degli Istituti assicurativi possa permettere un compenso fra gli aumentati oneri per malattie e quelli diminuiti per disoccupazione, nel caso che si possa giungere a provvedimenti capaci effettivamente di ridurre quest'ultima. In ogni caso, prima di arrivare a conclusioni definitive circa l'entità dei maggiori oneri, si dovrebbe indagare sulla reale efficienza del servizio prestato da detti istituti.

Altri elementi che si è voluto indicare come gravi ostacoli ad una riduzione di orario lavorativo, sono la gratifica natalizia e le ferie pagate. In entrambi i casi l'ostacolo è costituito da accordi formatisi in quelle trattative per il rinnovo dei contratti nazionali di lavoro in cui, come tutti sanno benissimo, i vari articoli divengono oggetto di contrattazione delle concessioni che eventualmente è possibile strappare per altri; disposizioni di natura economica devono spesso il loro contenuto alla discussione che venne ingaggiata per articoli di natura disciplinare o relativi all'inquadramento, per la qual cosa non rispondono spesso che in minima parte di un'effettiva esigenza di natura produttiva.

vistica. Basterà commisurare i detti oneri alle ore effettivamente lavorate perchè nessun aggravio dei costi ne debba conseguire. I rappresentanti delle diverse organizzazioni dei lavoratori hanno sostenuto più volte che tali gratifiche sono nè più nè meno che salario il che, se ammesso, porterebbe anche la favorevole conseguenza di permettere la distribuzione di detti oneri nel corso dell'anno, con conseguenze per l'economia del paese senz'altro benefiche (59).

Questi non sono però che aspetti di minore importanza dal punto di vista della teoria economica, se pure capaci di causare difficoltà gravi, benchè di tipo risolvibile. Vi sono invece due altre questioni ben più importanti alle quali è necessario accennare, e che non saranno chiarite completamente che nel corso di questo paragrafo. Esse, in ordine crescente di importanza, sono: la questione dei turni di lavoro e quella del rapporto tra entità del capitale investito e mano d'opera occupata.

Per la prima basterà dire che con un rapporto di lavoro che si presume di carattere continuativo, ha un'importanza relativa il tratto di tempo, settimanale quindicina o mese, nel quale i lavoratori di un dato gruppo vengono a effettuare un lavoro eguale per numero di ore e per distribuzione delle stesse nel periodo della giornata o della settimana. Per questa ragione da qui in avanti quando si parla di orario, dovrà intendersi una durata del lavoro *media*, riferita al periodo sopra accennato alla fine del quale le prestazioni dei lavoratori occupati vengono a corrispondere esattamente. Il calcolo dei turni di lavoro, se non vi è l'esigenza di legarlo ad un periodo fisso e prestabilito, non presenta particolari difficoltà.

Più importante è l'obiezione relativa alla scarsità di capitale investito nei confronti della mano d'opera da occupare. Si deve però osservare che, limitatamente almeno a quelle industrie che praticano un orario di 8 ore, un incoraggiamento da parte dello stato a nuovi investimenti in questo campo sarebbe inopportuno perchè l'entità degli impianti di cui si può disporre è uguale a quelli in esistenza, moltiplicati per $(3 + 80/365) = 3,22$ circa. A tale frazione infatti ammontano le festività infrasettimanali (16 giorni), le domeniche (52 giorni), il minimo di ferie (12 giorni). Non vi è alcuna ragione infatti perchè, ove si presenti la necessità, i giorni di riposo non vengano concessi a turno nei giorni non festivi, così come avviene per una quantità di servizi pubblici e anche in alcuni rami dell'industria privata. Quanto ai turni di lavoro e al lavoro notturno non è affatto vero che questo, specialmente con un orario ridotto, debba sempre dar luogo a condizioni di lavoro assai più disagiate, tanto più che esso sarebbe distribuito nella massa dei lavoratori a mezzo di un opportuno avvi-

(59) Vedasi LIVI *op. cit.*, p. 190 e segg. In questo senso anche il DI FENIZIO nella « Stampa » del 6-12.

condamento. Non solo, ma questa considerazione si giustifica anche da un altro punto di vista. Se si lamenta « una deficienza degli altri fattori produttivi nei confronti della mano d'opera », piuttosto che promuovere nuove iniziative con facilitazioni creditizie, esenzioni fiscali ed altri provvedimenti, sarà in moltissimi casi preferibile potenziare con gli stessi mezzi le vecchie, per le economie che con una produzione su vasta scala è possibile realizzare. L'industria italiana non raggiunge generalmente nei suoi singoli complessi produttivi le dimensioni che si riscontrano nei paesi maggiormente industrializzati, la qual cosa permette di affermare che in molte circostanze un aumento della produttività dovrebbe esser realizzabile con l'aumento di dimensioni.

Ma è ormai tempo di vedere quali conclusioni possono trarsi da tutti gli studi e le osservazioni che abbiamo finora ricordato. Mi pare di poter affermare che l'incertezza, o se si preferisce, l'eccessivo numero di ipotesi cui ricorre la maggior parte di coloro che si sono occupati dell'argomento, deriva essenzialmente dalla mancanza di rilevazioni statistiche e di esperimenti su vasta scala, attuati senza che le numerose circostanze ambientali influenti sulla questione subissero variazioni notevoli. Questo giustifica la già accennata mancanza di una risposta definitiva in termini quantitativi di quanto e come si debba cercare di migliorare lo stato dell'occupazione a mezzo di una riduzione della durata del lavoro, ma si può cercare di dire entro quali limiti stabiliti dalle altre variabili economiche che interessano il problema, tale tentativo possa avere qualche efficacia.

Le osservazioni che seguono si basano tutte sulle ipotesi di un sistema economico che non stia attraversando fasi di violenta fluttuazione ma che piuttosto si trovi in una situazione di « ristagno » (secondo l'accezione generica di questo termine che viene adottata nei moderni studi sull'occupazione), per il quale non esistano gravi problemi derivanti da innovazioni e che altresì mantenga scambi con l'estero che hanno notevole importanza per il suo funzionamento.

Per evitare ripetizioni e complicazioni dovute alla grande complessità della materia mi rifarò dalla più semplice astrazione, tenendo conto cioè solo dell'orario e della mano d'opera disponibile, per vedere poi quali problemi sia necessario risolvere per fare uso di una riduzione di lavoro al fine di riassorbire dei disoccupati. In altre parole comincerò ad accogliere tutte insieme le ipotesi che sono state avanzate o che si possono avanzare per semplificare l'argomento, (anche se questo mi porterà ad osservazioni preliminari di carattere più che elementare, intuitivo) per poi cercare di valutarle separatamente nella loro effettiva portata.

Ciò premesso, si può dire che in relazione al solo orario lavorativo, la percentuale degli occupati col vecchio orario rispetto a quelli occupati col nuovo,

deve essere uguale a quella del nuovo orario rispetto al vecchio, se si deve lavorare per uno stesso numero di ore: $a_0 E_0 = a_1 E_1$, ovvero $E_0/E_1 = a_1/a_0$, dove a è l'orario ed E l'occupazione di due situazioni diverse, 0 e 1. Pressochè innumerevoli sono le astrazioni di cui si fa uso con questa radicale semplificazione. Cominciamo a vederne qualcuna.

Volendosi mantenere la proporzione precedentemente indicata, si dovrebbe pure mantenere la proporzione preesistente fra le quantità di ore lavorate nei diversi settori produttivi (60), la qual cosa richiederebbe una perfetta possibilità di trasferimento della mano d'opera da una produzione ad un'altra e da un luogo all'altro, sia di quella occupata che di quella da occupare. Se ciò fosse possibile si dovrebbe supporre che un certo miglioramento nel rendimento compensasse alcuni svantaggi dovuti all'aumento della mano d'opera per cui lavorando le stesse ore, il prodotto reale potrebbe considerarsi invariato.

Dovendo il salario restare invariato, come si può supporre in un primo momento ad es. per evitare gli inconvenienti lamentati dal Cameron (61) sulle industrie che lavorano per l'esportazione, può avvenire che a_1 consenta un guadagno troppo basso nell'unità di tempo rispetto a quello che è il costo della vita. Scartando l'ipotesi di un ricorso sistematico a parziali sussidi di disoccupazione, ciò che non può costituire una effettiva soluzione del problema nè tanto meno quella economicamente più utile nel lungo periodo, l'unica alternativa, se non si vogliono variare le paghe orarie, è quella di aumentare l'orario almeno in quei settori dove ciò sia necessario, finchè il salario giornaliero raggiunga il minimo desiderato. Questo procedere richiederà che avvengano aggiustamenti di orario anche in tutti gli altri settori produttivi perchè, se altre circostanze non variano, la proporzione delle produzioni nei vari settori deve essere in prima approssimazione mantenuta. In conseguenza degli aggiustamenti di orario per mantenere il minimo di paga, avviene quindi che l'orario medio che si dovrebbe determinare nella nuova situazione è maggiore di a_1 . Ciò equivale ad un aumento assoluto di occupazione in quanto si lavora un numero maggiore di ore che non nella situazione $a_0 E_0$. Non solo, ma anche se tale maggior numero di ore lavorate viene effettuato ad es. senza nuovi investimenti in impianti, ma semplicemente aumentando i turni di lavoro, sarà ad ogni modo necessaria una maggiore spesa per i salari delle ore lavorate in più, la qual cosa è prevedibile possa portare ad effetti di carattere moltiplicativo, incrementando ulteriormente per tale via l'occupazione. A parte queste conseguenze, una prima conclusione può trarsi anche facendo uso di queste

(60) Se però non intervengono mutamenti sostanziali nelle possibilità di esportazione. Si ricordino in proposito le osservazioni del LENTI, al par. 6.

(61) V. par. 6.

semplificazioni che ci danno una rappresentazione quanto mai schematica: *Se non si vuole che una riduzione della durata del lavoro, a salario orario invariato, faccia scendere la paga giornaliera al di sotto di un dato minimo, è necessario che la durata del lavoro venga mantenuta al livello che corrisponde a detto minimo, aumentando così il totale delle ore lavorate; di conseguenza aggiustamenti analoghi devono avvenire negli altri settori se non si vuole alterare la struttura del sistema economico.* Ciò significa, in altre parole, che nel caso si debba affrontare la questione di detto minimo salariale, la riduzione di orario deve essere usata unitamente con l'assunzione diretta di lavoratori, il che equivale ad un nuovo investimento. Per questa via siamo così ricondotti alla nota teoria del moltiplicatore, e cioè il nuovo investimento o la domanda effettiva che si crea assumendo nuova mano d'opera, consente di mantenere la produzione ad un livello più elevato. Va notato però che la riduzione di orario, almeno nei limiti di questo schema, consentendo una parziale redistribuzione dell'occupazione in atto fra i lavoratori permetterebbe che il nuovo investimento necessario a raggiungere un dato livello di occupazione fosse minore. Ma non è dubbio che questa osservazione se pure corretta in base alle premesse da cui discende non può per le eccessive semplificazioni con cui è costruita, presentare alcun utile riferimento col caso reale.

Cerchiamo pertanto di precisare che cosa può avvenire in un solo settore del sistema economico, i prodotti del quale interessino sia la produzione di molti altri settori che il consumo. A questo riguardo abbiamo l'osservazione del Robbins (62) che indica come, in dipendenza della elasticità della domanda per i beni di quel settore, il valore del prodotto di esso (valore = prezzo \times quantità) può, sia aumentare, sia diminuire al crescere della quantità. Il valore del prodotto varierebbe così in maniera analoga alla curva del ricavo del monopolista che si trova di fronte ad una domanda atomizzata. Se questa osservazione fosse valida, prima di procedere a nuovi investimenti od assunzione di mano d'opera sembrerebbe che vi fosse qualche vantaggio a cercare di redistribuire fra la mano d'opera disponibile, il valore del prodotto reso massimo variando la quantità. Ma noi sappiamo che ciò non può essere perchè ciascun settore produttivo si trova di fronte agli altri in una situazione ben diversa da quella del monopolista di fronte ad una domanda atomizzata, dipendendo esso stesso dalla produzione degli altri, come si vede subito ed in maniera completa, guardando ad es. lo schema che sta alla base della «input-output analysis» del Leontief (63). Essendo ciascun settore dipendente, direttamente o indiretta-

(62) V. par. 3.

(63) L'«input-output analysis», su cui qui non è possibile soffermarsi, si basa su una rilevazione statistica analitica del modo con cui la produzione di ciascun settore viene assorbita da tutti gli altri e dai consumatori. Rinviamo per maggiori chiarimenti

mente da tutti gli altri, non ha senso considerarne singolarmente la politica produttiva o commerciale.

Vi sono però delle osservazioni molto importanti che è necessario discutere.

Il costo di un prodotto non dipende esclusivamente dal costo della mano d'opera, e quest'ultimo incide in maniera diversa da industria e industria e tanto più sulla produzione in generale quanto meno essa è meccanizzata. In un momento dato non si devono più pagare i salari a coloro che hanno costruito gli impianti in efficienza bensì gli interessi sul capitale investito, il che è cosa ben diversa.

Di fronte ad un aumento nel costo della mano d'opera nel lungo periodo i rinnovi di impianti attuati con parti più costose, e gli stessi ammortamenti se calcolati con criterio economico, tenderanno a diffondere detto aumento iniziale anche agli altri costi che abbiamo detto nel breve periodo essere indipendenti (64). Con queste osservazioni possiamo accettare il calcolo che è stato fatto degli effetti che conseguirebbero ad un ipotetico aumento del 10% nei salari nominali per il sistema economico degli Stati Uniti nel 1939 (65). Questo studio ha mostrato che vi sarebbero stati aumenti di prezzo diversissimi da industria ad industria e che l'aumento medio del costo della vita sarebbe stato solo del 3,7% con un aumento quindi del 6,3% nel saggio dei salari reali.

Tale risultato è importante ai fini di una indagine sulle possibilità che si hanno di ridurre la disoccupazione a mezzo di una riduzione di orario lavorativo. Quest'ultimo infatti, come abbiamo visto, non può essere impiegato senza lo aiuto di interventi di tipo diverso, e fra essi, la possibilità di aumentare i salari reali almeno nel breve periodo non è certo trascurabile. Infatti se per qualche settore si potesse elevare la paga oraria di una durata di lavoro ridotta, ciò permetterebbe di assorbire mano d'opera mantenendo il minimo salariale desiderato, riducendo ad un tempo il bisogno di nuovi investimenti e senza causare disastrosi aumenti di prezzo. Naturalmente ciò non si può attuare senza aumen-

all'opera principale del LEONTIEF stesso su questo argomento. *The structure of American Economy 1919-1939*, e, in italiano, agli articoli di V. CAO-PINNA, *Nuovi metodi di programmazione economica*, in R. P. E. Gennaio 1952, e la «input-output analysis» come strumento di organizzazione industriale, in «Tecnica e Organizzazione, Marzo-Aprile 1952, nonché l'opera fondamentale del LIVI, *La rilevazione della Ricchezza e del reddito nazionale*. Firenze 1952. Una recentissima e piana dimostrazione di questo indirizzo degli studi economici, si trova in scritti del LEONTIEF e del DI FENIZIO nel supplemento al «Mondo economico» del 6 dicembre 1952. Vedasi anche il Fascicolo 4° de «L'Industria», 1952.

(64) Per «lungo periodo» si intende quel tratto di tempo in cui le reazioni si diffondono a tutto il sistema economico. Conseguentemente «breve periodo» sarà quello in cui la maggior parte delle reazioni che seguono ad una causa iniziale, ad es. esogena, non hanno il tempo, a causa degli attriti e del tipo di organizzazione economica, di diffondersi alle altre parti del sistema.

(65) Vedasi W. W. LEONTIEF, *Le tavole di immissione-erogazione «L'industria»* 1951, p. 512.

tare la quantità prodotta; ma è lecito sperare che, almeno per alcuni settori, le economie che sono ottenibili nel nostro paese da un aumento di dimensione degli impianti o di produzione, potrebbero facilitare il compito. La fondatezza di questa ipotesi è riconosciuta fra l'altro almeno in un caso dallo « Stanford Report », che, come è noto, insiste sulle economie che potrebbero ottenersi nei confronti della produzione di ferro e suoi semilavorati. In altre parole voglio dire che si può concepire come possibile qualche caso in cui le economie dovute alla « scala » su cui avviene la produzione possano consentire: *a)* di lavorare un numero complessivo di ore, superiore alla situazione precedente assorbendo mano d'opera; *b)* di ridurre l'orario lavorativo; *c)* di ridurre il prezzo di mercato; *d)* di aumentare il salario orario in modo da mantenere quello medio giornaliero al livello precedente.

Per ottenere tutto questo è necessario il concorso di diverse circostanze. In primo luogo la domanda del bene in questione deve essere di elasticità appropriata e cioè consentire una modesta diminuzione di prezzo di fronte ad un considerevole aumento della quantità prodotta. Favorite in questo senso si trovano quelle industrie che lavorano in concorrenza con beni importati dall'estero, nonchè quelle che producono beni di largo consumo, per il miglioramento della domanda effettiva che conseguirebbe subito ad un aumento della occupazione.

In secondo luogo, o i costi costanti sono una percentuale notevole dei costi totali, o le economie di « scala » sono assai sensibili, perchè vi possa essere un vantaggio apprezzabile nell'aumento della quantità prodotta. A puro scopo esemplificativo e tanto per fissare le idee, le condizioni ora descritte avrebbero luogo nel seguente esempio ipotetico che non vuole e che non può dimostrare alcunchè, ma che ha il solo scopo di indicare i fattori che entrano in gioco nella questione e la loro relativa importanza. Si supponga a questo fine che sia compreso nel costo totale anche il compenso per l'imprenditore e l'interesse per il capitale investito, mentre non si hanno rendite o profitti di natura monopolistica, notandosi d'altra parte che questa semplificazione non è essenziale e che si può tener sempre conto del profitto, col supporre il costo totale minore del ricavo. Se la domanda e i costi variano come indicato nello specchio, abbiamo che il ricavo ottenuto con la nuova quantità prodotta copre i costi relativi anche con un aumento del salario orario, e senza aumento, anzi con una diminuzione del prezzo, per cui non si avrebbero dalla nuova situazione effetti dannosi.

Da notare che oltre agli effetti di natura moltiplicativa dovuti al maggior reddito di cui usufruiscono i lavoratori (66), effetti dei quali non è possibile

(66) In conseguenza degli aumentati redditi è necessario che il prezzo diminuisca di meno perchè venga assorbita la stessa quantità.

trattare in questa sede, vi sono altri elementi favorevoli dei quali nell'esempio non si tiene conto.

	SALARIO ORARIO	ORARIO LAVOR.	NUM. OCCUP.	COSTI FISSI	COSTI VARIAB.	COSTO TOTAL.	QUANT. PROD.	PREZZO DI MER.
Situazione I. . . .	1,—	8	1	70	66	144	20	7,2
» II . . .	1,334	6	2	70	94	180	30	6,0

Uno è l'aumento di rendimento che può conseguire ad una ridotta durata del lavoro. Un altro è dato dal fatto che per una impresa funzionante, all'aumento della mano d'opera corrisponde un più che proporzionale aumento di prodotto. Molte attività di carattere direttivo, contabile, per pulizie e manutenzioni, ecc. crescono entro certi limiti, in misura meno che proporzionale al rimanente della mano d'opera destinato ad altri impieghi, la qual cosa permetterebbe nell'esempio dato, di destinare un maggior ricavo a coprire i costi. A proposito di questi ultimi, si noti che fra i valori dello specchietto, i costi variabili aumentano quasi proporzionalmente con la quantità (da 66 a 94 mentre la quantità prodotta passa da 20 a 30). Anche in questo fatto risiede un altro elemento favorevole di cui non si è tenuto conto, e cioè le maggiori economie che con una produzione su scala più vasta potrebbero ottenersi: economie negli acquisti di materie prime, migliore sfruttamento degli impianti, possibilità di ottenere credito a condizioni migliori, ecc. (67).

L'osservazione ricordata circa la più o meno stretta dipendenza dei costi totali della mano d'opera, si riconnette a questo caso perchè essa ci indica che è possibile contare almeno su un « lag » (ritardo) considerevole, capace cioè di consentire che gli effetti *immediati* dell'aumento di salario possano essere neutralizzati dalla aumentata produzione prima che diano origine ad una tendenza inflazionistica. Se non si effettuassero riduzioni di orario, a parità di mano d'opera occupata, il prodotto aumenterebbe ulteriormente; ma in questo caso può darsi che si manifestino alcuni inconvenienti. Ad esempio, l'elasticità della domanda potrebbe essere tale da consentire con la nuova produzione un ricavo che non copre i costi, o gli impianti potrebbero non essere sufficienti ad accogliere utilmente tutti i nuovi occupati. Oppure anche potrebbe passare del

(67) Fra questi vantaggi non ricordo quello che è dato da una migliore possibilità di penetrazione sul mercato, perchè qui si tratta di tutto un settore produttivo e non di una singola impresa. Tale vantaggio sussiste tuttavia per quelle industrie che lavorano anche per l'esportazione.

tempo prima che l'aumentata produzione possa essere assorbita essendovi necessità di ampliamento negli impianti degli altri settori.

Dopo queste osservazioni si può trarre una seconda conclusione: *Nella duplice ipotesi di una industria in fase di costi decrescenti e di una curva di domanda (per il mercato interno ed internazionale) che consenta l'assorbimento della maggiore produzione ai nuovi costi, la riduzione dell'orario lavorativo può essere utile mezzo per promuovere l'aggiustamento della nuova situazione, non però uno strumento di importanza determinante per raggiungerla, restando sempre subordinato alle due condizioni precedenti.*

Considerazioni di carattere generico come quella di cui sopra, sono però di scarsa utilità, se non si cerca di indagare più a fondo in quelle che possono essere le situazioni reali di ogni singola industria e dei disoccupati che per il loro passato addestramento ad essa fanno capo.

Si è osservato che la funzione della produzione richiede che la mano d'opera di nuova assunzione non alteri la composizione qualitativa della maestranza già occupata. Osservazione fondata e di tipo affine a quella che abbiamo fatto prima, a proposito della proporzione che dovrebbe rispettarsi fra la produzione dei vari settori di un sistema economico. In altre parole si sostiene (68) essere necessario che fra i lavoratori disoccupati vi sia una percentuale di qualificati e specializzati grosso modo equivalente a quella che si registra fra gli occupati. Ora sembra improbabile che fra i disoccupati si possa riscontrare la necessaria disponibilità di specializzati e qualificati in misura sufficiente a consentire un assorbimento di mano d'opera di entità notevole (69).

Questa difficoltà esiste indubbiamente, ma non è detto che ad essa non si possa in qualche caso almeno parzialmente ovviare, meglio redistribuendo le ore di lavoro fra vecchi e nuovi occupati, entro limiti stabiliti dalle condizioni tecniche in cui si effettua la produzione. Per meglio spiegare questo punto ricorrerò anche in questo caso ad un esempio numerico, che ha il vantaggio di dare immediatamente la percezione del problema, partendo dall'ipotesi di riassorbire mano d'opera disoccupata, per un 20% degli occupati la cui composizione sia la seguente: (70)

(68) Ad es. nella risposta della Confindustria al questionario sul problema della riduzione degli orari di lavoro, del marzo 1951.

(69) Si noti, a proposito dell'ipotesi relativa ad una situazione di ristagno posta in precedenza, che la sperequazione nella struttura della mano d'opera disoccupata esiste in misura assai maggiore per la disoccupazione strutturale che non per quella essenzialmente congiunturale.

(70) Questa distribuzione differisce solo per arrotondamenti di secondaria importanza, dai risultati di una inchiesta del Centro di Statistica Aziendale del 1949 per l'industria chimica.

Capi operai	4
Operai specializzati.	24
» qualificati.	34
» comuni.	23
Manovali	15
	<hr/>
	100

e quella della disoccupazione da riassorbire:

Operai qualificati	2
» comuni.	11
Manovali	7
	<hr/>
	20

Partendo da questi valori (che possono essere fatti variare a piacere senza che cambi la sostanza dell'esempio), se facciamo aumentare il numero di ore lavorate per le categorie che non sono rappresentate fra i disoccupati, ad es. a 10 ore, la situazione viene ad essere la seguente :

QUALIFICHE OPERAIE	SITUAZIONE INIZIALE		SITUAZ. CON DISOCCUP. RIASSORBITA		
	M. D'OP.	ORE LAV. (ORARIO 8)	M. D'OP.	ORE CHE DEVONO ESSERE LAVORATE	NUOVO ORARIO MEDIO (*)
Capi operai	4	32	4	40	10
Operai special.	24	192	24	240	10
Operai qualif.	34	272	36	340	9,45
Operai comuni	23	184	34	230	6,77
Manovali.	15	120	22	150	6,82
TOTALE	100	800	120	1.000	

(*) Valori decimali.

Perchè la proporzione iniziale (composizione delle squadre di lavoro) sia mantenuta occupando un numero maggiore di lavoratori, è necessario che l'orario di alcune categorie venga aumentato e quello di altre ridotto, mentre nel complesso il numero di ore lavorate, e quindi la produzione, aumenta.

Quanto ai turni, diverse soluzioni sono possibili a seconda del modo con cui si vogliono distribuire le festività: (si potrebbe ad es. voler far lavorare 5 giorni su 7); tutte però dipendono dall'orario che viene stabilito per le categorie in cui non aumenta il numero degli occupati. Nell'esempio dato, se capi operai e operai specializzati lavorano per 10 ore, bisognerà che poniamo, gli operai comuni, siano presenti in numero di 23 durante le dieci ore suddette, se si vuole che la composizione della situazione precedente venga mantenuta. Una fra le possibili soluzioni sarebbe di far lavorare il primo giorno 12 operai per 10 ore, 11 per 6 e altri 11 per 4; se per ogni giorno successivo si passa l'ultimo del gruppo delle 4 ore primo del gruppo delle 10 ore e così via, in capo a 34 giorni tutti avranno lavorato per una durata media giornaliera di ore 6,77 ovvero 40 $\frac{1}{2}$ ore settimanali in media, mantenendo ogni giorno 23 presenti per 10 ore (71).

In questo caso l'unica difficoltà per l'impresa è quella di stabilire i turni di lavoro una volta per tutte, difficoltà ad ogni modo da risolversi a tavolino.

Da quanto precede è possibile trarre una terza conclusione: *In conseguenza della funzione di produzione, il riassorbimento di mano d'opera disoccupata per la quale le diverse qualifiche sono rappresentate in maniera disforme da quanto avviene per gli occupati, costringe a prolungare l'orario lavorativo di alcune categorie riducendo quelle di altre, mentre nel complesso aumenta il totale delle ore lavorate e la quantità prodotta.*

Le conclusioni tratte finora potrebbero, se combinate in varia maniera, dare indicazioni circa una quantità di problemi relativi alla riduzione della durata del lavoro. Non mi soffermo in proposito perchè le considerazioni che potrebbero essere sviluppate non presentano un interesse particolare essendo facilmente derivabili dalle premesse. È invece importante sottolineare l'osservazione di carattere generale relativa alla necessità di studiare caso per caso, a seconda delle varie forme di attività economica, la riduzione della durata del lavoro, perchè un valore medio di quest'ultima che risponda alle esigenze che in un dato momento presenta il sistema economico, non solo non è determinabile, ma non esiste. Alle difficoltà, che principalmente derivano da questo fatto, nei confronti di un eventuale intervento da parte dello Stato, verrà accennato nel paragrafo seguente.

(71) Nel caso dei manovali, invece, si devono avere 15 presenze per 10 ore giornaliere, da distribuire fra 22 occupati. L'orario potrebbe essere così distribuito: 8 per 10 ore, 7 per 6, 7 per 4, cambiando a turno. L'orario medio viene ad essere di ore 6,50 circa in capo a 22 giorni.

9. — Le difficoltà che un provvedimento relativo alla durata del lavoro può incontrare, anche nei limiti delle condizioni esaminate, risalgono a diversi ordini di motivi.

Tra questi, un primo gruppo è quello che deriva da una imperfetta conoscenza della entità e delle qualifiche della mano d'opera disoccupata, argomento questo sul quale non dobbiamo però soffermarci, figurando una sua trattazione fra gli scopi molteplici dell'Inchiesta.

Un secondo gruppo assai vasto può essere definito considerando le modificazioni indispensabili od utili in altre parti del sistema per rendere possibile l'applicazione del provvedimento; leggi e regolamenti da rivedere, contratti di lavoro non più adeguati alle nuove esigenze, eventuale nuova organizzazione degli istituti assicurativi. Se non ci si pone di fronte a qualche progetto di intervento, corredato da tutti i dati che il problema richiede, non è neppure pensabile di attuare a priori anche un semplice elenco di questi provvedimenti, che possiamo chiamare « collaterali ». Essi sono poi condizionati al superamento di difficoltà genericamente definibili come « economiche » alle quali accennerò fra un momento, e si deve aggiungere che, se pur numerosi, non è detto presentino ostacoli insuperabili, come già si è detto all'inizio del paragrafo precedente.

D'altra parte è lecito avanzare il dubbio se valga la pena di promuovere una attività così vasta come quella che si può prevedere anche da semplici accenni, soltanto per rendere possibile l'applicazione di un provvedimento come la riduzione della durata del lavoro, provvedimento che *da solo* non è pensabile sia capace di mutare sostanzialmente la situazione. A questa obiezione peraltro logica e sensata, si può però facilmente rispondere che tra i vari interventi studiati per combattere la disoccupazione, nessuno, singolarmente considerato, può essere qualificato decisivo. Nemmeno nelle più arrischiate e pianificatrici teorie del « full-employment » si pensa di basare l'intervento su una o poche misure facendosi invece sempre riferimento ad una molteplicità di esse. La riduzione della durata del lavoro va quindi considerata solo come uno dei molti aspetti della campagna contro la disoccupazione da esaminarsi congiuntamente con altri allo scopo di formare un piano armonico di intervento, che non porti cioè deformazioni strutturali nel sistema capaci di far riapparire in altre parti di questo, inconvenienti diversi o perfino uguali a quelli che si vuole eliminare.

Gli interventi collaterali necessari per attuare una riduzione nella durata del lavoro, possono è vero, essere eccessivamente complicati e dispendiosi, se confrontati con le possibilità da essa sola offerte, ma ciò è probabile che potrebbe dirsi in modo ugualmente fondato per qualsiasi altro tipo di intervento singolarmente considerato, in relazione alla sua efficacia. Pertanto la questione di convenienza che esaminiamo appare mal posta; infatti due sono le conside-

razioni che si devono tener presenti per valutare l'onerosità dei provvedimenti collaterali. In primo luogo quest'ultimi possono portare altri benefici indipendentemente dal fatto di rendere possibile l'applicazione del provvedimento principale come avverrebbe ad es. nel caso di riorganizzazione o semplificazione degli istituti assicurativi, di una migliore regolamentazione salariale, ecc. In secondo luogo alcuni di essi possono venire richiesti da più di una delle linee di intervento che si intende seguire, per la qual cosa sarebbe errato confrontarne l'onerosità di volta in volta con uno solo dei provvedimenti allo studio. In quanto si debba applicare un'azione che si articola in più direzioni, delle quali ne stiamo qui esaminando solo una, la decisione definitiva sulla convenienza di ciascun provvedimento deve essere presa valutandone l'efficienza unicamente e in confronto con gli altri.

Rimane ora da dire di un terzo gruppo di difficoltà già genericamente definite come « economiche ». Esse sono date dagli effetti dell'intervento nei confronti delle singole aziende, comprendendo tra l'altro quelle di natura più propriamente tecnica (alle quali si accenna nell'ultima parte del paragrafo precedente), nonchè quelle relative alla valutazione delle condizioni di mercato, valutazione che è necessaria per decidere quanto sia opportuno e possibile creare l'incentivo necessario per indurre le imprese ad estendere la produzione.

Per quest'ultimo tipo è evidente l'importanza che assumono le rilevazioni circa lo stato della domanda ed i costi di produzione. Tali rilevazioni sono particolarmente difficili per il primo, ed è problematica una loro attuazione su scala nazionale per il costo ed il tempo richiesti da una simile indagine. Non mancano però esempi di quanto è avvenuto in passato nell'attività di singole imprese, nè dovrebbe essere eccessivamente azzardato estendere, con le dovute cautele, i risultati di indagini parziali alla situazione di un intero settore almeno su base regionale. Infatti, imprese operanti in uno stesso ramo di produzione e fors'anche in concorrenza tra loro, devono necessariamente trovarsi in condizioni analoghe, almeno entro certi limiti, se si sono dimostrate in passato capaci di superare le normali fluttuazioni di mercato.

Riguardo ai costi sarebbero forse necessarie minori ricerche, perchè è generalmente noto che in molti campi si possono trovare imprese di dimensioni maggiori che producono a costi inferiori a quelle italiane. Sulla base di questa considerazione, ove si provveda a creare un opportuno incentivo, si dovrebbe poter ottenere anche una effettiva cooperazione da parte delle imprese direttamente interessate, indipendentemente da interventi per l'applicazione dei quali mancano le premesse strutturali e di dimensione presenti in altri paesi. Si può presumere quindi che poche indagini analitiche in questo senso permettano di apprezzare la situazione dei vari settori produttivi.

La prevedibile ostilità delle singole imprese ad indagini ed a interventi nel campo ora accennato, trova principalmente la sua ragione d'essere nel giustificato timore di venire a trovarsi di fronte ad una situazione di mercato immutata con un sensibile aggravio di oneri. È questo uno dei punti in cui un eventuale provvedimento per la riduzione della durata del lavoro si innesta utilmente con gli altri interventi che si può supporre dovrebbero essere parallelamente attuati nel senso di ridurre gli attriti presenti nel sistema. Con essi si dovrebbero creare degli incentivi per raggiungere le dimensioni economicamente migliori che consentano una diminuzione dei costi ed un aumento della quantità prodotta. Per le imprese poi che dipendono in larga misura dai finanziamenti da parte degli istituti speciali di credito si dovrebbero presentare altre interessanti prospettive, nè sarebbe da trascurarsi una eventuale azione in parte basata su accordi internazionali nel quadro della cooperazione europea.

Le osservazioni che precedono sono solo esempi frammentari di tutto un vastissimo campo di studi nel quale i limiti del tema non consentono di sconfinare. Ad ogni modo è indispensabile tenerle presenti per apprezzare almeno in minima parte gli ostacoli che s'incontrano nell'attuare una riduzione della durata di lavoro, e se non altro, esse mostrano che la convenienza di questo tipo di intervento non può essere valutata, nè le sue possibilità di applicazione accertate, se non congiuntamente ad altri provvedimenti, spesso di non facile applicazione.

BIBLIOGRAFIA SOMMARIA

AVVERTENZA. — Se vastissima è la bibliografia concernente la durata del lavoro in generale, non altrettanto può dirsi di quella relativa alla durata del lavoro nei suoi riflessi con lo stato dell'occupazione. Inoltre le varie opere sono molto legate agli aspetti che il problema presentava all'epoca in cui vennero scritte nonchè a situazioni puramente contingenti, per cui si trovano spesso punti di vista contrastanti.

Fra gli studi più recenti non possono essere ignorati :

- L. LENTI, *Appunti economici sulla riduzione delle ore di lavoro*, in G. d. E. 1933, pag. 397.
 L. EINAUDI e G. ACNELLI, Carteggio pubblicato nella « Riforma sociale » n. 1, 1933.
 A. G. B. FISHER, *Technical Improvements, Unemployment and Reduction of Working Hours* in « Economica » 1937, p. 371.
 R. J. CAMERON, *Some Economic Aspects of the Fixation of Hours and Wages*, in « The Economic Record » 1951, p. 151.
 Per elaborazioni più antiche, si veda :
 DE VITI, DE MARCO, *La fallacia di una legislazione internazionale limitatrice del lavoro*, in G. d. E., 1890, II, p. 206.
 L. ALBERTINI, *La questione delle 8 ore di lavoro*, in G. d. E., 1894, I, p. 367.
 G. MAJORANA, *Le 8 ore*, G. d. E., 1922, p. 161.

- A. MARSHALL, *Principi di economia* ed. Ital. UTET, par. 386, p. 674 e segg.
A. C. PIGOU, *Economia del benessere*, ed. Ital. UTET, pag. 382 e segg.
S. CHAPMAN, *Hours of Labour*, in E. J., 1909, p. 353.
J. R. HICKS, *La Teoria dei salari*, ed. Ital. UTET, pag. 430.

Informazioni sulla storia del movimento si possono trovare in :

- F. SITZLER, *La reduction internationale de la durée du travail*, in B. I. T. 1932, p. 791.
F. MAURETTE, *La Conférence préparatoire pour la semaine de quarante heures*, in B. I. T. 1933, p. 315.
G. L. GANGEMI, *Il problema della durata del lavoro*, Firenze 1929.
A questi vanno naturalmente aggiunti i rapporti annuali del B. I. T.
Per tutte le altre questioni si rimanda alle citazioni delle note.

PAGINA BIANCA

STAMPATO IN ROMA

NELL'AZIENDA BENEVENTANA TIPOGRAFICA EDITORIALE

A. B. E. T. E.

VIA PRENESTINA, 681 - TELEF. 791.127

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

