

economia & lavoro

Anno 11 Settembre-Ottobre 1969 N. 5

FERNANDO SANTI

Fabrizio Cicchitto

FRANCESCO MARZANO

Programmazione e realtà

Lo sviluppo economico

italiano:

alcune osservazioni critiche

ALLAN FOX - ALLAN FLANDERS

Riforma

La contrattazione collettiva:

Donovan a Durkheim

GIORGIO BIANCO

Il congresso

Alle trade unions

GIORGIO FORZONI

Contattare la deflazione

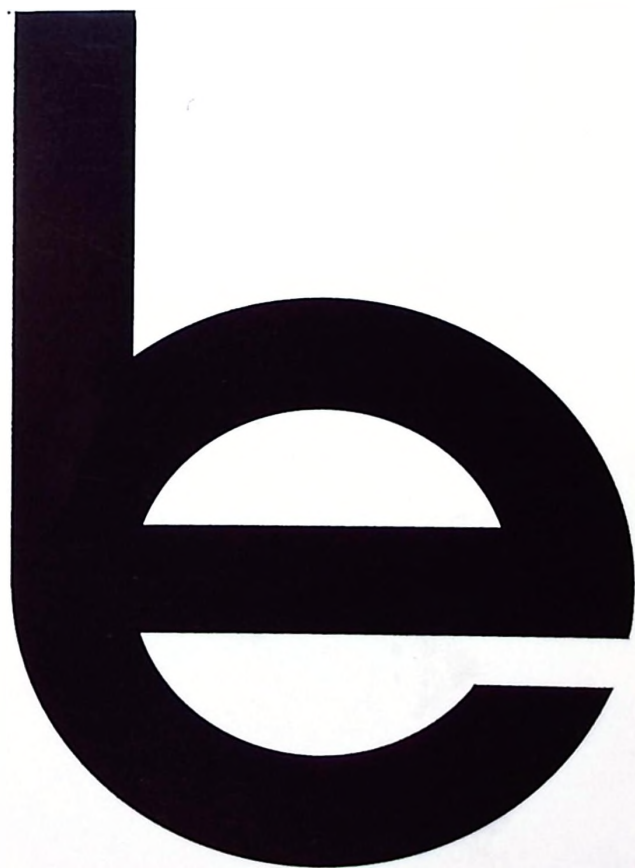
EMILIO FERRARA

Lavoro e la localizzazione

degli impianti industriali

EDIZIONI CEDAM - PADOVA

trimestrale - Sped. in abb. postale - Gr. IV.



economia & lavoro

Rivista bimestrale
di politica economica e sindacale.
Fondata da Giacomo Brodolini

anno III

settembre-ottobre

n. 5

Direttori: Enzo Bartocci, Francesco Forte, Gino Giugni

Comitato di direzione: Miro Allione, Franco Archibugi, Luciano Cafagna, Manin Carabba, Vera Cao Pinna, Reno Ferrara, Franco Fiorelli, Lionello Levi Sandri, Giuseppe Medusa, Gianlupo Osti, Manlio Rossi Doria, Giorgio Ruffolo.

Redazione: Angelo Albanese, Enrico Palermo, Fabio Taiti.

Direttore responsabile: Enzo Bartocci.

Copertina e impaginazione: Alfredo De Santis.

Direzione e redazione: Via Piemonte 39 - 00187 - Roma - A questo indirizzo vanno indirizzati i dattiloscritti, le pubblicazioni periodiche in cambio, i libri per recensioni (possibilmente in duplice copia) e la corrispondenza relativa alla rivista.

Amministrazione: CEDAM - Casa Editrice Dott. Antonio Milani - Via Jappelli 5 - 35100 - Padova (Telefoni 23.442 e 23.234 - Casella Postale 489).

Abbonamento 1969: Italia L. 3.000, estero L. 4.000, sostenitore L. 20.000, un fascicolo separato L. 600.

Per gli abbonamenti il versamento va effettuato sul Conto Corrente Postale n. 9/7578 intestato a: Casa Editrice CEDAM - Padova.

Concessionaria esclusiva della pubblicità: Compagnia Internazionale Pubblicità Periodici - CIPP Via Pisoni 2 - 20121 Milano Tel. 652814/15/16 - 20122 Torino - Via Bertola 34 T. 5753. Rappresentanze in tutta Italia.

Linotipia Veronese di Florini Alfio - Verona

economia & lavoro

bimestrale di politica economica e sindacale
anno III settembre-ottobre n. 5

s o m m a r i o

EDITORIALE

Fernando Santi
di Fabrizio Cicchitto 489

ARTICOLO

Ferruccio Marzano: *Programmazione e realtà nello sviluppo economico italiano: alcune osservazioni critiche* 495

SAGGIO

Alan Fox - Allan Flanders: *La riforma della contrattazione collettiva: da Donovan a Durkheim* 507

NOTE CRITICHE

Gino Bianco: *Il congresso delle trade unions* 571

Angiolo Forzoni: *Evitare la deflazione* 576

DOCUMENTAZIONE

Reno Ferrara: *Il lavoro e la localizzazione degli impianti industriali* 585

RECENSIONE

A. Z.: *A cosa è servita la politica di spesa pubblica straordinaria nel mezzogiorno?* 613



EDIZIONI CEDAM
PADOVA

sommaire

ARTICLE DE FOND

Fernando Santi

di Fabrizio Cicchitto

489

ARTICLE

Ferruccio Marzano: *Programmation et réalité dans le développement économique italien: observations critiques*

495

L'auteur, trois années après le début de la programmation économique en Italie, analyse les résultats déjà atteints en rapport aux buts fixés. Le premier objectif concernait l'accroissement de l'occupation extra-agricole; le deuxième la distribution territoriale de nouvelles places de travail et d'investissement productif en faveur du Sud de l'Italie; le troisième l'accroissement des ressources pour « investissements sociaux ». Marzano, après avoir examiné les trois points, termine en soulignant que, si bien quelques objectifs ont été partiellement réjoints, l'économie italienne, surtout en rapport au Sud de l'Italie, a montré un développement divergent aux buts du programme économique nationale: le dualisme économique des « deux Italie » est toujours inchangé.

ESSAI

Alan Fox-Allan Flanders: *La réforme de la négociation collective: de Donovan à Durkheim*

507

Les auteurs empruntent à Durkheim la notion d'anomie pour décrire le désordre actuel des relations industrielles en Grande-Bretagne et rendre compte de la faillite institutionnelle du système de négociation collective. La multiplication des conflits depuis la fin de la seconde guerre mondiale à la faveur d'une conjoncture économique nouvelle de plein emploi, la prolifération des normes et, partant, l'éclatement général des systèmes de réglementation du travail en sont la cause. En effet, les processus de résolution des conflits et de réglementation des relations de travail ont cessé de relever d'unités et de champs d'accord relativement larges, comme c'était le cas de la convention collective nationale, pour s'opérer à des échelons de plus en plus restreints. Ce sont les différents groupes de travailleurs qui, selon leur puissance au sein de l'entreprise et en fonction de leurs intérêts spécifiques, tentent de faire accepter les normes qui leur sont les plus favorables. Soumettre l'application des accords négociés à des sanctions légales serait une mesure insuffisante et même inutile: pour que fonctionnent à nouveau les mécanismes de la négociation collective, il devient nécessaire de reconstruire l'ensemble des systèmes normatifs à tous les niveaux des relations industrielles.

NOTES CRITIQUES

Gino Bianco: *Le congrès des Trade Unions*

571

Angelo Forzoni: *Comment éviter la déflation*

576

DOCUMENTATION

Reno Ferrara: *Le travail et la localisation des installations industrielles*

585

RECENSION

A. Z.: *Quels ont été les résultats de la politique de « dépense publique extraordinaire » dans le Sud de l'Italie?*

613

summary

EDITORIAL

Fernando Santi
di Fabrizio Cicchitto

489

ARTICLE

Ferruccio Marzano: *Programme and reality in Italian economic development: some political remarks*

495

The author, after three years from the beginning of the Economic Programme, analyses the results achieved in different sectors in comparison with the appointed aims. The first aim concerned the increasing of the extra-agricultural occupation; the second the territorial distribution of new works and Financial investments in the South of Italy; the third the Increasing of the resources concerning the « social investments ». After the examination of all the sectors, Marzano concludes that, even though some aims have been partially achieved, Italian economy, as regards as the South of Italy, has shown a contrasting trend to the Economic National Programme's aim, so that the economic dualism of the « Two Italy » is still unchanged.

ESSAY

Alan Fox-Allan Flanders: *The reform of collective bargaining: from Donovan to Durkheim*

507

The authors examine the future of collective bargaining-the central issue of the debate that has followed the Report of Royal Commission on Trade Unions and Employers' Associations. Their main theme is the urgent need 'to fashion agreed normative codes... compatible with the rapidity of technological and social change in our times'. Fox and Flanders, basing on Durkheim theory, describe the actual disorder of industrial relations in Great Britain and so explain the institutional failure of collective bargaining system. In their reconstruction of collective bargaining system sanctions have a limited place, but the primary aim must be to achieve as great a degree of voluntary agreement as possible.

CRITICAL NOTES

Gino Bianco: *Trade Unions Congress*

571

Angelo Forzoni: *How to avoid deflation*

576

DOCUMENTS

Reno Ferrara: *Labour and industrial installations' locating*

585

BOOKS

A. Z.: *What was the use of politics of extraordinary public expenses in the South of Italy?*

613



fernando santi

Le rievocazioni, anche quando non scadono nel trionfalismo, finiscono sempre col semplificare, appannandone i lineamenti più autentici, le figure che ne diventano oggetto.

È quanto può avvenire a Fernando Santi, specie per quello che riguarda la sua figura di sindacalista. Di lui si è detto da molteplici parti che, sul piano sindacale è stato l'uomo dell'unità. Dell'unità sindacale molti hanno affermato; dell'unità della CGIL qualcuno ha voluto più insistentemente sottolineare, forse con inconsapevole malizia. E indubbiamente Santi ha rappresentato in modo dominante questa esigenza unitaria, in cui l'unità della CGIL veniva vista come momento ineliminabile di un'unità assai più ampia; ma il discorso sarebbe monco se si fermasse qui. Santi, non è stato una specie di predicatore « evangelico » dell'unità, ma per l'unità sindacale, per il potere sindacale, ha condotto una serie di battaglie in molteplici direzioni, contro avversari assai precisi e con un arco di amicizie altrettanto definito.

In effetti la sua figura di sindacalista ha una complessità maggiore di quanto non appaia a prima vista. Il riferimento al « riformismo padano » è d'obbligo, ma come punto di partenza e non d'arrivo. Da quell'esperienza Santi ricavava in ogni occasione una lezione di concretezza e di gradualismo. Le fughe in avanti non gli piacevano; dedicava una cura sistematica a sgonfiare con qualche battuta i palloni gonfiati dall'estremismo parolaio.

E tuttavia questa ricerca costante e puntigliosa della concretezza e del gradualismo — che talora veniva accentuata per una sorta di civetteria e per un innato ed inguaribile spirito di contraddizione — non scadeva mai in corporativismo. Una sensibilità etico-politica assai viva gli consentiva di dare respiro e fiato a tutto l'arco dei temi sindacali, collocandoli nella problematica più generale del movimento operaio, cogliendo il filo rosso che collegava le questioni più spicciole e minute della realtà operaia e contadina, ai rapporti di potere nella nostra società. È così avvenuto che Santi, con il suo « riformismo padano » è riuscito a cogliere quanto di nuovo veniva di volta in volta maturando nella società italiana con maggiore prontezza di molti « sindacalisti moderni ».

Questa capacità di comprensione del nuovo si è manifestata limpidamente in tre occasioni cruciali per il movimento sindacale: la « svolta » per la contrattazione articolata nel '55-'56, la battaglia contro la politica dei redditi e il « sindacato socialista », l'impegno per l'unità ed il rinnovamento del sindacato in questi ultimi anni.

Nella svolta rivendicativa del '55-'56 Santi trovò l'occasione di un riscatto per tutte le sue caratteristiche di sindacalista che era sempre rifuggito dall'ideologismo e dalla sommarietà di procedimenti deduttivi. La sconfitta dello « stalinismo » sindacale comportava appunto la costruzione di piattaforme rivendicative effettivamente ricavate dalla condizione operaia, la scelta di obiettivi espressi direttamente dai lavoratori, lo sviluppo dell'autonomia e sull'unità del sindacato c'è proprio l'identificazione della condizione operaia come unico punto

di riferimento per l'elaborazione delle piattaforme sindacali che non devono essere né « scremate » per conservare intatte le strutture del sistema, né amplificate strumentalmente per provocare esiti rivoluzionari.

Questa esigenza Santi doveva farla valere costantemente lungo tutta la sua attività del sindacato: la fece valere nella battaglia per la contrattazione articolata, contro ogni « surenchere » rivendicativa; la fece valere con la stessa fermezza contro i teorici e i pratici della politica dei redditi nel '63-'64. Oggi, tranne per quello che riguarda La Malfa, i pronunciamenti contro la politica dei redditi sono molto generalizzati. Allora, invece, era la moda « culturale » del momento e taluno ritenne anzi che quella era un'ottima occasione per testimoniare la propria fedeltà al centro-sinistra. In quella situazione Santi condusse una battaglia assai difficile perché si trovava nel punto più esposto dello schieramento operaio: apparteneva ad un partito di governo ed era segretario della CGIL; ogni sua parola veniva interpretata come un « cedimento ai comunisti ». Lo scontro fu allora assai duro ma i fatti, negli anni successivi, si sono incaricati di dimostrare chi aveva ragione: non a caso anche coloro che allora fecero della « pianificazione salariale » il loro cavallo di battaglia oggi tuonano nei comizi domenicali contro la politica dei redditi.

Dicevamo all'inizio che Santi non fu un generico predicatore dell'unità sindacale ma che diede su di essa una battaglia politica. Egli comprese subito che l'unità sindacale impone un profondo rinnovamento delle strutture sindacali esistenti e che non può effettuarsi attraverso una sorta di giusta posizione fra diversi centri di potere. Per questo egli sviluppò una polemica assai net-

ta contro la tendenza, emersa in un primo tempo, a fare dell'unità sindacale un tema riservato a ristrette riunioni di vertice, che tagliavano fuori la grande massa dei lavoratori. I suoi primi interventi ai Convegni delle ACLI sull'unità sindacale — che dovevano costituire l'inizio di un rapporto assai profondo con il movimento operaio cattolico — erano centrati su un elemento di fondo: l'esigenza del rinnovamento del sindacato come momento indispensabile per la costruzione dell'unità. Per questo l'« esplosione » del movimento rivendicativo, con le conseguenti richieste di un'effettiva democrazia sindacale, non lo colse alla sprovvista e tantomeno lo trovò ostile nei confronti di « novità » così profonde e radicali. La sua curiosità e simpatia per il « nuovo » non gli faceva però dimenticare l'« antico »: così, negli ultimi tempi al centro delle sue domande c'era un quesito di fondo, rivolto a tutti coloro che erano impegnati nel sindacato: « ce la farete a rinnovare il sindacato in modo da attirare le nuove leve operaie, evitando che esse si estremizzino e si allontanino da ogni impegno organizzato? ». Il suo « riformismo padano » lo portava a sottolineare con forza l'importanza dell'organizzazione, ma di un'organizzazione che sia alla testa del movimento, capace di rinnovarsi e modificarsi continuamente.

Da questa simpatia per il nuovo — che costituiva la manifestazione più trasparente di un'autentica curiosità culturale, mascherata abilmente da continue professioni di antiintellettualismo e di ignoranza — derivò il suo rapporto con il movimento operaio cattolico. La cosa che più lo colpiva nell'evoluzione delle ACLI, della CISL, era che essa aveva come protagonisti uomini che non rinnegavano la propria fede, ma che anzi trovavano pro-

prio in un piú vivo impegno politico e sociale una conferma della propria scelta ideale. Questo profondo rispetto per chi faceva fino in fondo la propria parte spiega le ragioni di una milizia sindacale e politica che fu condotta, malgrado le apparenze, sotto il segno di una intransigenza rigorosa. Malgrado le apparenze, perché Santi non era certo un settario e rivestiva tutto quello che faceva di una patina di scetticismo, molto spesso non vero, ma che gli serviva come scudo protettivo, anche nei confronti di se stesso.

Con Santi è certamente scomparso uno degli ultimi leaders storici del movimento sindacale. Rileggendo i suoi scritti, come quelli di Di Vittorio, ci si accorge, però, che non si tratta di uomini del « passato ». Santi ha ancora molto da dire al nostro futuro.

Con Santi si sono formate — in un rapporto tutt'altro che idilliaco, caratterizzato anzi anche da scontri politici — diverse generazioni di sindacalisti. La sua personalità ha inciso profondamente sulla formazione ideale, politica e morale di molti di noi. Oggi che è scomparso ci piace ricordarlo nella sua attitudine preferita — conservata fino nei suoi ultimi giorni di vita — quando tartassava di domande gli amici riuniti intorno a sé, per trovare il lato debole di cose in cui anche lui credeva.

FABRIZIO CICCHITTO



KEUNNAU 15

Le tentazioni



programmazione e realtà nello sviluppo economico italiano: alcune osservazioni critiche

1. — Con il 1968 si è concluso il terzo anno in cui lo sviluppo dell'economia italiana ha avuto luogo in condizioni disciplinate o comunque influenzate dalla programmazione. Risulta quindi di particolare interesse considerare il bilancio economico del triennio 1966-68 secondo l'ottica della maggiore o minore aderenza dell'andamento della nostra economia agli obiettivi ed alle direttive del Programma economico nazionale tuttora in corso di attuazione.

Com'è noto, la scelta della programmazione economica è stata in Italia compiuta come sbocco di un lungo e complesso processo di maturazione dell'attuale maggioranza politica e, soprattutto, in conseguenza dell'appoggio determinante delle sue componenti più avanzate. Il metodo di una programmazione democratica è stato adottato per fornire un quadro organico, entro cui potessero collocarsi le scelte economico-sociali della collettività, altrimenti indipendenti, particolarmente quanto ai provvedimenti di politica economica del Governo ed alle decisioni delle imprese pubbliche, ma anche quanto alle decisioni degli « agenti » privati dell'economia, prime fra gli altri le imprese private. Le finalità di lungo periodo della programmazione sono state riassunte nel superamento degli squilibri settoriali, territoriali e sociali che avevano caratterizzato in

precedenza l'economia italiana, da ottenersi appunto mediante la scelta di un tipo o modello di sviluppo economico programmato ed equilibrato.

A medio termine, tali finalità sono state specificate negli obiettivi del Programma 1966-70, obiettivi che si possono così riassumere: 1) aumento sostanziale dell'occupazione extra-agricola ed in particolare di quella industriale, onde conseguire la massima occupazione delle forze di lavoro; 2) ripartizione territoriale dei nuovi posti di lavoro e degli investimenti produttivi a favore del Mezzogiorno in misura non inferiore al 40%, onde determinare veramente un'accelerazione nel processo di sviluppo delle zone relativamente arretrate del Paese; e 3) aumento delle risorse da destinare agli « impieghi sociali » del reddito, onde soddisfare in misura sempre più ampia i crescenti e spesso trascurati bisogni collettivi (istruzione, sanità, ricerca scientifica e tecnologica, trasporti, abitazioni, ecc.).

Il programma ha indicato un modello organico di sviluppo economico di tipo nuovo e finalmente rispondente alle esigenze di una società più cresciuta, più matura, sempre più desiderosa di un maggiore equilibrio e di una maggiore giustizia nella produzione e nella distribuzione dei vari beni e servizi. Il perseguimento dei suoi obiettivi ha implicato la necessità di mantenere un tasso « sostenuto » di incremento del reddito nell'economia nazionale (fissato al 5% l'anno nel quinquennio), peraltro in presenza di una sostanziale stabilità monetaria e di un tendenziale pareggio nei conti con l'estero; ed ha anche richiesto l'apprestamento di una serie di strumenti ed interventi di politica economica diretti ed indiretti, necessari per orientare

l'andamento dell'economia, tanto nel breve che nel medio periodo, nel senso dettato dalla programmazione.

2. — Purtroppo, le vicende degli anni 1966-68 sono state tali che alla specificazione di obiettivi e programmi di vasto impegno non ha sempre corrisposto l'attività legislativa di approvazione di leggi essenziali, come quella sulle Procedure della programmazione e quelle sulle Regioni o le leggi relative a varie riforme di struttura (riforma tributaria, delle società per azioni, della Pubblica Amministrazione, ecc.); e neppure ha sempre corrisposto una pratica costante e coerente di decisioni e misure di politica economica che mirassero decisamente alla realizzazione degli obiettivi della programmazione. Si è spesso assistito a politiche, come quelle della spesa pubblica, od a decisioni, come certe decisioni d'investimento delle imprese pubbliche, che hanno eluso le necessità di attuazione sistematica del Programma e quindi deluso le aspettative di rigoroso adeguamento ai canoni di una « gestione » programmata dell'economia. Gli orientamenti e le scelte dei centri decisionali pubblici dell'economia (Governo ed imprese pubbliche), non sempre aderenti alle esigenze della programmazione, sono stati poi accompagnati da scelte dei centri decisionali privati, relative alla produzione ed all'impiego delle risorse, scelte che sono spesso risultate insufficienti ed insoddisfacenti dal punto di vista delle necessità di uno sviluppo economico programmato.

L'andamento dell'economia italiana negli anni considerati — che è stato il risultato delle interazioni tra i comportamenti dei vari centri decisionali interessati — ha messo in luce una « performance » del nostro pro-

cesso di sviluppo che, mentre ha ottemperato ai requisiti per così dire normali di un'espansione complessiva mediamente soddisfacente, non ha però corrisposto alle aspettative riguardanti il raggiungimento degli obiettivi della programmazione, in particolare quanto al conseguimento di uno sviluppo economico più equilibrato e più intenso. È peraltro vero che, in base alle previsioni per il 1969, vanno registrati alcuni elementi positivi che sono promettenti di una dinamica del processo di sviluppo più aderente agli schemi programmati. Quindi gli aspetti oggi più interessanti dell'andamento della nostra economia non sono da ricercarsi nei risultati quantitativi di quello che si è ottenuto negli anni appena trascorsi, quanto in recenti provvedimenti di politica economica ed in altri importanti fatti recentemente verificatisi che, si prevede, avranno una notevole influenza nel processo di sviluppo dei rimanenti anni di attuazione del Programma, cioè il 1969 ed il 1970.

3. — L'ipotesi-obiettivo di fondo del Programma, cioè il mantenimento di un tasso di incremento del reddito nazionale del 5%, è stato raggiunto, anzi superato. Il tasso annuo medio di aumento del valore aggiunto lordo totale nel triennio 1965-68 è stato di circa il 6%; mentre l'aumento dei prezzi è stato particolarmente contenuto, giacché il livello generale dei prezzi è aumentato in media nel triennio di solo il 2,1% l'anno. Invece il comportamento dei conti con l'estero rappresenta già un importante elemento di insoddisfazione, in quanto ad un forte surplus nella bilancia corrente dei pagamenti (dell'ordine di oltre 1.000 miliardi di lire l'anno nel triennio, a prezzi costanti del 1963) ha fatto riscontrare un alto e crescente deficit nel movimento dei capi-

tali. Questa situazione mostra come l'andamento della domanda globale interna sia stato insufficiente ad utilizzare la sempre crescente produzione, cosicché ha dovuto sopprimerne un flusso di esportazioni in continuo e forte aumento; ed il conseguente crescente surplus ha trovato una sempre crescente collocazione all'estero, vuoi mediante investimenti diretti, vuoi — e soprattutto — mediante acquisto di obbligazioni e spostamenti di fondi bancari in altri paesi.

Passando a considerare i fattori che hanno contribuito all'aumento sostenuto del reddito nazionale, troviamo un importante elemento di insoddisfazione per la « performance » economica italiana nell'andamento dell'occupazione extra-agricola. Difatti, il Programma prevedeva nel quinquennio un aumento medio annuo dell'occupazione complessiva di 160 mila unità, come differenza tra un aumento dell'occupazione nei settori extra-agricoli di 280 mila unità (di cui ben 162 mila nell'industria) ed una diminuzione della sotto-occupazione in agricoltura di —120 mila unità. Invece, nella realtà, si è addirittura avuta nell'occupazione complessiva una diminuzione annua media nel triennio di ben —40 mila unità, come differenza tra una diminuzione della mano d'opera agricola di —230 mila unità ed un aumento nei settori extra-agricoli di 190 mila unità (di cui soltanto 53 mila nell'industria).

È evidente, anzitutto, che il deflusso di mano d'opera agricola è stato molto più sostenuto di quanto previsto. Si è qui in presenza di uno degli aspetti più gravi della situazione rovinosa in cui si trova la nostra agricoltura, tuttora incapace — dopo la crisi del vecchio sistema — di riorganizzarsi su basi moderne, razionali, redditizie,

capaci di mantenere una popolazione che si riduce, ma gradualmente, e che aspira a livelli crescenti di reddito e di benessere. Oggi invece l'abbandono dei campi aumenta e s'ingrossa imprevedibilmente e con gravi conseguenze tanto per l'agricoltura che per l'insieme dell'offerta di lavoro extra-agricolo. Ma l'aspetto più preoccupante è costituito dall'andamento dell'occupazione nei settori non-agricoli, ed in particolare nel settore industriale, in cui l'occupazione è aumentata in misura veramente deludente. Siamo qui in presenza di una grossa deficienza del nostro processo di sviluppo economico negli ultimi anni, cioè il fatto che l'aumento della produzione nei settori extra-agricoli è soprattutto legato all'aumento della produttività, con un bassissimo aumento dell'occupazione. Da una parte, l'aumento della capacità ha luogo in settori e con tecniche ad alta intensità di capitale, cosicché il conseguente aumento di prodotto comporta un aumento di occupazione relativamente modesto. Dall'altra, la razionalizzazione e la riorganizzazione aziendale, la maggiore qualificazione professionale della mano d'opera, l'adozione dei turni di lavoro, ecc. fanno aumentare la produttività dei già occupati e quindi la produzione, anche senza aumento della capacità. Ancora, l'andamento della domanda globale è stato tale che si è avuta una rilevante inutilizzazione di capacità, che si è poi riflessa su un andamento deludente degli investimenti.

4. — Un'ulteriore enorme discrepanza tra gli obiettivi del Programma e la realtà concerne appunto gli investimenti produttivi ed anche, per quanto in minor misura, gli investimenti sociali. Com'è noto, dagli investimenti produttivi dipende l'aumento della capacità e

quindi la possibilità di aumento della produzione e dell'occupazione. Il Programma prevedeva nel quinquennio un ammontare annuo medio degli investimenti di circa 8.300 miliardi di lire, cioè circa il 23% delle risorse interne totali, di cui un ammontare di investimenti sociali per circa 3.700 miliardi di lire, cioè circa il 9,8% delle risorse totali. Ma la realtà ha mostrato cifre particolarmente deludenti per gli investimenti complessivi che, nella media del triennio, sono stati di appena 7.200 miliardi di lire l'anno (a prezzi costanti del 1963), cioè una percentuale del 19% del totale delle risorse interne; mentre gli investimenti sociali sono stati circa 3.300 miliardi di lire l'anno (sempre a prezzi costanti), cioè il 9,2% del totale delle risorse.

Tra le cause dell'andamento veramente deludente degli investimenti, ed in particolare di quelli produttivi, vanno anzitutto menzionate le condizioni di insoddisfacente andamento della domanda effettiva che, da un lato, ha provocato una situazione di notevole inutilizzazione della capacità produttiva e, dall'altro, ha smorzato le aspettative sull'andamento prossimo della domanda stessa. Ambedue questi fattori tendono sempre ad influire negativamente sull'andamento degli investimenti, preferendosi invece far fronte a temporanei incrementi di domanda con una maggiore utilizzazione degli impianti e/o con riorganizzazioni dei cicli produttivi e dei turni di lavoro. Vanno poi ricordate certe difficoltà di reperimento di fondi di finanziamento sul mercato dei capitali di rischio a medio e lungo termine, stanti le ben note difficoltà connesse con le debolezze istituzionali del nostro mercato finanziario e monetario, difficoltà che hanno determinato — soprattutto per le pic-

cole e medie imprese — la decisione di posporre la realizzazione di programmi d'investimento di più largo impegno. Infine, non va sottovalutata l'influenza negativa che è derivata dalle lunghezze e tergiversazioni nello stesso processo di attuazione della programmazione, per la già detta mancata approvazione della Legge sulle Procedure, per le incertezze nel varare la contrattazione programmatica, per la non immediata approvazione di attese misure sui finanziamenti industriali, ed in genere per la lentezza e la macchinosità delle decisioni nel campo della spesa pubblica e della politica economica di applicazione delle disposizioni del Programma.

Tutto ciò ha certamente creato un clima di indecisione, di perplessità di attesa non soltanto negli operatori privati (soprattutto quelli piccoli e medi) ma negli stessi imprenditori pubblici, il che si è puntualmente ripercosso sulle decisioni e realizzazioni di investimenti. C'è da aggiungere che, quanto agli investimenti sociali, ugualmente la quota annua media nel triennio è risultata inferiore a quella prevista dal Programma. È vero che nel 1968 gli investimenti sociali complessivi hanno registrato un andamento abbastanza soddisfacente; però il grosso del livello di investimenti realizzati è stato rappresentato dalle abitazioni, che hanno inciso per il 70% del totale (circa 2.400 miliardi su circa 3.300), mentre i rimanenti investimenti sociali sono addirittura diminuiti rispetto al livello del 1967 (circa 900 miliardi nel 1968 contro circa 1.000 miliardi nel 1967).

5. — L'ultima e forse la più grave inadempienza della « performance » economica italiana rispetto agli obiettivi ed alle direttive della programmazione è quella

dell'andamento del processo di sviluppo economico nel Mezzogiorno. Difatti era obiettivo primario del Programma (come del resto era stato di tutta la politica economica italiana nel dopoguerra) la promozione nel Sud di un processo di sviluppo cumulativo ed auto-sostenentesi, mediante l'installazione in loco dei nuovi investimenti produttivi e dei nuovi posti di lavoro extra-agricoli in misura non inferiore al 40% del totale. Ma, anche qui, anzi soprattutto qui, la realtà è stata particolarmente deludente. L'occupazione extra-agricola nel Sud nel triennio 1966-68 si è mantenuta inalterata intorno al 26,6% del totale; inoltre, nell'ambito dell'intero settore extra-agricolo, l'occupazione industriale è aumentata nel triennio di soltanto 5.000 unità, mentre quella nel composito settore terziario è aumentata di ben 230.000 unità. Quanto agli investimenti fissi, ugualmente la quota del Mezzogiorno rispetto al totale nazionale è stata del 28,3% nel 1968, del 29,9% nel 1967 e del 27,7 nel 1966. Siamo, quindi, non soltanto ben lungi dalle quote stabilite dal Programma, ma in presenza di un andamento quanto mai insoddisfacente che ha visto la quota del Sud, dopo un certo aumento tra il 1966 ed il 1967, addirittura diminuire di due punti percentuali tra il 1967 ed il 1968; eppure il 1968 è stato un anno in cui gli investimenti nazionali sono aumentati in misura molto modesta. In realtà, nella media del triennio, gli investimenti fissi nel Sud sono risultati essere circa 2.400 miliardi di lire (a prezzi correnti), mentre secondo le indicazioni del Programma avremmo dovuto avere un ammontare annuo medio nel quinquennio di oltre 4.000 miliardi di lire.

Infine, se guardiamo al tasso di incremento del red-

dito nazionale, troviamo che nel Sud il tasso annuo medio nel triennio è stato del 5%, contro il 6,3% nel Centro-Nord ed il 6% nella media nazionale. Peraltro, da una parte, la situazione risulta ancora più sbilanciata a sfavore del Sud se considerata in termini di incremento del reddito pro-capite (così nel 1968 il reddito pro-capite nel Sud era ancora il 63% di quello nazionale) e, dall'altra, lo stesso tasso annuo di aumento del reddito del 5% nel Mezzogiorno risulta dalla media tra tassi molto diversi, che vanno da uno superiore al 6% nel 1967 ad un tasso di poco superiore al 2% nel 1968.

Ovviamente alla base di un andamento così deludente dell'occupazione e degli investimenti nel Sud vi sono motivi identici a quelli che hanno determinato il loro andamento nell'intera economia nazionale. Ma va, in aggiunta, considerato che le regioni meridionali sono ancora in condizioni di notevole sotto-sviluppo, e in esse un processo cumulativo di industrializzazione e di crescita non può che dipendere da un complesso sistematico ed integrato di molte iniziative produttive interdipendenti, tali da creare veramente un grande « balzo » in avanti. Ciò richiede un impegno finalmente e veramente eccezionale di investimenti massicci, da un lato nel settore delle grandi opere infrastrutturali e dall'altro nei settori produttivi, a cominciare dalle grosse imprese — pubbliche o private — per continuare con quelle medie e piccole. Ma ciò richiede, a sua volta, un insieme organico e pianificato di iniziative di politica economica, che però non soltanto debbono essere prese sulla carta, ma debbono comportare una pratica continua ed incessante di attuazione dei principi stabiliti, per

quanto concerne l'esecuzione di opere infrastrutturali, le decisioni delle imprese pubbliche, gli accordi in sede di contrattazione programmatica con i grossi complessi industriali privati, gli incentivi ed i sussidi delle piccole e medie imprese, ecc. Soltanto con un'azione coordinata, penetrante e continua su questi vari fronti sarà possibile rompere la situazione tuttora stagnante del Mezzogiorno ed instaurarvi un processo irreversibile ed auto-sostenentesi di sviluppo economico e di progresso sociale.

Finché non si terrà fede coerente e continua all'impegno di promuovere tutte le iniziative necessarie all'installazione in loco del 40% degli investimenti produttivi e dei nuovi posti di lavoro, cioè finché non si sentirà ciò veramente come un imperativo cogente e vincolante, non si potrà mai ottenere nel Sud un processo di sviluppo intenso tale da colmare il secolare ed inaccettabile distacco tra le « due Italie ».

6. — Si può ben dire, dunque, che su alcuni fronti cruciali, quali quelli dell'occupazione extra-agricola e della piena occupazione, degli investimenti produttivi e sociali, e dello sviluppo del Mezzogiorno, la realtà dell'economia italiana ha mostrato un andamento ben in contrasto con le indicazioni e gli obiettivi del Programma economico nazionale, cioè in sostanza con le esigenze di fondo delle classi, dei settori, delle regioni più meritevoli del Paese. È vero che difficoltà sempre sorgono quando si cerchi di attuare impegni e direttive di tanto respiro e di complessa natura. Però bisogna ribadire che molto si poteva fare e non è stato fatto e che pare sia proprio mancata una volontà veramente unitaria, organica e mirante alla « gestione » program-

mata della nostra economia. Si pensi, soprattutto, alla gestione della spesa pubblica!

Come si è accennato, tra la fine del 1968 e l'inizio del 1969, sono stati approvati alcuni importanti provvedimenti che dovrebbero aver segnato l'inizio di una volontà e di un impegno nuovo, provvedimenti quali soprattutto la legge sulle pensioni e gli aumenti di stipendio agli impiegati pubblici. Inoltre, vanno registrati fatti positivi quali l'abolizione delle zone salariali, molti importanti programmi d'investimento di imprese pubbliche, ed i primi accordi che concretizzano l'inizio dell'operare della contrattazione programmatica (ad es. quelli con la FIAT, l'Olivetti e la Pirelli per grossi investimenti nel Sud). Trattasi di eventi importanti, le cui conseguenze benefiche potranno farsi sentire sin da quest'anno ed ancor più nel 1970. Tuttavia, molto di più deve e può essere fatto, ad esempio nel campo dell'accelerazione delle spese per diversi importanti programmi pubblici (così per l'edilizia scolastica, la sanità pubblica, i trasporti urbani, ecc.), ed ancora per portare avanti, ed in modo concreto e rapido, il discorso e la politica della contrattazione programmatica a beneficio del Sud. In generale, è la politica degli investimenti che va particolarmente curata, cioè la politica del livello, della distribuzione settoriale, e della dislocazione territoriale di questi, giacché — com'è noto — in un paese come l'Italia i problemi di accumulazione e di sviluppo sono ancora quelli preminenti, soprattutto nelle regioni più bisognose del Paese.

FERRUCCIO MARZANO



la riforma della contrattazione collettiva: da Donovan a Durkheim (*)

È passato più di un anno da quando la Commissione Donovan pubblicò il proprio Rapporto.¹ Dopo una prima ondata di giudizi sbrigativi, in cui i mezzi di comunicazione di massa arrivarono a vertici assurdi di precipitazione, ha fatto seguito un periodo di ripensamento durante il quale le parti hanno fatto tentativi più ponderati per capire e per replicare. A gennaio il governo ha reso nota la propria linea politica in un « Libro bianco »² contenente le proprie proposte principali per una legge sulle Relazioni Industriali ed è passato immediatamente ad insediare la nuova Commissione per le Relazioni Industriali. Nel dibattito che è seguito è emersa un'intesa generale sul fatto che il futuro della contrattazione collettiva rappresenta il problema centrale, ma c'è stata invece controversia circa le diagnosi (quella presentata dal Rapporto e quella del governo) su ciò che non va negli istituti esistenti. Questo è un problema importante per l'ovvia ragione che la natura della diagnosi deter-

* La pubblicazione di questo articolo è stata gentilmente concessa dal *British Journal of Industrial Relations* sul quale esso è recentemente apparso (cfr. n. 2, July 1969).

¹ *Royal Commission on Trade Unions and Employers' Associations 1965-1968: Report*, fasc. n. 3623.

² *In place of Strife - A Policy for Industrial Relations*, fasc. n. 3888.

mina la natura dei provvedimenti da adottare. È su questo aspetto, perciò, che s'incentra il nostro studio. Ci proponiamo di riesaminare il problema della riforma e dell'estensione degli istituti inglesi di contrattazione collettiva.

Non c'è quasi bisogno di riassumere estesamente l'analisi fatta da Donovan. In termini che sono divenuti familiari, essa poggia sull'asserzione secondo cui l'Inghilterra ha due sistemi di relazioni industriali, uno formale e l'altro informale, che sono in conflitto. Il primo, che ha la sua chiave di volta in un accordo di tutto il settore industriale, si allontana dalla realtà in quanto presuppone organizzazioni settoriali abbastanza potenti da imporre le proprie decisioni ai propri membri. Il secondo, che è sempre di più la realtà, poggia sull'ampia autonomia degli imprenditori nelle imprese private e sul potere indipendente di gruppi di lavoratori dell'industria.

Comunque le astrazioni del sistema formale esercitano ancora una forte influenza sulla mente della gente e impediscono al sistema informale di svilupparsi in un metodo efficace e ordinato di regolamentazione.

Il sistema informale rimane perciò frammentato, non codificato, spesso legato alle consuetudini e alla prassi di un particolare gruppo di lavoratori ed è in genere incapace di servire da necessario sostituto della struttura formale degli accordi generali, i quali in molti casi non regolano più efficacemente i rapporti di lavoro. Così la « presunzione » del sistema formale porta al « disordine » nel sistema informale. Alcuni dei più ovvii risultati sono gli scioperi non ufficiali, un andamento confuso dei salari ed una utilizzazione inefficiente del lavoro.

Le tesi più popolari in favore della riforma.

Questa analisi ha cristallizzato dei concetti verso i quali molti studiosi della materia si erano orientati da qualche tempo. Ma tali idee hanno sempre avuto i loro oppositori e non fa nessuna meraviglia il fatto che la diagnosi di Donovan non sia stata accettata interamente da alcuni. La premessa comune su cui un più numeroso gruppo di critici ha basato il proprio scetticismo e le proprie proposte è semplicemente quella che i sindacati, lungi dall'avere troppo poco potere (come sosteneva il Rapporto), ne hanno invece troppo.

Tuttavia, a giudicare dalle critiche, l'esercizio di questo potere da parte dei *leaders* dei sindacati è curiosamente capriccioso. Essi se ne servono appieno quando vogliono ricattare il consumatore, impedire un cambiamento necessario e urgente in campo tecnologico oppure organizzativo ed esercitare minacce di uno sciopero che la maggioranza dei propri membri in cuor suo deplora. Invece, quando c'è bisogno di altri tipi di controllo sui propri membri, come per esempio impedire loro di sfidare gli accordi negoziati e le regole del sindacato partecipando a scioperi non dichiarati ufficialmente, i *leaders* sospendono subito l'uso del potere che si presuppone essi abbiano. Essi assistono inerti alla messa in berlina della loro autorità, della loro *leadership* e della parola da loro impegnata senza alzare un dito per esercitare quel controllo che in teoria essi hanno così abbondantemente a portata di mano.

Un osservatore esterno può accettare o meno come plausibile questa spiegazione dei nostri attuali problemi, ma senza dubbio interpretazioni di questo genere sono alla base di molte autorevoli correnti di opinione.

Per esempio, la dichiarazione politica del Partito Conservatore sostiene che nel campo dei rapporti di lavoro « agiscono mastodontiche organizzazioni che esercitano un immenso potere sui singoli e nella vita economica e sociale della nazione. Il governo ha il diritto e il dovere di assicurare che questi organismi operino nel pubblico interesse ».³ Data la manifesta debolezza delle associazioni dei datori di lavoro, tale dichiarazione è un puro e semplice tentativo di una formulazione prudente dell'accusa che i sindacati dei lavoratori sono troppo potenti e che il governo dovrebbe fare di più per proteggere contro di essi i membri di tali sindacati e la società. La medesima nozione del sindacato come moderno equivalente del « suddito onnipotente » informa le riserve formulate da Andrew Shonfield e da Lord Tangleby al Rapporto Donovan. Analogamente, Aubrey Jones ne ha fatto l'argomento di un certo numero di discorsi politici allo scopo di dimostrare l'esigenza che un organismo come il *National Board for Prices and Incomes* protegga gli interessi del consumatore. È evidente come ciò interessi gli economisti, sia quelli estremamente liberali che quelli estremamente pianificatori. I liberali vedono nel sindacato un organismo che distorce il benefico influsso del mercato; i pianificatori mal sopportano l'opposizione dei sindacati alla politica dei redditi e ai controlli del Governo.

Né si deve pensare che questa opinione sia condivisa solo dai ceti medi e dai manipolatori di professione dell'opinione pubblica. Essa è assolutamente diffusa

³ *Fair Deal at Work*, Conservative Political Centre, aprile 1968, pag. 61.

persino fra gli appartenenti ai sindacati, come ha dimostrato l'esito di un sondaggio dell'opinione pubblica effettuato dal *National Opinion Poll*. Il 30% di coloro cui è stato chiesto se le *Trade Unions* abbiano attualmente troppo potere ha risposto affermativamente, contro il solo 17% che si è espresso per il troppo limitato potere. Come ci si poteva attendere, il 41% ha risposto: « va bene così ». Inoltre il 60% degli iscritti ai sindacati ha espresso l'opinione che si debbano dichiarare illegali gli scioperi non ufficiali ed il 58% ha ritenuto che gli accordi fra imprenditori e sindacati debbano avere valore vincolante al pari di una legge.

C'è stata anche una maggioranza che si è espressa per l'introduzione di un periodo obbligatorio di « congelamento » (*cooling-off*) prima dell'inizio di uno sciopero.⁴

⁴ Bollettino del *National Opinion Poll*, luglio 1968, supplemento speciale: *Sindacalismo*. Sondaggi successivi hanno dato risultati analoghi. Un'inchiesta condotta dal *Centro per il sondaggio dell'opinione pubblica* del *Sunday Times* il 5 gennaio 1969, quando già si erano avute indiscrezioni sulle proposte del Libro bianco del Governo, ha dato i seguenti risultati su di campione casuale di aderenti a sindacati: il 62% favorevole a votazioni a scrutinio segreto prima di scioperi ufficiali, il 57% favorevole all'imposizione di un periodo di « congelamento » in caso di scioperi non ufficiali ed il 65% a favore del valore legalmente vincolante degli accordi. Una indagine condotta in Inghilterra verso la fine del 1968 su elettori non conservatori ha mostrato anch'essa che il 62% di essi era favorevole alla dichiarazione dell'illegalità degli scioperi non ufficiali e che il 31% era contrario. Tra coloro « che votano » costantemente laburista », cioè quelli che votarono laburista nel 1966 e che intendono fare altrettanto alle prossime Elezioni Generali, c'è stata una maggioranza ancora più alta, pari al 64%. (*Socialist Commentary*, febbraio 1969, pag. 30).

È una supposizione fondata che misure del genere abbiano un considerevole seguito popolare fra tutti i ceti ed il loro orientamento generale, esplicito o implicito, è verso una limitazione del potere dei sindacati. Con ciò non si vuol suggerire che ci sia uniformità di opinioni circa i rimedi da adottare. Ci sono di quelli che cercano del tutto apertamente di indebolire per quanto possono i sindacati e che credono, anche se non tutti lo possono dire in pubblico, che i sindacati non siano altro che un fastidio che la storia ci costringe a sopportare. Le *Trade Unions*, si dice, sorsero in un periodo di oppressione e non servono più all'attuale situazione. È un'opinione estremista, ma c'è chi la sostiene. Comunque, la maggior parte di coloro che adottano questo genere di analisi dei difetti della contrattazione collettiva lo fanno per la necessità di una sua riforma legale. Essi vogliono che la legge regoli più estesamente di quanto non faccia ora le attività e gli affari interni dei sindacati. I sindacati, essi sostengono, hanno acquisito nel nostro paese una posizione di privilegio legale che non meritano più e dovrebbero quindi essere perlomeno soggetti a quei controlli legali e a quelle obbligazioni cui sono sottoposti in altri paesi industriali, specie negli Stati Uniti.

Non ci interessa in questa sede indagare sul merito di alcune di queste proposte e sulle modalità della riforma concernente i sindacati. Ci interessa solo studiare se una tesi per la riforma della contrattazione collettiva possa essere basata sulla premessa di un eccessivo potere dei sindacati. Per quanto questa opinione possa essere diffusa, si deve dubitare della sua fondatezza per tre motivi principali. Anzitutto, non cor-

risponde ai fatti; in secondo luogo, contiene una contraddizione intrinseca; e, come terzo motivo, si basa su di una visione inadeguata ed erronea della natura della contrattazione collettiva.

Se guardiamo ai fatti, ci sono scarsi elementi a sostegno della tesi secondo cui i sindacati inglesi siano divenuti più potenti negli ultimi vent'anni. Questo punto è davvero cruciale, perché è questo il periodo in cui sono divenuti sempre più evidenti gli errori del nostro sistema di contrattazione collettiva. L'unica misura quantitativa della forza delle *Trade Unions* è la densità organizzativa, cioè la percentuale, rispetto al totale dei membri potenziali, di coloro che sono veramente organizzati in sindacato. Sebbene il numero degli aderenti sia aumentato un po' in questo periodo, la densità globale dell'organizzazione è diminuita, fra il 1948 e il 1967, dal 45% al 42%. Tuttavia può essere obiettato che, nonostante non si sia verificato uno sviluppo organizzativo, il cambiamento verificatosi nella situazione del mercato del lavoro (ciò che viene convenzionalmente chiamato pieno impiego) ha rafforzato la posizione dei sindacati. Anche questa è un'affermazione da mettere in dubbio. Il pieno impiego, non c'è dubbio, ha accresciuto il potere contrattuale degli iscritti al sindacato sul proprio posto di lavoro, ma proprio questo fatto è stato un importante motivo di debolezza dei sindacati in quanto organizzazioni nazionali. Per la verità, l'incapacità di controllare i propri membri è una delle principali accuse che si muovono ai sindacati. Comunque la debolezza di tale controllo non è dovuta al capriccio dei loro *leaders* quanto al cambiamento della situazione sul posto di lavoro. È inoltre provato che la situazione

prevalente nella maggior parte delle economie caratterizzate da scarsità di manodopera e da abbondanza di commesse ha reso i datori di lavoro più vulnerabili alle pressioni dei sindacati e ha perciò accresciuto il potere contrattuale di questi ultimi. Anche ammesso che la minaccia di uno sciopero sia più potente, rispetto ai giorni della disoccupazione di massa, in quelle industrie in cui i sindacati ne fanno uso, è anche vero che nelle società a più alto tenore di vita chi è iscritto al sindacato non è poi così pronto a rispondere all'appello di uno sciopero che con tutta probabilità si risolverà in una perdita capace di pregiudicare i propri guadagni. La prospettiva di compromettersi frena lo spirito di militante. Considerazioni di questo genere forniscono scarsi motivi per asserire che le pecche del sistema della contrattazione collettiva siano da ricondurre in qualche modo al crescente potere dei sindacati.

Si può anche dimostrare che c'è una contraddizione intrinseca, una incoerenza logica, in questa opinione. Importante è questa dichiarazione del defunto prof. Ashley, che risale a molto tempo fa:

« ... l'unica alternativa pratica agli scioperi — una contrattazione collettiva pacifica — dipende per la sua efficacia dall'esistenza di sindacati potenzialmente organizzati. Ma dei sindacati fortemente organizzati, anche se sono degli strumenti indispensabili per rendere più stabili gli accordi, sono potenti armi di attacco... Questo pone il datore di lavoro in una situazione psicologicamente scomoda: è più di quanto si possa chiedere ad una normale creatura umana pretendere che egli gioisca del potere crescente del sindacato; e tutta-

via esso può mantenere la pace solo a condizione di essere forte ».⁵

Gli attuali critici dei sindacati devono fronteggiare la medesima situazione imbarazzante. Non possono avere le due cose assieme. Se vogliono che i sindacati siano abbastanza forti da poter mantenere la pace attraverso il controllo della condotta dei propri membri, essi non dovrebbero lamentarsi dell'eccessivo potere dei sindacati stessi né proporre provvedimenti intesi ad indebolirli. Per esprimersi su di un piano più teorico: ci sono due aspetti della forza dei sindacati che di rado vanno disgiunti, la loro forza interna e quella esterna. La prima è espressa dalla severità delle sanzioni previste a carico degli appartenenti al sindacato, dal potere che ha un'organizzazione sui suoi membri e dai mezzi che ha a disposizione per fare attuare le proprie decisioni. La seconda si basa sulle sanzioni esterne che essa può mettere in atto per costringere i datori di lavoro a negoziare o ad osservare i patti. Ma questi due sistemi di sanzioni hanno uno sviluppo parallelo. Normalmente un sindacato debole all'interno lo è anche esternamente: ugualmente, i sindacati non possono essere privati della loro forza esterna senza essere indeboliti all'interno. Ecco la contraddizione in cui si dibattono coloro che vogliono limitare il potere dei sindacati.

Il terzo punto è che questo tipo di analisi riflette un'errata visione della natura della contrattazione collettiva. Andrew Shonfield, nelle sue riserve nei confronti del Rapporto Donovan, afferma che il sindacato

⁵ W. J. Ashley: *The Adjustment of Wages*, Longmans, 1903, pagg. 20 e segg.

è in ultima analisi, un'organizzazione da combattimento; il suo compito è quello di essere organizzata per sacrificarsi nell'interesse dei suoi membri.⁶ Ciò è esatto, ma corrisponde solo per metà alla verità e come tale offre un'immagine deformata del ruolo dei sindacati nella contrattazione collettiva. La contrattazione collettiva non è una lotta di potere sfrenata in cui i *leaders* dei sindacati agiscano come comandanti di un esercito, spingendo le truppe verso una guerra totale, con la sola intenzione di massimizzare i guadagni e di causare la sconfitta, quanto più grave possibile, dei datori di lavoro. Essi sono invece uomini prudenti con la piena consapevolezza del fatto che la contrattazione collettiva è un rapporto continuo entro il quale le parti devono convivere. Questa esigenza funzionale li conduce molto più spesso ad allentare le tensioni piuttosto che a crearle. Questa è in effetti l'essenza stessa della loro professione. L'altro aspetto della verità è stato espresso in una vivida frase da C. Wright Mills, quando parla del *leader* del sindacato che fa da « organizzatore del malcontento »:

« Egli organizza il malcontento e quindi ci siede sopra, sfruttandolo allo scopo di mantenere un'organizzazione continua... Rende regolare ciò che altrimenti potrebbe essere dirompente, cerca di costruire e di conservare sia nei rapporti con la controparte imprenditoriale che all'interno del sindacato ».⁷

La maggior parte degli imprenditori inglesi proba-

⁶ *Op. cit.*, pag. 291.

⁷ C. Wright Mills: *The New Men of Power*, Harcourt Brace, 1948, pag. 9.

bilmente ha fatto troppo affidamento, e per troppo tempo, sui capi sindacato perché risolvessero per loro i problemi dei rapporti con i lavoratori. Questa è l'altra faccia della medaglia che illustra la loro mancanza di efficaci politiche nei riguardi del personale, mancanza che il Rapporto Donovan ha attaccato in modo così convincente.⁸ Ma anche dove gli imprenditori si assumono seriamente le proprie responsabilità e perseguono delle politiche ben definite e coerenti nei riguardi del personale, i sindacati devono avere l'autorità sufficiente per risolvere quelli che hanno la probabilità di diventare conflitti ricorrenti di interesse e di punti di vista fra i gruppi costituenti il sindacato stesso. Questo fa parte della contrattazione collettiva al pari degli effettivi scambi di concessioni fra le due parti. « Gran parte della complessità e della bellezza della contrattazione collettiva — come ha detto John Dunlop — interessa il procedimento del compromesso e della definizione delle priorità entro ciascuno dei due schieramenti ».⁹

Ne consegue che, quando i sindacati non sono abbastanza forti da agire realmente come organizzatori del conflitto si ha allora il collasso di una parte essenziale del meccanismo del controllo sociale, su cui facciamo affidamento per mantenere l'ordine nell'industria.

Se allora, al contrario di quanto comunemente ritenuto, il potere dei sindacati non è colpevole delle at-

⁸ « Molte imprese non hanno una politica del personale e forse non ne hanno neppure l'idea », *op. cit.*, pag. 25.

⁹ John T. Dunlop: *The Social Utility of Collective Bargaining*, in « Challenges to Collective Bargaining » (ed. L. Ullmann), Prentice-Hall, 1967, pag. 173.

tuali pecche della contrattazione collettiva, qual'è la vera motivazione per sostenere la sua riforma?

Ordine normativo e contrattazione collettiva.

Proseguendo la nostra analisi ad un livello un po' più approfondito di quanto ci si poteva ragionevolmente attendere dalla Commissione Donovan, la risposta, a nostro parere, può essere riassunta nei termini di quella situazione che il sociologo francese Emile Durkheim definisce *anomie*. Ad una prima traduzione, essa descrive una condizione di assenza di norme derivante da una sospensione della regolamentazione sociale. Il concetto lo si può elaborare e raffinare in molte maniere diverse. Per i nostri scopi attuali noi dimostreremo che le condizioni sociali che egli ha caratterizzato come « stato di anormatività » si possono produrre per un'eccessiva proliferazione di vari sistemi normativi tra di loro non collegati e divergenti. Nel presentare la nostra tesi prendiamo come punto di partenza una visione dei rapporti fra le classi industriali e in particolare della contrattazione collettiva che li collochi nel contesto teorico generale delle funzioni dei sistemi normativi e della dinamica dei loro cambiamenti. Solo allora il nostro uso del concetto di anomia potrà essere pertinente.

Ogni sistema di relazioni industriali è un sistema normativo che regola i rapporti di impiego; in breve, un sistema di regolamentazione del rapporto di lavoro. Una norma può essere vista come « una regola, un parametro, un modello per l'azione », ¹⁰ e una serie di nor-

¹⁰ *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, vol. II, MacMillan and The Free Press, 1968, pag. 204.

me integrate (cioè norme collegate coerentemente secondo certi principî) costituisce un sistema normativo. Comunque, le norme possono essere sostanziali oppure procedurali e la relazione fra le due è una notevole caratteristica del nostro sistema. Applicati ai rapporti di lavoro gli esempi di norme sostanziali comprenderebbero le aliquote medie dei salari, le ore lavorative, accordi sullo straordinario e sulle ferie oppure qualsiasi altra regola che fissi i termini e le condizioni del rapporto di lavoro o che regoli il comportamento sul posto di lavoro. Esempi di norme procedurali, invece, comprendono i preparativi di base per regolare il meccanismo per la negoziazione e la composizione di dispute, nonché i metodi usati nel determinare livelli differenziati di ricompense, di diritti e di privilegi, oppure nel reclutamento e nell'assegnazione al lavoro del personale, o nella sua promozione, supervisione, disciplina e licenziamento. La distinzione è fra norme che regolano direttamente il rapporto di impiego e norme che lo regolano indirettamente attraverso regole di condotta, modelli di azione e varie organizzazioni formali e informali (coi loro rappresentanti) che fanno parte del sistema.

Nelle relazioni industriali sia le norme sostanziali che quelle procedurali possono avere una copertura estremamente diversa e possono essere più o meno generali, cioè avere vari gradi di genericità o di specificità. Si possono applicare ad un singolo gruppo di lavoratori, ad un reparto, ad uno stabilimento, ad una società, a tutte le attività nazionali oppure in un'area più limitata, all'industria nel suo complesso ed oltre. Possono essere generiche al punto da stabilire sempli-

cemente che il licenziamento non debba aver luogo « senza giusta causa » oppure che si debba fare solo una quantità « ragionevole » di straordinari; o così specifiche da fissare l'aliquota del salario per il lavoro oppure un'agenda con scadenze precise nella procedura per le controversie. Questa « trama di norme », in apparenza così particolareggiata, rivela tuttavia un modello generale di sistemi entro i sistemi allorché dei principi che si integrano a vari livelli rivelano di essere impliciti nella molteplicità e diversità delle singole norme.¹¹ Persino in un paese come l'Inghilterra, in cui norme universalmente accettate ed incorporate nella legislazione hanno avuto un ruolo tanto marginale nel regolare i rapporti di lavoro di un sistema nazionale non è privo di significato, perché è possibile distinguere alcuni principi che si integrano transcendendo i molti contrasti fra le due parti e all'interno di esse.

Uno di questi principi è stato quello di accordare la priorità alla contrattazione collettiva rispetto agli altri metodi di regolamentazione del rapporto di lavoro,¹² principio, questo, recepito in altri sistemi nazionali esistenti negli stati democratici. Nonostante la confusione creata dal suo titolo infelice, la contrattazione collettiva è fra l'altro un procedimento di regolamentazione ovvero di creazione di norme che ha un carattere bilaterale.

Le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, attraverso i propri rappresentanti, agiscono unitamente

¹¹ Come John T. Dunlop ha mostrato nella sua pionieristica opera *Industrial Relation Systems*, Holt, 1958.

¹² Per gli altri principi vedi Allan Flanders: *Industrial Relations: What is wrong with the System?*, Faber, 1965, cap. 3.

come creatori di norme sostanziali e procedurali e spesso assumono su di sé tutta la responsabilità, o almeno gran parte di essa, per quanto riguarda la loro interpretazione, applicazione ed esecuzione. Anche se è così, questo non è l'unico metodo per dare alla società un codice adeguato di norme scritte e non scritte al fine di regolare i rapporti di lavoro. Lo stato può formulare certe norme ed applicarle a tutti o a molti rapporti di impiego direttamente o tramite qualche ente pubblico. Imprenditori o dirigenti di azienda possono imporre unilateralmente il rispetto di certe norme ai loro dipendenti. I sindacati a loro volta possono imporre un'analoga regolamentazione unilaterale. Gruppi di lavoratori, riuniti o meno in sindacati possono essere in grado di regolare in parte il proprio rapporto di lavoro, in specie per quanto concerne le regole di condotta sul lavoro, imponendo le proprie norme al padrone. Né si dovrebbe ignorare il potere normativo della consuetudine.

Le ragioni dell'apparire della contrattazione collettiva come la principale istituzione creatrice di norme nel campo delle relazioni industriali, possono essere apprezzate nel miglior modo dopo aver fatto alcune puntualizzazioni sui sistemi normativi in generale. La loro importanza nei rapporti umani è strettamente collegata al concetto dell'ordine sociale. I singoli e i gruppi collocati entro una serie di norme stabili e condivise hanno un numero di punti di riferimento e di linee guida per mezzo delle quali possono giudicare, esprimendoci col Durkheim, « fra il possibile e l'impossibile, fra ciò che è giusto e ciò che è ingiusto, fra pretese e spe-

ranze legittime e quelle esagerate ».¹³ In altre parole, un sistema accettato di norme fornisce una cornice di paragoni e di limitazioni entro la quale aspirazioni altrimenti illimitate possono essere formulate avendo un qualche riguardo per la proporzione sociale. Sebbene l'ordine in se stesso possa non costituire il più elevato bene sociale e sebbene nessun sistema di norme possa essere considerato sacrosanto, la società non può esistere senza una regolamentazione normativa intesa a mantenere l'ordine sociale; dipende da tale regolamentazione la possibilità di far rispondere alle aspettative certi comportamenti e di poterli prevedere. Nella misura in cui manca, si indebolisce o è minacciata la necessaria regolamentazione normativa il disordine si manifesta evidente attraverso comportamenti atipici che arrivano a minacciare l'integrazione e la prevedibilità dell'azione e dei fatti sociali.

In termini più specifici, il disordine si manifesta attraverso la disorganizzazione, la rottura e una varietà di altri sintomi collegati con aspettative deluse. Comunque le società differiscono tra di loro per il grado di disordine tollerato e le aree di comportamento in cui esso è tollerato. A scopo di analisi possiamo concepire due tipi ideali. Ad un estremo si ricerca un tale grado di integrazione sociale e di prevedibilità al punto di limitare molto severamente la diversità dei modelli normativi in quasi tutti i campi del comportamento sociale. I compiti di creare e di attuare le norme sono completamente centralizzati, impedendo così un mercato libero

¹³ E. Durkheim: *Suicide*, Routledge and Kegan Paul, 1952, pag. 253.

di idee e di valori ed impedendo l'esistenza di gruppi autonomi e liberi di sfidare le norme in vigore. Nelle relazioni industriali ciò implicherebbe un sistema universale che tenti di regolare in tutto i rapporti di lavoro su di una base unificata e coerente, all'interno delle fabbriche, tra fabbriche della stessa attività industriale e fra tutte le industrie e le attività. Un ordine che arrivi a tanto potrebbe essere imposto soltanto in base ad una *force majeure*, cioè con il potere coercitivo dello stato. Si potrebbero sviluppare tensioni e instabilità all'interno del sistema nel caso che i gruppi soggetti si ribellassero o cercassero una qualche autonomia, ma anche le forme più lievi di disordine diventano una minaccia per lo stato e devono essere soppresse.

All'estremo opposto abbiamo la società pluralistica, in cui la regolamentazione dei rapporti di lavoro è per quanto possibile non imposta per legge. Attraverso il meccanismo del contratto, della libera associazione e della libera circolazione delle idee e delle ideologie, assieme ad una forte preferenza per l'azione volontaria si sviluppa una grande varietà di gruppi e di enti creatori di norme che sono relativamente autonome ma al tempo stesso interdipendenti. Il risultato è una molteplicità di sistemi normativi separati tra di loro che sembra svilupparsi in modo più o meno casuale. Anche se, come già detto, essi probabilmente non mancano interamente di principi comuni, ne consegue per forza un certo grado di costante disordine. Ciò rappresenta il necessario prezzo del cambiamento e dello sviluppo; un prezzo che viene pagato ben volentieri per evitare il controllo autoritario e centralizzato che sarebbe necessario per avvicinarsi anche alla lontana all'ordine assoluto.

Fra questi due estremi esistono molte varianti nei modelli degli ordini normativi. A noi interessa, comunque, la dinamica dei mutamenti delle strutture pluralistiche in cui i conflitti sociali e di lavoro sono accettati come legittimi e non soppressi. Qui le regole e i modelli prevalenti di fatto in un dato momento non raccoglieranno il consenso incondizionato di tutti i gruppi esistenti all'interno della struttura. Può darsi che qualcuno di essi desideri veder regolato il proprio rapporto di lavoro da norme diverse. E questo è il caso di quei gruppi che hanno aspirazioni normative. È il potere la variabile cruciale che determina il risultato, in questa situazione. Un gruppo può benissimo avere imposto agli altri gruppi il sistema di norme da esso preferito, ma un gruppo sottomesso può forse mobilitare dalla sua il potere, formulare proposte normative, sfidare le norme vigenti e strappare un compromesso. Allora può darsi che possa assicurarsi l'accettazione permanente di un procedimento di regolamentazione bilaterale o, se è abbastanza potente, possa imporre unilateralmente la propria serie di norme in sostituzione di quella esistente.

Al contrario, naturalmente, un gruppo può darsi che aspiri a creare norme diverse da quelle vigenti, ma che manchi della forza necessaria per sfidarle. Esiste allora una tensione fra norme e aspirazioni normative. È fuori discussione che gli interessi siano in conflitto, ma il contrasto rimane latente, dal momento che le aspirazioni non possono ricevere effettiva espressione. Il conflitto diventa davvero evidente solo quando il gruppo è in grado di mobilitare una forza sufficiente a sfidare le norme vigenti. In questo contesto la relazione

fra forza e aspirazioni è complessa. La consapevolezza da parte di un gruppo della propria forza tende a stimolare le aspirazioni, anche se un gruppo può possedere la forza prima di acquistarne consapevolezza. Al contrario, nuove aspirazioni possono spingere un gruppo a cercare modi per aumentare il proprio potere o per dirigere verso nuovi scopi il potere di cui dispone al momento.

Da un conflitto aperto può derivare un accordo, ma è importante distinguere fra accordo e consenso normativo. Gruppi aventi aspirazioni normative differenti possono negoziare di comune accordo un compromesso su quali debbano essere le norme vigenti, ma questo non significa necessariamente un totale consenso sui valori e sui principi. Né parimenti vuol dire che non sia presente alcun elemento di consenso. È chiaro che una intesa per quanto riguarda un compromesso esprime per lo meno un accordo sul fatto che il gioco debba continuare e che sia, inoltre, giocato secondo certe regole. Ma all'interno di questo consenso procedurale i diversi gruppi può darsi che raggiungano un compromesso normativo su problemi sostanziali mantenendo pur tuttavia aspirazioni normative che divergono notevolmente. La dinamica del procedimento comincia ora a diventare visibile. Le aspirazioni normative all'interno di un gruppo possono crescere, aumentando la tensione fra loro e le norme vigenti. La consapevolezza della forza raggiunta può essere tra i fattori che allargano le aspirazioni in questa direzione. Il gruppo fa pesare tutta la sua forza per ridurre la tensione fra norme e aspirazioni. È ovvio che maggiore è il grado di consenso fra la realtà e le aspirazioni normative dei vari



gruppi interessati, minore è la tensione generale e il ricorso alla forza per tentare di ridurre questa tensione.

Lo scoppio di un conflitto aperto nei rapporti industriali, quando i gruppi mobilitano e esercitano la propria forza per cambiare le vecchie norme e crearne di nuove, è stato in genere ovviato col metodo della contrattazione collettiva. Secondo l'affermazione di Robert Dublin, in « una democrazia... la continuità della società e la sua stabilità dipendono da un corpo comune di criteri in base a cui determinare quando il conflitto divenga disordine », ¹⁴ e in una società industriale la contrattazione collettiva è il procedimento sociale che fornisce tale « cornice entro cui considerare, nell'ambito degli affari oggetto di disputa, le opinioni dei datori di lavoro e dei lavoratori suscettibili di creare disordine, allo scopo di eliminare le cause di tale disordine ». ¹⁵

In questo senso essa è la « grande invenzione sociale che ha istituzionalizzato il conflitto sindacale » allo stesso modo in cui « il procedimento delle elezioni e la regola della maggioranza hanno istituzionalizzato il conflitto politico ».

Perché, se è vero che quando una delle due parti fa uso della propria forza economica « la sua funzione immediata » è « la creazione di disordine sociale » tuttavia il suo « scopo strategico... è quello di stabilire una nuova base di ordine, una nuova serie di regole » cosicché « i limiti del disordine sociale giungano ad essere determinati istituzionalmente ». ¹⁶

¹⁴ A. Kornhauser, R. Dublin and A. M. Ross: *Industrial Conflict*, McGraw-Hill, 1954, pag. 40.

¹⁵ *Ibid.*, pag. 44.

¹⁶ *Ibid.*, pag. 45.

Se allora cerchiamo di costruire un modello semplice della contrattazione collettiva come procedimento sociale dobbiamo porre alla voce « entrate » (*input*) il conflitto e il disordine ed a quella « uscite » (*output*) le norme con la loro applicazione e aggiustamento. Il che all'incirca equivale a dire che la contrattazione collettiva è un procedimento di risoluzione delle controversie ovvero un procedimento di creazione di norme. Ciò che importa è che storicamente la contrattazione collettiva è stata il metodo principale costruito dalle società industriali per la creazione di sistemi normativi validi e adatti a mantenere in limiti socialmente tollerabili le controversie nei rapporti di lavoro. Questo essa lo ha fatto perché le regole che essa crea, in quanto espresse in accordi collettivi ed in intese non scritte, sono sostenute da un grado sufficientemente elevato di consenso fra coloro i cui interessi sono maggiormente toccati dalla loro applicazione.

Se uno ammette che la sostanza delle relazioni industriali è la regolamentazione del lavoro — la creazione e l'amministrazione di norme regolanti i rapporti d'impiego — la grande attrattiva della contrattazione collettiva e la principale ragione della priorità ad essa accordata rispetto agli altri metodi di regolamentazione del lavoro nella maggior parte dei paesi democratici risiede nel fatto che le sue norme sono accettate di comune accordo dai rappresentanti delle due parti contraenti. Questo fa sì che esse siano più prontamente accettate e osservate rispetto a quando sono imposte unilateralmente da una delle due parti o da qualche autorità esterna, come, ad es., lo stato. L'accettabilità è accresciuta anche dal carattere continuo della contrattazione collet-

tiva che rende possibile l'adozione permanente di norme adatte al cambiare delle esigenze e delle circostanze.

Ma il fatto che in una data società la contrattazione collettiva sia in genere accettata o persino ritenuta il miglior metodo per risolvere le controversie di lavoro non significa che le forme istituzionali esistenti siano necessariamente adeguate a fornire una regolamentazione normativa sufficiente. Abbiamo veduto come i cambiamenti dei rapporti di potere trasformino il conflitto da latente in aperto e come ciò possa venire accompagnato da crescenti aspirazioni normative che sfidano di fatto le norme vigenti. In queste circostanze, gli organi della contrattazione collettiva che erano in precedenza sufficienti a mantenere l'ordine sociale, o tanto ordine quanto bastava, può darsi che non siano più in grado di fronteggiare l'aumentato *input* di conflitto a meno di non essere radicalmente riformate. Questo è precisamente ciò che è successo in Inghilterra ad un ritmo crescente nel periodo post-bellico e l'effetto principale, come dimostreremo, è stata una sempre più accentuata polverizzazione della regolamentazione normativa. Comunque, prima di giungere a questa parte della nostra dimostrazione dobbiamo ancora spiegare, a livello teorico, perché tale frammentazione abbia conseguenze anormali. L'analisi finora svolta ci permette di postulare quattro principali cause di disordine nei rapporti di lavoro, disordine derivante dall'interazione fra aspirazioni normative e norme predominanti. La prima di queste comprende le situazioni in cui un gruppo, vincendo la resistenza di un altro, cerca di cambiare le norme procedurali e la natura del sistema (per es., trasformando da unilaterale a bilaterale la creazione e l'at-

tuazione di norme, oppure allargando e contrattando la dimensione dell'unità di regolamentazione).

La seconda causa di disordine è una situazione analoga con riguardo alle norme sostanziali del sistema; il grado di tensione fra le norme vigenti e le aspirazioni di uno o più gruppi di rilievo è divenuto così elevato, che provoca la sfida e il conflitto. La terza causa è un'assenza di regolamentazione di certi problemi su cui almeno un gruppo ha delle proposte normative. In queste circostanze situazioni difficili hanno soluzioni *ad hoc*, frammentarie, spesso raggiunte soltanto dopo conflitti fra gruppi opposti che hanno fatto valere in quel particolare caso i loro interessi e valori divergenti.

Comunque, finché non si raggiunge un accordo sull'esigenza di una regolamentazione, persiste la prospettiva di un disordine ricorrente.

Quando la seconda e la terza causa di disordine si sommano il fatto stesso della loro frequenza ed estensione può creare, in circostanze particolari, la quarta fonte di disordine: una progressiva frammentazione e una crisi dei sistemi normativi esistenti. Questa categoria, come la prima, porta ad un cambiamento nella natura del sistema (in questo caso, ad una contrazione nella dimensione delle unità di regolamentazione, accompagnata spesso da un passaggio da una regolamentazione bilaterale ad una, virtualmente, unilaterale). Ma il conseguente disordine risulta, non già da un aperto conflitto per quanto riguarda le norme procedurali in quanto tali, ma dalle conseguenze sostanziali della frammentazione di più grandi unità regolamentatrici in un certo numero di unità più piccole e non integrate. In contrasto con quanto avviene per la prima categoria,

questo cambiamento di strutture non è in genere contestato, dato che la parte cui esso è imposto non è in grado oppure non ha intenzione di resistere.

Nella situazione tipica, un sistema di norme che si estenda ad un certo numero di gruppi differenti è sottoposto a crescenti tensioni per una varietà di possibili motivi. Forse non regolamenta i problemi sui quali alcuni gruppi hanno aspirazioni normative. Forse non risolve anomalie ed incoerenze di regolamentazione fra gruppi dello stesso sistema o di altri sistemi. Come reazione a questi difetti del sistema i gruppi aventi sufficiente forza ne infrangono le regole ed impongono proprie regole. Il loro esempio è seguito in quanto essi servono da punti di riferimento ad altri gruppi, o nello stesso sistema o in altri. Sorge una frustrazione estrema in quei gruppi che sono sottoposti alle stesse tensioni ma che mancano di forza. Frattanto ciascun sistema di norme viene o sostituito o integrato da una quantità di sistemi minori. Ciò accresce la probabilità di disordini, dato che gruppi governati da sistemi normativi differenti hanno una grande probabilità di comportarsi in modi che rendano vane le aspettative di ciascun altro.

Oltre che rendere difficile la possibilità di prevedere le varie iniziative, integrandole, ciò può creare reciproche frustrazioni, gelosie e rivalità, che possono sfociare in gravi conflitti fra gruppo e gruppo. Inoltre, questa frammentazione dei sistemi normativi è essa stessa un fattore che crea tensione fra le norme e le aspirazioni. Il disordine si nutre del disordine. La speciale gravità e indocilità della nostra quarta causa del disordine dovrebbe essere evidente, non solo per il

suo carattere cumulativo. Le altre tre richiedono concessioni e compromessi da parte dei gruppi opposti, probabilmente su problemi che essi hanno considerato questioni di principio, ma l'ordine può essere ristabilito attraverso una revisione o una estensione dei sistemi normativi esistenti. Ma quando la frammentazione progressiva ed arbitraria di questi sistemi ha superato un certo limite, niente può rimuovere la causa del disordine all'infuori della loro completa ricostruzione.

In genere si può sostenere che quanto più numerosi, in senso relativo, sono i sistemi di norme regolanti i rapporti di lavoro, tanto maggiori sono i problemi dell'ordine sociale, dato che il compito di trovare la giusta misura di integrazione fra i vari sistemi diventa sempre più difficile a risolversi. In altre parole, quanto più frammentata è la regolamentazione, tanto maggiore è la probabilità di disordini, una volta che i vari gruppi basino le proprie aspettative e la propria azione su di un corpo di norme non correlate e divergenti.

La minaccia di instabilità che grava su tale situazione può avere le conseguenze più profonde e serie. La proliferazione di gruppi creatori di norme e la risultante molteplicità dei sistemi normativi può produrre un grado di disordine tale da impedire e mettere a repentaglio le funzioni più importanti della vita sociale e dell'assetto politico.

Nelle relazioni industriali le conseguenze economiche non si limitano agli scioperi e agli altri turbamenti del processo produttivo. La mancanza di integrazione e di prevedibilità è anche espressa da fattori quali differenze caotiche di remunerazione e da movimenti incontrollati dei profitti e dei costi del lavoro. E le conse-

guenze politiche non sono decisamente meno importanti. Il crescente disordine può minacciare la capacità di governare da parte degli uomini al potere e può far sorgere forti richieste popolari in favore di un intervento d'autorità dello stato per restaurare l'ordine.

Un'eccessiva proliferazione di sistemi normativi può, perciò, avere conseguenze sociali simili a quelle causate dall'assenza di una qualsiasi norma che regoli i conflitti. Entrambe le situazioni possono essere viste in termini di crisi della regolamentazione sociale. Entrambe possono essere descritte negli stessi termini con cui Durkheim definisce la *anomie*. Si può così esprimere il problema fondamentale delle società che aspirano ad essere democratiche nel significato in cui questa parola è in genere intesa nel mondo occidentale. Esse cercano un equilibrio che è notoriamente difficile a mantenere. Esse rifuggono da un grado di ordine e di integrazione sociale quale sarebbe richiesto, per raggiungere i propri scopi, dalla centralizzazione di una attività creatrice di norme ripugnanti ai loro valori sociali.

La crisi della regolamentazione sociale

La Commissione Donovan ha basato le proprie tesi per una riforma della contrattazione collettiva sulla premessa analitica centrale di due sistemi in conflitto. È stata criticata per aver esagerato la misura della crisi del sistema formale basato su accordi a livello nazionale e il grado di sviluppo del sistema informale della contrattazione a livello aziendale. Ciò è dovuto, suggeriscono a volte questi critici, al fatto che tale Rapporto ha generalizzato troppo dall'esperienza del settore delle

costruzioni meccaniche. Una lettura attenta del Rapporto rende insostenibili queste accuse perché le affermazioni ivi contenute sono qualificate e lasciano « spazio per una discussione sulla misura » di questi sviluppi. Una critica più appropriata, anche se più teorica, potrebbe appuntarsi contro la sua concezione teorica di due sistemi. È fuori dubbio che la forza regolatrice degli accordi nazionali sia stata indebolita dal comportamento pratico del ceto imprenditoriale e dei gruppi di lavoratori né è dubbio che ciò sia accaduto in misura maggiore o minore in tutti i settori industriali, eccettuati pochi. Comunque, quello che il Rapporto, per comodità espositiva, denotava come sistema informale non merita del tutto questo titolo, quando l'assenza di qualsiasi principio di integrazione sia la caratteristica più rilevante della media dei comportamenti descritti.

Questa è molto più di una questione semantica. È nostra opinione che in Inghilterra l'attuale condizione dei rapporti fra datori di lavoro e lavoratori sia meglio caratterizzata come una proliferazione di sistemi normativi non correlati, ciascuno dei quali poggia solo su di una piccola base di accordo, piuttosto che di sistemi strettamente integrati che coprono aree molto più estese, e che l'effetto globale sia equivalente ad una crisi progressiva della regolamentazione sociale. Come e perché si è giunti a questo?

L'analisi deve partire dalla trasformazione dei rapporti di potere all'interno delle fabbriche e delle società, conseguente al pieno impiego che ha per lo più dominato la nostra struttura produttiva per gran parte del periodo post-bellico. Questo terreno è stato ampiamente coperto dal Rapporto Donovan. Nei termini teorici che

usiamo, l'integrazione fra potere e aspirazioni ha dato uno stimolo vigoroso alle pretese a livello aziendale ed il fermento è stato intensificato dal procedere crescente dei mutamenti tecnologici organizzativi e sociali.

Le norme sono venute a trovarsi sotto la costante pressione di una revisione e le aspirazioni via via emergenti hanno rivelato sempre maggiori lacune nei sistemi normativi portando alla luce nuove questioni e problemi per i quali non esisteva ancora una regolamentazione. Ne sono seguiti due tipi di conseguenze. Gruppi di lavoratori capaci di mobilitare la forza necessaria si sono creati un varco in un'area relativamente più grande di regolamentazione ed hanno imposto un ambito più ridotto e più favorevole a loro. E quando si sono trovati di fronte a delle lacune nel sistema normativo, rispetto a certe loro aspirazioni, i gruppi aventi una certa forza hanno introdotto la regolamentazione da loro voluta.

Sia nell'una che nell'altra situazione la revisione e creazione di norme è stata improvvisata e frammentaria, si è basata su di una piattaforma molto ridotta di consenso ed è stata riferita alle maggiori unità di regolamentazione. Questo spezzettamento dell'ordine normativo all'interno del sistema e le aggiunte frammentarie, quasi un calderone, determinate tutte dalla casualità della distribuzione del potere piuttosto che da principi accettati di ogni genere, hanno accresciuto grandemente la probabilità di disordine e di perdita del controllo all'interno del sistema industriale e dell'impresa.

Ma gli effetti si sono estesi molto al di là di questi confini e su questi il Rapporto Donovan si è soffermato solo in maniera superficiale. L'ordine si basa tanto sui rapporti fra le varie aziende, categorie e attività indu-

striali, quanto sui rapporti all'interno di esse. Qui le medesime forze hanno agito distruggendo i rapporti tradizionali e creando situazioni nuove dove non esistono rapporti definiti e accettati. Il problema, come è stato dimostrato in altra sede,¹⁷ è quello di una concorrenza sfrenata che è causa ed effetto dell'inflazione, e che invade tre campi: economico, politico e sociale. I datori di lavoro si sono messi in concorrenza economica per accaparrarsi il lavoro scarsamente disponibile sul mercato, facendo salire le offerte di remunerazione oltre i tassi su cui si erano accordati, infrangendo i pochi rapporti normativi che possono essere esistiti in precedenza all'interno delle varie aziende, settori e rami di attività. Anche i rapporti politici fra i sindacati hanno obbligato questi ultimi a competere per il successo scavalcandosi a vicenda nel cercare di ritoccare le norme riguardanti i salari e le condizioni di lavoro dei propri iscritti.

La terza forma di concorrenza, quella sociale, è derivata dai contrastanti giudizi di valore in possesso dei vari gruppi dipendenti, i quali influenzano la loro opinione sul valore relativo dei servizi da loro resi e sulla giustizia della loro retribuzione in confronto ad altri gruppi e, di conseguenza, le loro pressioni sui datori di lavoro e sui sindacati.¹⁸

¹⁷ Allan Flanders: *Collective Bargaining: Prescription for Change*, Faber, 1967, pagg. 21-3.

¹⁸ La richiesta di uguale retribuzione per le donne nell'industria, richiesta che pare vada acquistando sempre maggiore slancio, è una dimostrazione attuale di come una più forte affermazione di aspirazioni normative solo in parte realizzate possa generare nuove forme di concorrenza sociale.

Queste forze hanno acuito e portato in prima linea un problema che per molto tempo della nostra storia industriale è stato un po' soffocato, probabilmente con rilevanti conseguenze per la classe nazionale e per i rapporti politici. È il problema della distribuzione delle ricompense e dei privilegi non *tra* le classi, ma *all'interno* delle classi. Naturalmente non si è mai dimostrato vero che i sistemi di norme regolanti i rapporti di lavoro avessero l'effetto di determinare soltanto la distribuzione dei premi e dei privilegi fra capitale e lavoro. Essi hanno determinato, intenzionalmente o di riflesso, le fortune dei vari gruppi di lavoratori l'uno nei confronti degli altri. Comunque, la situazione post-bellica, lasciando libere di svilupparsi le potenti forze competitive fra gruppi e settori dei lavoratori a più basso salario, rende il fatto molto più tangibile e incisivo di quanto sia mai apparso prima. La lotta al coltello fra le categorie per strappare dei vantaggi è attualmente impiantata su di una scala senza precedenti. Ci sono molti indizi che il significato di ciò non è ancora largamente apprezzato. Il dibattito sulla politica dei redditi è spesso condotto all'interno del movimento sindacale come se la contrattazione collettiva fosse semplicemente un meccanismo per raggiungere la giustizia sociale fra capitale e lavoro e la sua funzione nel determinare le fortune relative delle varie categorie di lavoratori è ignorata. In realtà, la politica dei redditi di per sé è spesso vista come una politica frenante con ingiusti svantaggi per la classe lavoratrice che viene teorizzata come un'entità omogenea.

Ciò non per negare neanche per un momento che ci sia un'ampia prospettiva di dibattito circa la forma

assunta in pratica dalla politica dei redditi (per es., se essa debba comprendere o meno tentativi per regolare, anche se crudamente, dividendi, rendite e prezzi e quali categorie debbano essere favorite rispetto ad altre). Ma la questione della opportunità della stessa esistenza della politica dei redditi non può essere considerata come se fosse in discussione semplicemente un problema dei lavoratori in opposizione ai datori di lavoro. È una concessione ad un certo conformismo formatosi in un contesto molto diverso. In altri tempi, quando una rilevante percentuale delle risorse economiche giaceva inutilizzata solo per mancanza di conoscenze e di volontà da parte del governo, avrebbe avuto una certa validità la concezione di molti sindacalisti secondo cui l'accettazione delle richieste salariali di una categoria più importante avrebbe potuto aiutare tutte le altre categorie, in quanto contribuiva ad un movimento in avanti dei prezzi e dei redditi che portava all'utilizzazione di risorse inutilizzate. Ma in una situazione in cui tutte le risorse sono interamente impiegate, un vantaggio strappato da una categoria potente può avvenire, in senso assoluto o relativo, a spese delle categorie deboli, che probabilmente sono più i salariati che non gli impiegati, i dirigenti e gli azionisti.

La lotta competitiva fra i gruppi in condizione di pieno impiego ha perciò creato un problema di disordine sociale che è nuovo semplicemente perché mai prima d'ora è esistita una opportunità tanto diffusa e durevole per i gruppi dipendenti di mobilitare il potere e di esprimere le proprie aspirazioni normative. Dato che il problema del disordine, quale noi lo conosciamo attualmen-

te, è nuovo, in passato non si sviluppò alcuna urgente esigenza di regolarlo.

L'attuale urgenza di questo bisogno si è ovviamente intensificata a causa della posizione dell'Inghilterra nel campo del commercio estero ma sussisterebbe ugualmente anche se non stessimo attraversando una crisi nella nostra bilancia dei pagamenti.

I connotati caratteristici di questa condizione relativamente caotica sono stati descritti dal Durkheim. Come egli ha detto, ciò è causa:

« ...dei conflitti che ricorrono incessantemente e dei molteplici disordini di cui il mondo economico fa una così triste mostra. Perché, dato che niente si oppone alle forze attive ed assegna loro limiti da rispettare, esse tendono a svilupparsi a casaccio ed entrano in contrasto l'una contro l'altra, dandosi battaglia e indebolendosi. Naturalmente le più forti riescono a demolire completamente le più deboli o a subordinarle. Ma se le forze soggiogate per un certo periodo debbono sopportare di starsene subordinate per forza, esse non acconsentono a questa situazione e di conseguenza ciò non può costituire un equilibrio stabile. Le tregue cui si arriva dopo la violenza non sono nient'altro che provvisorie e non soddisfano nessuno. Le passioni umane si arrestano solo di fronte ad un potere morale che esse rispettano. Se manca ogni autorità di questo genere prevale la legge del più forte e lo stato di guerra, latente o attivo, è necessariamente cronico ».¹⁹

E di nuovo, in un altro passaggio, Durkheim annota

¹⁹ E. Durkheim: *The Division of Labour In Society*, Free Press: Collier MacMillan, 1964, pag. 3.

ciò che succede quando « un improvviso aumento di potere e di ricchezza » crea condizioni instabili ribaltando la gerarchia stabilita dei valori:

« L'equilibrio è rovesciato, ma non può essere immediatamente improvvisato un nuovo equilibrio. C'è bisogno di tempo perché l'opinione pubblica riclassifichi gli uomini e le cose. Finché le forze sociali così liberate non hanno riacquisito il loro equilibrio, il loro rispettivo valore è sconosciuto e così manca per un po' di tempo ogni regolamentazione. Non si conoscono i limiti fra il possibile e l'impossibile, fra ciò che è ingiusto, fra le richieste e le speranze legittime e quelle che sono esagerate. Di conseguenza non c'è alcun freno alle aspirazioni ».²⁰

Il processo può essere descritto dal punto di vista del suo impatto sugli istituti della contrattazione collettiva. Il sistema di norme originato dalla evoluzione della contrattazione collettiva nel nostro paese, particolarmente per la nostra struttura fatta di accordi a livello nazionale, non può più far fronte all'aumentato *input* di conflitti che è stato generato dalle circostanze post-belliche. Ecco perché il sistema si è indebolito e si trova, in una certa misura, in uno stato di collasso. Ecco perché non basteranno riparazioni occasionali al meccanismo e occorre un nuovo modello. Tutto ciò che il Rapporto Donovan ha da dire in dettaglio sulle « pretese » e sul « disordine » rappresenta una manifestazione di questa condizione. Essi sono sintomi tipici della crisi dei sistemi normativi. Vista in questo contesto e

²⁰ E. Durkheim: *Suicide*, Routledge and Kegan Paul, 1952, pag. 253.

nella precedente struttura analitica, l'idea che la crisi dei nostri sistemi di regolamentazione possa in qualche modo essere rimediata ricorrendo all'attuazione legislativa degli accordi collettivi ²¹ è ridicola e denuncia solo una mancanza di comprensione della natura del problema. Per citare ancora una volta Durkheim: « quando i limiti sono semplicemente imposti dalla forza e non dalla pace e dall'armonia, essi sono illusori; rimane latente lo spirito di insoddisfazione e di malcontento; gli appetiti repressi superficialmente sono pronti a ribellarsi ».²²

L'incapacità da parte dei *leaders* delle due parti di adattare gli istituti della regolamentazione per far fronte alla crescente incidenza e al sempre maggiore raggio d'azione del conflitto e del disordine è proprio quello che in molte occasioni ha condotto ad un aumento della creazione e applicazione unilaterale delle norme da parte delle categorie di lavoratori. Mentre i *leaders* si sono aggrappati alle sicure forme dei metodi vigenti e dei problemi noti, le categorie più favorite fra la « truppa » si sono date una dinamica propria.

Dato che il problema ci ha colti solo nel periodo post-bellico, occorre necessariamente chiedersi perché l'Inghilterra abbia dovuto aspettare fino ad ora prima di affrontarlo. In altre parole, come possiamo inquadrare gli avvenimenti attuali in una prospettiva storica?

²¹ Praticamente questo può significare poco di più che attuare per legge l'« obbligazione alla pace » esistente nei vigenti (e largamente superati) accordi procedurali.

²² *Ibid.*, pag. 251.

Il presente in una prospettiva storica

A prima vista si potrebbe pensare che l'impatto della Rivoluzione Industriale su di una società tradizionale, a prevalente struttura rurale, possa aver creato uno stato di anomia simile a quella che stiamo sperimentando attualmente. Lo sgretolamento di un regime antico e stabile sotto i colpi del rapido cambiamento della tecnologia, degli incrementi demografici e dello sviluppo dei centri urbani, ci si poteva attendere sicuramente che producesse proprio l'effetto del quale ci occupiamo. Un correttivo necessario di tale assunto è l'unanimità con la quale gli storici di economia ora sottolineano che l'industrializzazione fu un processo più graduale di quanto il termine « rivoluzione » implichi, con la sua suggestione di uno sconvolgimento improvviso, universale. E quanto più graduale è una serie di cambiamenti, tanto maggiore è la possibilità che l'ordine esistente di norme possa adattarsi per gradi senza essere frantumato. Ma altri fattori, oltre questo, erano implicati.

Abbiamo già notato che i conflitti di interesse fra categorie riguardo ad un dato sistema di norme possono rimanere latenti se la categoria che si sente privata o minacciata manca del potere per sfidare le norme esistenti. La storia delle associazioni fra salariati o impiegati nel XIX secolo dimostra che solo una percentuale minima di esse fu in grado di mobilitare il potere necessario. Di queste un numero significativo erano potenti corporazioni di artigiani che orientavano molto del loro sforzo normativo non verso il cambiamento delle norme ereditate dal passato, ma verso la propria difesa contro gli abusi dei datori di lavoro. In altri settori caratterizzati da brusche fluttuazioni dei prezzi erano i datori

di lavoro quelli abbastanza forti da prendere posizione sulla consuetudine e che tolleravano le associazioni dei lavoratori solo se esse accettavano un collegamento normativo mediante una scala mobile fra i movimenti dei prezzi e quelli dei salari. In molte delle più importanti attività aziendali l'interesse dei datori di lavoro nel regolare la concorrenza nel mercato di lavoro li indusse a collaborare con i sindacati nell'estendere una regolamentazione attraverso liste negoziate con l'elenco dei prezzi, stabilendo perciò norme sui salari con la minima possibilità di violazione. Nessuna di queste situazioni fu esente da disordine. Le prime tre cause, di quelle cui si è detto in precedenza, erano tutte presenti. Il disordine sorse a proposito della struttura procedurale del sistema di regolamentazione: i sindacati si batterono per convertire la regolamentazione da unilaterale, esercitata solo dai datori di lavoro, a bilaterale e per allargare l'unità di regolamentazione; i datori di lavoro delle professioni artigianali si trovarono spesso a fare lo stesso nei confronti di artigiani che erano riluttanti ad abbandonare la propria regolamentazione unilaterale. Il disordine sorse anche per il contenuto delle norme sostanziali. Si agitarono controversie circa le norme prevalenti in concomitanza col crescere delle aspirazioni dei lavoratori, col fluttuare della situazione del mercato, col cambiare della tecnologia e con l'espansione o contrazione delle varie attività. E ci furono battaglie sull'opportunità di includere o meno all'interno del sistema normativo questioni fino ad allora lasciate non regolate, come per es., quelle delle ore lavorative e dei salari.

Tuttavia, al di fuori di piccoli settori nei quali lavo-

ratori organizzati furono capaci di aspirare ad un'azione indipendente, la stabilità fu preservata dalla incapacità di larghi strati della popolazione attiva di assicurarsi una voce in capitolo nel processo di creazione o di cambiamento delle norme. Entro questi settori, le disparità di potere resero possibile ai datori di lavoro di dettare le norme da loro desiderate senza dover prendere in considerazione le aspirazioni dei dipendenti. In molte situazioni la consuetudine fu il vero fattore regolamentare; anche se era una consuetudine da ordinare e guidare indirettamente attraverso professioni e attività regolate. D'altra parte, nei casi in cui i cambiamenti tecnologici oppure il mercato indussero i datori di lavoro a rompere con la consuetudine, i loro dipendenti poterono offrire in pratica poca resistenza. Infatti tali cambiamenti delle norme furono gradualmente e piccoli.

Anche il moltiplicarsi delle organizzazioni sindacali nell'ultimo quarto del XIX secolo non cambiò subito queste condizioni di relativa stabilità. Infatti, scrivendo dell'intero periodo fino alla I guerra mondiale, Henry Clay rileva che « tutto quello che essi [le parti in rapporti di negoziato] dovettero fare fu di apportare leggere modifiche e aggiustamenti in un sistema di aliquote e di condizioni che era generalmente accettato... A base dell'ordine nel settore industriale c'era un sistema di livelli salariali relativamente stabili, definiti e messi in attuazione dai sindacati o dalla consuetudine; ad essi si allineavano i prezzi e la produzione ». Questi livelli medi « tendevano a muoversi assieme ed a conservare dei rapporti stabili fra di loro per cui si può ben dire che costituissero un sistema ». Il mantenimento dell'ordine su tale base era possibile, egli sostiene, perché

« i cambiamenti economici erano gradualisti e raramente catastrofici ». L'aggiustamento nel sistema dei tassi e delle condizioni salariali era « continuo ma leggero ». I cambiamenti erano « di rado abbastanza grandi da rivoluzionare la posizione di una classe di lavoratori o da modificare seriamente il rapporto in cui essa stava rispetto alle altre classi ». Il problema delle relazioni industriali prima della I guerra mondiale fu perciò, secondo le parole di Clay, « il problema limitato di adattare un sistema stabilito di livelli salariali e di rapporti di lavoro, attraverso aggiustamenti gradualisti, alle esigenze e alle situazioni sottoposte ad una lenta evoluzione ».²³

Comunque, prima della guerra, quest'ordine comparativamente stabile, stava già dando segno di frantumarsi sotto potenti sollecitazioni e tensioni. La sempre maggiore immissione di conflitti stava cominciando ad addossare al sistema un peso che esso non era completamente in grado di sostenere. Il rialzo generale dei prezzi, a partire dall'ultima decade del secolo, fu uno dei fattori principali. Le disparità di forza contrattuale dei lavoratori nei diversi settori industriali si manifestò allora in aggiustamenti differenziati che cominciarono a minare la base stabile del sistema salariale. Il tasso e la misura di aggiustamento dei salari alla variazione del livello dei prezzi variarono da professione a professione e da distretto a distretto. L'influenza delle organizzazioni sindacali nel determinare le norme salariali stava rafforzandosi nei riguardi della consuetudine.

²³ Henry Clay: *The Problem of Industrial Relations*, MacMillan, 1929, pagg. 12-16.

Le crescenti proposte di arrivare a un salario mobile (la fine delle diminuzioni salariali degli anni della crisi) furono un altro tipo di tensione che creò disordine. Ma si discussero altre norme oltre a quelle riguardanti la remunerazione. Il meccanismo della regolamentazione bilaterale stava mostrandosi incapace di risolvere il conflitto fra le norme implicite nelle regole dell'associazione e le norme implicite nei tentativi da parte imprenditoriale di introdurre cambiamenti tecnologici e organizzativi. Queste forze, che agivano su delle classi di salariati organizzate in modo molto dissimile, stavano cominciando a sottoporre i sistemi di regolazione dei livelli salariali e le altre norme a tensioni che essi non erano stati in precedenza chiamati a sopportare. Inoltre, l'effetto era cumulativo. Più le categorie organizzate ponevano in questione l'ordine esistente, più le categorie non organizzate erano spinte a fare altrettanto, se non volevano essere travolte.

I semi della disintegrazione dei sistemi normativi erano perciò già stati gettati quando la guerra fece valere la sua forza distruttrice.

I fattori determinanti furono vari. Compresero il rialzo senza precedenti del livello dei prezzi; la rapida espansione di alcuni settori economici a spese di altri, fenomeno, questo, accompagnato da trasferimenti in massa delle forze di lavoro; la velocità dei cambiamenti tecnologici e organizzativi; la creazione di nuove categorie di lavoro e di lavoratori, col parallelo decadere di specializzazioni tradizionali; il rapido diffondersi dell'organizzazione sindacale man mano che la scarsità di lavoro portò potere e risvegliò aspirazioni. Nonostante l'incoraggiamento governativo ad estendere la regola-

mentazione bilaterale, la carica di conflitto immessa nel sistema fu tale che il meccanismo della contrattazione collettiva fu del tutto incapace di fronteggiarla e la struttura consuetudinaria — non c'è bisogno di sottolinearlo — fu virtualmente distrutta. Come reazione al conseguente disordine, lo stato fu obbligato ad intervenire attraverso l'arbitrato obbligatorio per imporre da parte sua la regolamentazione e l'ordine.²⁴

Ma questo intervento autoritario giunse solo dopo che la base pre-bellica era stata spazzata via con la violenza. Esso non forniva la base per un nuovo ordine ma tentava soltanto di contenere il disordine conseguente alla crisi progressiva del sistema pre-bellico.

Il periodo post-bellico ereditò così una situazione che dava più o meno assicurazioni di produrre disordine su di una scala maggiore. Prima fra tutte le altre modificazioni strutturali richieste dal passaggio da un'economia di guerra ad una di pace fu la distribuzione più estesa dell'ordine prebellico delle aspettative e delle aspirazioni riguardanti le norme sui rapporti di lavoro. La nozione di un ordine di sistemi normativi che era generalmente accettata e a cui potevano apportarsi vari ritocchi, fu allora in gran parte distrutta. Poche furono le categorie che non guardavano a quelle altre la cui posizione relativa era migliorata più della loro, cosicché qualsiasi miglioramento esse si fossero assicurati le lasciava insoddisfatte. L'abitudine al confronto con gli altri gruppi vicini, che prima della guerra agiva come una forza limitatrice impedendo ad una categoria di

²⁴ Verso la fine della guerra i provvedimenti per l'arbitrato obbligatorio si erano sviluppati virtualmente in un sistema di regolamentazione statale dei salari.

sfruttare fino in fondo un qualsiasi temporaneo vantaggio contrattuale, ora operava in senso contrario scatenando sempre maggiori richieste.

Clay definí chiaramente il problema in una conferenza del 1923. « C'è bisogno, non già di restaurare il sistema pre-bellico, ma di assicurare al sistema post-bellico la medesima stabilità del sistema precedente ».²⁵

Tale sicurezza non fu mai garantita. Dopo la guerra le iniziative per la ricostruzione si esaurirono presto e si basarono per lo piú sul Primo Rapporto della Commissione Whitley. Nonostante il suo preteso idealismo, che fu poco di piú di una fissazione di obiettivi pii ed illusori, questo « fu un documento conservatore, non innovatore ».²⁶ È pur vero che tale documento aveva aiutato a promuovere un'ulteriore estensione volontaria del meccanismo a base nazionale per la regolamentazione bilaterale sotto la forma di consigli industriali paritetici (*Joint Industrial Councils*). Costituí anche la base della legislazione per allargare, e la piccola sfera della regolamentazione legislativa dei salari, e i poteri di arbitrato del governo.²⁷ Ma nonostante che la contrattazione collettiva coprisse un'area piú ampia rispetto all'anteguerra, verso il 1922 il nuovo Ministro del Lavoro aveva « abbandonato il suo orientamento in favore della costituzione dei *Councils* »²⁸ e di conseguenza

²⁵ *Ibid.*, pag. 78.

²⁶ *Ibid.*, pag. 153.

²⁷ Under the Trade Boards Act, 1918 e The Industrial Courts Act, 1919.

²⁸ Jan G. Sharp: *Industrial Conciliation and Arbitration in Great Britain*, Allen and Unwin, 1950, pag. 330. Dal 1921 alla seconda guerra mondiale fu creato un solo consiglio.

molti di loro entrarono in crisi o cessarono di avere una funzione regolamentare di un qualche rilievo. Ciò rafforzò la richiesta di dare sanzione legale agli accordi stabiliti dai consigli o almeno a quelli riguardanti i salari, ma nessuno dei molti progetti di legge presentati a questo scopo fu mai approvato.²⁹

Soprattutto, né il governo, né il Congresso delle *Trade Unions* né la Confederazione dell'Industria britannica presero una qualche iniziativa per coordinare i sistemi salariali. Data la dissoluzione del sistema prebellico e la conseguente assenza di punti stabili di riferimento dai quali le varie categorie economiche potessero giudicare la propria attività normativa, arbitro cominciò a diventare il potere. Padronato e sindacati scoprirono spesso che l'aperto conflitto era l'unico mezzo col quale si potevano risolvere l'incertezza e la confusione riguardo a quello che doveva essere il « giusto » livello di remunerazione. Essendo state minate alle radici l'autorità morale della consuetudine e la negoziazione di modificazioni su di una base accettata di ordine, c'era ben poco che, per dirla con Durkheim, potesse limitare le « forze attive » e assegnare loro limiti che fossero « costrette a rispettare ».

Perché, allora, l'Inghilterra non si trovò nella medesima situazione in cui è venuta a trovarsi a partire dalla II guerra mondiale? La risposta è da ricercarsi nella disoccupazione di massa e nei suoi effetti sulla distribuzione del potere. Quando la depressione, prima, e la piena crisi economica, poi, produssero i loro effetti,

²⁹ Sebbene due di essi (nel 1924 e nel 1934) passassero la fase della seconda lettura. Vedi Sharp: *op. cit.*, pag. 333 e segg.

cominciò a manifestarsi una certa frammentazione nella regolamentazione normativa. Allora apparve il disordine del quarto tipo da noi descritto. Ma era una frammentazione di un genere molto diverso dall'attuale, con cause diverse, conseguenze e reazioni sociali differenti a queste conseguenze. Analogamente ad ora, una caratteristica rilevante fu la perdita d'autorità da parte dei sindacati e delle associazioni dei datori di lavoro ed un'accresciuta autonomia a livello aziendale. Ma qui il parallelo finisce. Mentre la scarsità del lavoro ai nostri tempi ha spostato il potere verso la categoria dei lavoratori, la disoccupazione di massa del periodo fra le due guerre lo spostò verso l'imprenditore. La crisi della regolamentazione in questo contesto prese la forma di una violazione da parte dei datori di lavoro delle norme vigenti e dell'imposizione di condizioni più svantaggiose ai loro dipendenti, i quali, in molti casi, furono incapaci di mobilitare la loro forza per resistere. Il conflitto latente era diffuso ma le categorie svantaggiate mancarono della forza per renderlo manifesto.

In entrambi i periodi, perciò, la rete delle norme stava frantumandosi ma le differenze di localizzazione del potere provocarono profonde differenze per quanto riguarda le conseguenze sociali. La frammentazione oggi è causa ed effetto di un disordine di una specie evidentissima che è considerata come pericolosa da molti gruppi di opinione che altrimenti avrebbero ben poco in comune. I suoi effetti economici sono tangibili, dato che in genere il disordine si manifesta come aperto conflitto, spreco di risorse e inflazione. Nel periodo fra le due guerre gli effetti immediati della polverizzazione si ripercossero sui gruppi che erano meno forti

e articolati, che non erano spesso capaci di fomentare disordine e che avevano meno di tutti accesso alle leve dell'influenza e della pubblicità sociale e politica. Il processo di dissoluzione fu molto meno evidente perché molto del conflitto che si generò rimase latente. Le sue conseguenze economiche furono meno tangibili, diluendosi in una concorrenza di mercato distruttrice e in un aggravio dell'inflazione. Le conseguenze evidenti per altre categorie di cittadini furono perciò meno identificabili e fu esercitata una pressione minore sul governo e sui pubblici poteri perché puntellassero l'ordine e il meccanismo normativo. Furono prese delle iniziative,³⁰ ma esse furono il riflesso di un interesse per niente paragonabile a quello così diffuso al giorno d'oggi. Questi sono stati i risultati, nel contesto sociale e politico inglese, di una frammentazione, in parte deflazionistica, in parte inflazionistica, della regolamentazione normativa. Tuttavia l'uno e l'altro tipo di collasso hanno serie conseguenze per il funzionamento della società. Per di più, entrambi i tipi provocano gravi disuguaglianze fra le categorie di lavoratori. In una frammentazione deflazionistica ricavano un casuale vantaggio quelle catego-

³⁰ Nel 1934 furono adottati provvedimenti straordinari per l'industria del cotone: *Cotton Manufacturing Industry, (Temporary Provisions) Act* entrò in vigore per impedire come si esprime allora il *Board of Inquiry*, « il possibile collasso dell'intero principio della contrattazione collettiva » nell'industria. Inoltre, la regolamentazione per legge dei salari fu estesa nel 1938 e nel 1939, come risultato della costituzione dei nuovi *Trade Boards* per il mobilio, i panifici e le industrie della gomma (su richiesta dei datori di lavoro e dei lavoratori) e in conseguenza dell'approvazione del *Road Haulage Wages Act* (che interessava le industrie dei mezzi di trasporto stradale).

rie che lavorano in settori in cui per varie ragioni l'autorità della regolamentazione a livello nazionale possa essere mantenuta. In una frammentazione inflazionistica il vantaggio va a piccoli gruppi all'interno delle imprese che sono più capaci di mobilitare la forza e combattere con le proprie mani.

La ripresa economica degli anni trenta vide rafforzarsi alquanto i poteri di regolamentazione volontaria a livello dell'industria. Ma fino al 1939 non c'erano stati tentativi per muovere verso una base di ordine, cosa che, secondo Clay, richiedeva due cose: che i « livelli salariali si adeguassero alle normali esigenze e possibilità commerciali di ciascun settore e che i loro rapporti fossero tali da essere accettati come ragionevoli dai lavoratori ».³¹ Il problema che il paese si stava avviando ad affrontare negli anni precedenti la I^a guerra mondiale e che era stato violentemente aggravato dalla guerra, non era stato affrontato. In un certo senso dormicchiava ed era stato rimandato perché la disoccupazione generale aveva temporaneamente cambiato la sua natura. Una crisi della regolamentazione, inflazionistica in potenza, fu mutata in una crisi deflazionistica; la base della gerarchia sociale ebbe severamente limitato il proprio potere di modificare i modelli normativi in proprio favore e le sue aspettative di conseguenza furono deluse.

Ma qual'era la prospettiva una volta che il potere fosse ritornato a localizzarsi a livello aziendale e le aspirazioni si fossero ancora una volta ridestate? Non c'era nessuna base accettata di ordine capace di dar

³¹ Clay: *op. cit.*, pag. 77.

corpo all'autorità morale necessaria nel caso che tutti i vari gruppi autonomi si fossero dovuti collocare all'interno di ciò che ritenevano un complesso equilibrato di rapporti normativi. Durante la II^a guerra mondiale la combinazione di una genuina unità nazionale, di un'etica attentamente coltivata mirante ad una maggiore uguaglianza sociale e dell'intervento autoritario dello stato,³² — ripreso sia pure in forma più blanda e dissimulata — servirono a contenere le potenti forze che si andavano creando in seguito al ritorno ad una situazione di scarsità di manodopera. Queste forze limitatrici durarono anche per alcuni anni del periodo post-bellico, con le sue condizioni di continua emergenza nazionale e di estrema gravità economica. Ma, una volta tolte, cominciò a svilupparsi l'attuale crisi inflazionistica della regolamentazione.

Comunque, questa volta, c'era l'azione di un nuovo fattore. Fino ad allora, eccettuata quella piccola parte della popolazione attiva occupata in attività artigianali, le richieste avevano avuto la tendenza a concentrarsi prevalentemente sulla regolamentazione del mercato — sui salari e sulle ore lavorative —. Gli artigiani avevano sempre aspirato ad estendere la propria regolamentazione unilaterale molto al di là di questo campo per coprire molti particolari dell'organizzazione del la-

³² I provvedimenti adottati dall'ordinanza n. 1305 del 1940 (*Conditions of Employment and National Arbitration Order*) può darsi che siano state accettate dai sindacati come una alternativa ad un controllo statale dei salari ma le restituzioni imposte sul diritto di sciopero e di serrata sfociarono inevitabilmente in accordi notoriamente imposti riguardo alle maggiori controversie salariali e all'applicazione di una politica nazionale.

voro e delle regole di condotta (per comprendere, in altre parole, le norme aziendali riguardanti l'organizzazione e l'impiego delle forze di lavoro). Ora il loro esempio cominciò ad essere seguito dalle categorie di lavoratori non artigianali, il cui potere a livello aziendale risvegliò nuove aspirazioni. Il meccanismo stabilito della regolamentazione bilaterale troppo spesso non riuscì a creare le norme necessarie per venire incontro a queste nuove esigenze; in parte, è vero, non fu in grado di farlo perché esse non erano suscettibili di essere disciplinate con regole ugualmente applicabili a tutto il settore di attività e i datori di lavoro in ogni caso rifiutarono di negoziare su materie che essi consideravano una « prerogativa dell'imprenditore ». Così fu perduta l'occasione per trattarle bilateralmente a livello di unità di regolamentazione abbastanza grandi e si lasciò alle stesse categorie di lavoratori di imporre i modelli normativi che potevano, provocando così una frantumazione dell'ordine normativo per quanto riguarda questioni di interesse e di contrasto nuove e vecchie.

Così, per riassumere: la novità dei nostri attuali rapporti fra datori di lavoro e lavoratori deriva da una diffusa crescita della quarta delle cause di disordine esaminate: la polverizzazione dei sistemi normativi. In questo caso, naturalmente, la polverizzazione è di tipo inflazionistico. Le prime tre cause permangono tuttora (il desiderio dell'una parte di cambiare le norme procedurali del sistema normativo; l'aumento della tensione fra le norme sostanziali prevalenti e le crescenti aspirazioni delle varie categorie; infine, le richieste di introdurre una regolamentazione su certe materie in precedenza non regolamentate). Ma mentre queste tre

cause, assieme ad una frammentazione di tipo deflazionistico, sono state probabilmente responsabili nel passato di gran parte del disordine, esse sono ora soppiantate dalla polverizzazione inflazionistica come fonte principale di disordine nel proprio diritto.

La ricostruzione dell'ordine normativo.

A questo punto è opportuno richiamare alla nostra memoria le ragioni per cui la crisi dell'ordine normativo costituisca un problema così grave. I fattori economici non mancano di essere sottolineati pubblicamente. Essi includono scioperi ed altri sprechi del processo economico. I pericoli sociali e politici sono riconosciuti meno largamente. Qualsiasi forma di collasso nella regolamentazione sociale porta con sé la minaccia che sorgano richieste di un intervento d'autorità dello stato per sostenerla con mezzi coercitivi. Già se ne intravedono le prime avvisaglie. Abbiamo già accettato da parte del governo, riguardo ai movimenti salariali e alla contrattazione collettiva, restrizioni che non trovano precedenti nella nostra storia. Sono diffuse richieste per un nuovo tipo di inquadramento legale delle relazioni industriali che miri, non tanto a ricostruire in base ad un accordo il nostro ordine normativo ormai in disfacimento, ma piuttosto a puntellarlo per mezzo di limitazioni legali esercitate dall'esterno sulle parti contraenti — più particolarmente sui dipendenti —. Sarebbe un grave errore interpretare queste richieste come l'espressione di una forza politica sinistra e reazionaria. Il fatto che, per es., esse siano viste con simpatia da così tanti sindacalisti porta a concludere che esse affondano le radici in una diffusa consapevolezza che il disordine è un pro-

blema di grande importanza per ogni membro della società.

Perciò, vista nei termini dell'analisi che precede, la necessità della ricostruzione di un ordine di norme è più fondamentale di alcune esigenze temporanee di natura tattica rese necessarie da uno sfavorevole andamento delle cifre del nostro commercio con l'estero. Infatti esso risulta essere uno dei maggiori problemi di regolamentazione sociale che si possa porre a qualsiasi paese industrializzato, in misura più o meno maggiore a seconda della sua struttura sociale passata e presente, a seconda dei suoi valori, del grado di pluralismo dispersivo che esso si permette, dei danni che il rinvio di una sua soluzione potrebbe causare e di altri fattori che richiederebbero una analisi particolareggiata non possibile in questa sede. Perciò, inganniamo noi stessi se pensiamo che il bisogno di una politica dei redditi sparirà una volta che si riescano a superare le difficoltà della nostra bilancia dei pagamenti. Ciò che è da decidere è se l'intera struttura normativa che governa la produzione e la distribuzione della ricchezza debba ulteriormente frazionarsi in un modo che minaccia un disordine cumulativo o se invece siamo ancora in grado di ricostruire aree di consenso su cui possano poggiare unità di regolamentazione più grandi. La risposta a questo problema ha un grande significato, come già visto, per i valori politici. Un fallimento potrebbe obbligarci a reazioni che sarebbero equivalenti a decidere che l'Inghilterra non sostenga più il suo attuale ed estremo grado di pluralismo e che una misura di regolamentazione autoritaria da parte dello stato dovesse succe-

dere alla spinta anarchica risultante dal frazionamento normativo.

Se, allora, gli argomenti a favore di una riforma delle nostre istituzioni di contrattazione collettiva sono così potenti, perché la volontà di procedere a tale riforma è tanto debole? Il Libro bianco del governo nega « che le inchieste e le indagini della Commissione Reale rivelino uno stato di generale soddisfazione e di riluttanza verso ogni cambiamento », ³³ ma il sondaggio di opinioni fatto su richiesta della Commissione ha rivelato, nelle sintetiche parole del suo Rapporto, una « diffusa soddisfazione nei riguardi degli accordi esistenti ». ³⁴ Inoltre le repliche alle sue principali raccomandazioni, da parte dell'una e dell'altra parte sindacale, non hanno quasi accennato ad alcuna efficace iniziativa per attuare tali raccomandazioni. È vero che si sono levate molte voci per dire che le raccomandazioni non erano abbastanza forti, ma in genere si è voluto dire con questo che la Commissione non ha proposto un uso maggiore della forza legale per limitare il potere dei sindacati. Com'è nella natura delle cose, ci vorrà molto tempo perché l'intera strategia del governo e, altrettanto, della Commissione sulle Relazioni Industriali, si riveli all'atto pratico. Moltissimo dipenderà da come reagiranno i sindacati dei datori di lavoro e dei lavoratori quando saranno posti di fronte a iniziative costruttive, ma al momento i segni indicano al massimo un limitatissimo apprezzamento dell'urgenza e della serietà degli argomenti in favore della riforma.

³³ *In Place of Strife*, op. cit., pag. 7.

³⁴ *Op. cit.*, pag. 33.

Nel cercare di comprendere le ragioni di questo prolungato stato di soddisfazione ci sono vari fattori del tutto ovvi che non si può fare a meno di considerare. Può darsi che i vecchi sistemi di norme siano in una condizione di decadimento, ma raccolto attorno ad essi c'è ogni genere di interesse costituito che si sente minacciato e che teme qualsiasi riforma radicale. Gli individui dell'una e dell'altra organizzazione sindacale e a vari livelli di autorità si sono abituati alla loro sperimentata *routine* e ai loro rituali. Non piace loro la prospettiva di cambiarli e di piombare nell'ignoto. Un secondo ostacolo risiede nelle loro ideologie sorpassate. Esse servono per rafforzare l'inerzia perché rappresentano le difese intellettuali ed emotive attentamente costruite per giustificare modelli di comportamento improntati alla difesa.

Sulla via di una riforma di qualsiasi sistema sociale profondamente radicato si trovano ostacoli di questo genere ed essi vanno previsti. Ma la riforma della contrattazione collettiva è impedita da altre condizioni che non sono inevitabili e la nostra esposizione degli argomenti favorevoli alla riforma può aiutare ad identificarli. Anzitutto, quando si considerano questi argomenti al livello più approfondito possibile, si ha una visione completa non solo dell'unità ma anche dell'immensa dimensione del problema della riforma. Il compito di sostituire i vecchi sistemi normativi in disfacimento, sulla cui graduale evoluzione abbiamo per tanto tempo fatto affidamento, con sistemi nuovi che possano fronteggiare ogni genere di conflitto endemico al sistema nel suo ambiente moderno ha proporzioni tali da far paura.

La prima e fondamentale mossa da fare per la realizzazione di questo compito è stata identificata con grande efficacia dal Rapporto Donovan. La costruzione di sistemi normativi accettati che si estendano a tutta una società o uno stabilimento è di cruciale importanza. Tale importanza deriva dal fatto che la società o lo stabilimento è l'unica unità di regolamentazione che possa integrare le diverse e altrimenti contrastanti aspirazioni normative dei vari gruppi di lavoratori. Nessuna autorità esterna può instaurare l'ordine all'interno dell'azienda. Tuttavia l'ordine a questo livello è basilare e serve per mantenere l'ordine ad ogni altro livello. Non si può sfuggire alla chiara responsabilità insita in questa constatazione. Sfortunatamente, è una responsabilità che in gran parte dei casi non è stata ancora affrontata. Alcune aziende hanno iniziato a ricostruire i rapporti sul luogo di lavoro, ma sono una minoranza esigua sul totale. Le capacità manageriali indispensabili sono disperatamente ridotte e la maggior parte dei sindacati è male organizzata per sobbarcarsi il volume e la quantità dei negoziati conseguenti. Il problema principale a questo livello è il ritmo dei processi. Il consenso necessario per incoraggiare il miglioramento degli accordi può in genere essere ottenuto solo se c'è la volontà genuina di raggiungerli.

Certamente sono a disposizione delle tecniche che richiedono solo la volontà e la capacità di utilizzarle e di adattarle a circostanze specifiche. Gli esempi migliori di accordi globali sulla produttività indicano la strada verso il raggiungimento consensuale di sistemi normativi che regolino la qualifica e la retribuzione del lavoratore, la sua promozione, la disciplina, la sistema-

zione delle lagnanze e altri aspetti dell'organizzazione e della struttura del lavoro. In rapporto più specifico con il trattamento economico, le molteplici tecniche della *Job evaluation* offrono dei metodi per affrontare i problemi associati alla crisi del sistema normativo. Il rapporto del *Prices and Incomes Board* sulla *Job evaluation* esprime l'idea che le società si stiano rivolgendo sempre di più verso la sua utilizzazione al fine di assicurare « l'eliminazione delle anomalie nella retribuzione », la « introduzione dell'ordine al posto del caos », l'« ammodernamento delle strutture retributive » e la « definizione dei coefficienti differenziali »³⁵ — tutti obiettivi, questi, che sono chiaramente legati alla ricerca di un ordine normativo.

Tuttavia, l'ordine a livello aziendale, anche se necessario, non è sufficiente. Rapporti confusi possono ancora esistere fra imprese dello stesso settore industriale e fra settore e settore. Il disordine non solo è indesiderabile di per sé; esso minaccerà l'ordine all'interno delle aziende dove esso è stato instaurato. Perciò è imprescindibile l'esigenza di estendere l'accordo normativo a questi livelli più elevati di regolamentazione. Contrariamente a molto di quello che è stato scritto, il Rapporto Donovan non ha raccomandato o dato per scontata la scomparsa della regolamentazione a livello di un intero settore industriale, ma semplicemente la sua limitazione a questioni che essa, come dimostra l'esperienza, può regolare efficacemente. Anche nella regolamentazione di tutto un settore, comunque, il punto di

³⁵ National Board for Prices and Incomes, Report n. 83, *Job Evaluation*, fasc. 3772, 1968, pag. 12.

partenza deve essere una efficace regolamentazione a livello aziendale. Un forte stimolo al primo tipo di attività normativa potrebbe provenire da grandi aziende che abbiano negoziato con successo l'ordine entro i propri stabilimenti ma che si trovino vulnerabili nei confronti del contagio del disordine dall'esterno. Per salvaguardare i risultati raggiunti essi hanno ora bisogno di promuovere la creazione di rapporti ordinati fra loro e le altre aziende dello stesso settore.

Anche in questo compito più impegnativo non ci si deve sentire completamente privi di idee circa le possibili linee di sviluppo. Tali aziende potrebbero agire attraverso l'associazione industriale competente per promuovere un accordo, unitamente ai sindacati di categoria, su di una cornice normativa entro la quale i membri sarebbero impegnati ad operare. La cornice potrebbe comprendere, insieme ad altre caratteristiche, linee guida a livello nazionale e settoriale per la regolamentazione delle tecniche di contrattazione sulla produttività e sulla *Job evaluation*.³⁶ Qui lo scopo potrebbe essere la ricerca a lungo termine di accordi normativi di settore sui metodi per misurare e remunerare i diversi tipi di lavoro, sui metodi per collegare i cambiamenti delle retribuzioni con i cambiamenti delle tecniche di produzione, sui criteri che le società dovrebbero applicare per quanto riguarda gli aumenti generali dei salari o degli stipendi, sui modelli di utilizzazione del lavoro e sulle definizioni delle qualifiche dei lavoratori, sulla struttura delle carriere e sui criteri di avanzamento, sul modo di

³⁶ Esempi pratici di questo modello sono già disponibili negli accordi nazionali conclusi, per es., nei settori chimico e della gomma.

trattare le questioni disciplinari e quelle di sovrabbondanza di lavoro e su altri problemi di disputa normativa.

Le prospettive a lungo termine di questa fatta sono destinate ad apparire semplicemente visionarie se giudicate dall'attuale condotta della gran parte delle associazioni industriali. Ma il loro comportamento attuale non ci offre alcuna base per predire il loro futuro sviluppo una volta che il lungo e lento compito di ricostruire l'ordine normativo a livello aziendale cominci a dare risultati. Se le imprese possono essere incoraggiate, stimolate, incitate o pungolate a creare quest'ordine (è uno dei principali compiti della nuova Commissione per le Relazioni Industriali) c'è da immaginarsi che possa risultarne una serie completamente nuova di atteggiamenti nei confronti del ruolo e dell'utilità potenziale delle associazioni dei datori di lavoro. Se l'ordine viene ad essere preso sempre più sul serio a livello aziendale, padronato e sindacato può darsi che si sentano obbligati a riconoscere che l'ordine è indivisibile. Gli imprenditori più progressisti e pieni di risorse è possibile che si ritrovino a spingersi fuori dei confini aziendali per proteggere i risultati ottenuti. Un mezzo a disposizione è l'associazione degli industriali. Sottoposta a questa specie di rinvigorismento l'associazione potrebbe riassumere autorità e prestigio esercitando una funzione di guida e di stimolo verso una coordinazione normativa a livello nazionale. In questo processo i sindacati, naturalmente, rafforzerebbero allo stesso modo la propria autorità in campo nazionale. Ma il disordine contagioso che può provenire dall'esterno e distruggere una stabilità conquistata a dura fatica all'interno dell'azienda può emanare, non solo da altre imprese dello stesso

settore, ma da altri settori. Quale che sia il rigore con cui le maggiori società hanno iniziato a promuovere un ordine normativo prima entro i propri confini e poi, per puro spirito di autodifesa, per tutto il loro settore, esse continueranno ad essere sottoposte al disordine e all'instabilità esistente negli altri settori che non marciano allo stesso ritmo. Strutture salariali caotiche e non regolate esistenti altrove potrebbero indurre sia la direzione delle aziende che i sindacati, in base alla logica dell'indivisibilità dell'ordine, a desiderare che le proprie aspirazioni verso l'ordine possano essere assecondate con la creazione di sistemi stabili di norme negli altri settori. Si deve ritenere che la proposta di Donovan, che il governo ha accettato, di rendere le aziende largamente responsabili per gli accordi collettivi e per le norme regolanti i rapporti sindacali da loro sottoscritti opererebbe continuamente nel senso di migliorare il livello delle prestazioni. Ma dato l'ineguale ritmo di sviluppo, qualsiasi settore che abbia messo le proprie carte in regola, è probabile che acquisti la consapevolezza che la stabilità del proprio sistema normativo sta per essere minacciata da certi altri settori che possono essere identificati.

Sarebbe evidentemente auspicabile che un settore o una grossa azienda in queste condizioni ponesse il proprio problema all'attenzione del governo perché esso indagasse e operasse un controllo. È una questione di secondaria importanza se la cosa debba essere di pertinenza del *Prices and Incomes Board* o della Commissione per le Relazioni Industriali o di qualche altro organismo. Ciò che interessa è che ci sia un meccanismo a disposizione che si occupi di questa particolare causa di

disordine e che sia capace, all'occorrenza, di instaurare relazioni costruttive con i settori che sono consapevoli di avere interrelazioni fra di loro.

Tale interrelazione può sorgere in seguito a vicinanza geografica o in seguito a lontani confronti per pretese analogie. La definizione di questi legami da parte di un organo pubblico idoneo aiuterebbe a identificare la dislocazione e le precise conseguenze del disordine che ne deriva. Il passo successivo sarebbe quello di costruire un rapporto normativo fra le industrie interessate. Non c'è motivo perché, per esempio, le analogie esistenti o pretese non debbano essere sottoposte alla prova di tecniche razionali di indagine come quelle della *job evaluation*, anche se esse non possano in un futuro prevedibile essere applicate su scala nazionale. « La piena e continua applicazione del principio della misura e della pubblicità »³⁷ non sarebbe priva della sua efficacia. Sulle basi gettate da questa specie di *leadership* pubblica si potrebbe benissimo fondare una graduale estensione dell'accordo normativo intersettoriale.

L'intero problema dei rapporti normativi fra i settori è fondamentale per due motivi. In primo luogo, come abbiamo visto, è possibile che ciascun settore industriale crei un proprio stabile sistema normativo e che tuttavia sussistano fra i diversi sistemi delle anomalie dannose. In secondo luogo, se la politica nazionale dei redditi non deve dividere la nostra società creando una crescente richiesta di applicazione della coercizione e al tempo stesso una resistenza al tentativo di introdurla,

³⁷ Sidney and Beatrice Webb, *A Constitution for the Socialist Commonwealth of Great Britain*, Longmans, 1920, pag. 272.

si deve fare uno sforzo per raggiungere almeno un qualche accordo minimo sui rapporti normativi fra i settori industriali. Idealmente l'accordo sarebbe necessario che si estendesse tanto alle norme procedurali che a quelle sostanziali. Ciò significa che c'è bisogno di ricercare, non solo un accordo sostanziale, diciamo, sui modelli differenziali di retribuzione applicati nei diversi settori, ma anche un accordo procedurale sui criteri che debbono regolare i cambiamenti in queste relazioni.

La distinzione fra norme sostanziali e norme procedurali è fondamentale per ribattere alle argomentazioni degli scettici secondo cui il saggio ed il carattere del cambiamento tecnico, organizzativo e industriale sconfiggerà ogni sforzo per stabilire stabili rapporti normativi fra i settori industriali. Che forse i modelli in continua evoluzione della domanda, il sorgere e lo scomparire delle imprese, il loro differente tasso di sviluppo, le valutazioni sempre diverse che si fanno delle capacità e delle attitudini professionali, tutto questo non esclude ogni possibilità di un accordo normativo fra settori industriali?

Si può ammettere che il problema di rapporti normativi accettati fra settori industriali e fra attività economiche in una moderna società industriale metta in tutta evidenza i problemi che derivano dal continuo mutare e adeguarsi dei prodotti, delle tecniche, dei mercati e dei saggi di sviluppo e di flessione industriale. Comunque, anche in questo caso, il pessimismo non deve essere troppo precipitoso. È senza dubbio vero che in queste condizioni un accordo sui rapporti sostanziali non può essere mai sufficiente di per sé ad assicurare l'ordine, perché un mutamento rapido ha bi-

sogno di modificare questi rapporti sostanziali. Se l'accordo si estende solo ai rapporti sostanziali stessi c'è il pericolo che si crei una nuova rigidità, con la conseguente minaccia di disordine una volta che questi rapporti debbano sottostare ad un cambiamento. Ciò che è, in un certo senso, più importante, è il raggiungimento di un accordo sulle norme procedurali che regolano i rapporti sostanziali e che forniscono la necessaria flessibilità e i cambiamenti dei rapporti stessi. Questi sarebbero dei criteri accettati in base ai quali i cambiamenti dei rapporti sostanziali fra attività, rami e settori potrebbero essere visti come legittimi da tutte le parti interessate.

Non si può sostenere che un accordo su principi coerenti di questo genere sia impossibile, perché altrimenti senza di esso nessuno schema di *job evaluation*,, per esempio, potrebbe essere applicato con successo e adattato per fronteggiare le situazioni dinamiche dell'industria. Tuttavia il pessimista potrebbe ancora rifiutare di farsi persuadere. Per la natura stessa delle cose, si dirà, i rapporti a questo livello devono inevitabilmente rimanere quelli della giungla. Un modo per mettere in dubbio questo scetticismo è quello di servirsi dell'analogia che presenta una situazione sociale contraddistinta, anch'essa, dall'anarchia ma tuttavia suscettibile di essere ricondotta sotto controllo per mezzo dell'articolazione di norme accettate. Su di una nave scoppia un incendio e crea del panico fra i passeggeri che si accingono a disputarsi i posti sui battelli di salvataggio. Ognuno si scaglia contro il suo compagno finché qualcuno, con l'autorità richiesta, ristabilisce l'ordine gridando: «Prima le donne e i bambini». Per quanto

all'inizio la scena sia apparsa incontrollabile, è stata espressa una norma cui tutti sono in grado di obbedire. Essa non avrebbe esercitato la sua influenza se non fosse stata detta da una fonte d'autorità, perché la prontezza di ciascuno nel rispettarla, era determinante dalla prontezza di tutti. Nessuno si sarebbe frenato se il resto avesse continuato a combattere con le proprie mani.

L'uso delle analogie è strettamente limitato, ma questo esempio aiuta ad illuminare alcune delle caratteristiche della presente situazione della politica dei redditi. Per quanto disgustosa possa essere la « giungla » salariale per molti di quelli che vi debbono lottare, nessuna delle parti in causa è nella posizione di proporre una situazione più ordinata e razionale, dato che gli altri non accetteranno la sua autorità. Perciò egli deve continuare a lottare, gli piaccia o meno, oppure venire sottomesso. Solo l'energica applicazione di norme comuni da parte di una fonte d'autorità può restaurare l'ordine. Lo stato iniziale di anarchia non ha provato che non fosse possibile scoprire qualche legge per regolamentare il comportamento. Sicuramente non può essere dimostrato, partendo da questa o da altre analogie, che saranno trovate delle norme per limitare la lotta per il proprio interesse a livello del reddito nazionale. Può darsi che la ricerca si riveli infruttuosa. La prova, comunque, può essere fornita soltanto dal persistente fallimento degli sforzi sostenuti, non da una facile accettazione delle profezie di un fallimento.

Forse dall'analogia possiamo accettare il suggerimento secondo cui, mentre è possibile che dobbiamo fare affidamento, per l'ordine normativo all'interno di

ciascun settore industriale, sull'iniziativa e le risorse di menti ispiratrici, l'instaurazione di un ordine intersettoriale, sia su di una scala limitata che su grande scala, è probabile che dipenda dalla iniziativa e dallo stimolo vigorosi derivanti da una potente autorità esterna. Le organizzazioni centrali sia dalla parte degli imprenditori che da quella dei sindacati difficilmente sono in grado di sostenere questo ruolo. Esse non sono abbastanza forti e i loro membri sono parti in causa. Dobbiamo perciò contare su di una azione da parte del governo e degli organi pubblici per armonizzare la ricerca congiunta di un accordo su norme che possono in seguito essere articolate e applicate in piena misura e pubblicità e con qualsiasi sanzione risulti necessaria.

L'enorme significato di questo tentativo deriva non solo dal carattere titanico del compito di chi si accinge alla riforma. Deriva anche dall'ampiezza del tema centrale — il tentativo di creare un codice accettato di norme regolanti la produzione e la distribuzione della ricchezza nella società industriale moderna (e i mutamenti di questa produzione e distribuzione). Ciò non rappresenta altro che la ricerca di un ordine normativo compatibile con la rapidità dei mutamenti tecnologici e sociali del nostro tempo. Perché la caratteristica fondamentale della nostra epoca è senza dubbio il cambiamento continuo e crescente e perciò un ordine che vi si confermi deve contenere soprattutto le norme accettate di procedura che forniscano un adattamento e una sua ordinata regolamentazione. Un fallimento nel tentativo di sviluppare tali norme attraverso un accordo con istituzioni rappresentative e volontarie significherebbe che le pressioni e le limitazioni conseguenti sembreranno

esigere sempre di più delle soluzioni imposte. Vediamo già la ricerca di scorciatoie, in ispecie quelle che addossano agli altri la responsabilità. Quanto più serie sono le conseguenze di una *anomie* sempre più crescente, tanto maggiore è la tentazione di pretendere e di credere che in qualche modo la coercizione legale possa ristabilire l'ordine. Se l'analisi che precede è corretta, queste scorciatoie sono in realtà vicoli ciechi. La legge ha il suo ruolo da giocare, ma non può attuare un ordine normativo dove non ne esiste alcuno.

Ciò non significa che le sanzioni non abbiano una loro collocazione nel processo dello sviluppo e dell'applicazione di un ordine ricostruito di norme. Nessun sistema di norme può essere sostenuto senza sanzioni di qualche genere per spaventare o punire il preteso trasgressore, la cui violazione altrimenti condurrebbe al crollo delle norme. Comunque si può al pari sostenere che in questo campo, come in molti altri, « ogni sanzione con ogni probabilità si mostrerà inefficace se non è usata solo in casi eccezionali ».³⁸ Lo scopo principale deve perciò essere quello di raggiungere un grado di consenso normativo quanto più elevato possibile. Non è questo il luogo per discutere la probabile combinazione e natura delle sanzioni private e pubbliche che sarebbero necessarie. Ciò che si può dire è che quanto più si ritarda il processo di ricostruzione tanto più severe devono essere le sanzioni. Per impedire quella che può essere soltanto un'ulteriore causa di ritardo capace di condurre ad un maggiore aggravarsi del problema,

³⁸ Allan Flanders: *Collective Bargaining: Prescription for Change*, Faber, pag. 58.

occorre adoperarsi per diffondere la convinzione che non c'è alcun modo di evitare questa grossa sfida a ricostruire nuovi problemi di regolamentazione della contrattazione collettiva, nonostante l'immensità del compito e la incertezza sul come e sul se esso sarà mai portato a termine.

ALAN FOX * - ALLAN FLANDERS **

* Lettore di Sociologia Industriale all'Università di Oxford e membro del Centro per gli studi aziendali di Oxford.

** Ex Senior Lecturer di Relazioni Industriali e membro del Nuffield College dell'Università di Oxford. Attualmente membro della Commissione per le Relazioni Industriali.



Capitale e lavoro



il congresso delle trade unions

La riforma dei sindacati e i poteri governativi sulla politica dei redditi sono stati i due maggiori problemi affrontati dal 101° Congresso delle Trade Unions. La riforma dei sindacati prevede il rafforzamento del TUC, la modifica del sistema elettorale e di rappresentanza delle singole unioni sindacali all'interno del Consiglio, l'istituzione di sezioni sindacali di fabbrica. Dietro lo schermo delle mozioni e delle formule organizzative c'è il problema di un adeguamento ad un processo ormai in corso nelle più importanti industrie e che va generalizzandosi: il centro di gravità del sistema della contrattazione collettiva sta passando dal livello nazionale a quello di settore e di fabbrica. Ciò comporta una modifica delle tradizionali strutture, funzioni e procedure delle Trade Unions, un più efficiente rapporto tra TUC e singoli sindacati, tra quest'ultimi e commissioni interne (shop stewards). Al tempo stesso, la contrattazione collettiva deve trovare un quadro legislativo di riferimento che precisi meglio diritti e vincoli. Inoltre, alla riforma del Consiglio Generale e alla pratica attuazione delle proposte formulate dal TUC nel documento « Programma per l'azione » è legata tutta la politica di ammodernamento dei sindacati inglesi, la riforma delle loro strutture organizzative, la possibilità di esercitare un reale controllo sugli scioperi non ufficiali e le dispute intersindacali. Queste proposte danno anche al Consiglio Generale il potere di intervenire negli scioperi ufficiali o non ufficiali con raccomandazioni vincolanti per i singoli sindacati, e di modificare le norme relative all'ammissione e alla espulsione di sindacati di categoria della Confederazione.

La rinuncia del governo ad imporre delle sanzioni

penali contro i responsabili di scioperi non ufficiali e quindi il compromesso cui era approdato il duro confronto tra governo e sindacati sul famoso progetto legge della Barbara Castle, erano condizionati all'impegno del TUC di promuovere esso stesso quelle riforme delle strutture organizzative sindacali sollecitate sia dalla Commissione Donovan che dal governo. L'esperienza di questi ultimi mesi ha mostrato che il TUC si è già mosso in questa direzione facendo un lavoro — generalmente considerato positivo — per quanto riguarda sia la riforma dei sistemi di contrattazione sia l'esercizio del potere di arbitraggio delle dispute intersindacali e negli scioperi non ufficiali. L'azione del TUC è diretta a modificare il doppio sistema della contrattazione secondo il quale un accordo concluso a livello nazionale può non essere ratificato fino a quando un accordo particolare non sia stato raggiunto anche a livello aziendale. Questo sistema tende inevitabilmente a concentrare il potere contrattuale nelle mani degli shop stewards con uno scavalcamento del sindacato nazionale. Il problema è ulteriormente complicato dalla polverizzazione sindacale che ha origini nella caratteristica evoluzione del sindacalismo inglese, cioè nella presenza di un grande numero di sindacati di mestiere che operano settorialmente e concorrono nel diritto di rappresentatività di un ristretto numero di lavoratori.

Da un punto di vista organizzativo, il movimento di riforma portato avanti dal TUC tende alla costituzione di sezioni sindacali di fabbrica in modo da superare il *gap* esistente tra il livello delle rivendicazioni aziendali promosse soprattutto dagli shop stewards e quello confederale. Nello stesso tempo il TUC promuoverà un processo di fusione e di integrazione verticale delle strutture sindacali per settori merceologici.

Sebbene approvata a grandissima maggioranza dal Congresso, la riforma delle Trade Unions sarà inevitabilmente un processo graduale: gli schemi organizzativi dovranno adattarsi alla realtà delle relazioni industriali,

vincere resistenze settoriali, rimuovere le preoccupazioni — talvolta legittime — dei settori più militanti del sindacato che individuano nella riforma proposta un freno ulteriore all'azione rivendicativa di punta svolta a livello di fabbrica.

Può anche considerarsi un'ironia della storia il fatto che l'insistenza maggiore per un rafforzamento dell'autorità centrale del TUC provenga, oggi, dai settori più moderati del movimento sindacale inglese. Tradizionalmente era la tendenza di sinistra più militante a volere una trasformazione del TUC in un organismo più unito e centralizzato ai fini di una generale « guerra dei salari ». Oggi si sono invertite le parti e la richiesta di un maggiore centralizzazione del TUC è diretta a coordinare la dinamica salariale, inserendola però nella politica dei redditi. Ma ciò indica anche i mutamenti avvenuti in questi ultimi anni nella realtà sociale ed economica dell'Inghilterra. Nell'insieme, le trasformazioni hanno accresciuto il potere contrattuale dei lavoratori e rispetto agli anni cinquanta il movimento sindacale inglese appare più maturo, più inserito e compartecipe delle grandi decisioni che riguardano lo sviluppo economico del paese. Rispetto a quindici, venti anni fa, — come ha ammesso Frank Cousins — vi è anche una maggiore democrazia sindacale, maggiore partecipazione della base operaia, e l'apatia che caratterizzava il sindacalismo ufficiale è in gran parte scomparsa.

Nonostante le delusioni della politica dei redditi e gli errori della politica economica laburista, l'esperienza della programmazione è un patrimonio irrinunciabile del movimento sindacale inglese. Le critiche che ancora una volta sono state mosse alla politica dei redditi nel corso del dibattito congressuale hanno rivelato che solo apparentemente il conflitto tra governo e sindacati sulla politica dei redditi è profondo. Le Trade Unions si oppongono al rinnovo della legge sui prezzi e sui redditi che scade a fine anno, ma la maggioranza del TUC accetta l'idea di una politica dei redditi che non sia però a senso

unico. È cioè contro il blocco dei salari e per una politica dei redditi — come risulta dal documento congressuale presentato dal TUC — profondamente rinnovata rispetto all'esperienza passata, legata soprattutto alla programmazione economica e ad un efficace controllo governativo sui prezzi, sui redditi e sugli investimenti all'estero.

Vi è molto di artificiale nella « drammaticità » con cui si discute in Inghilterra della politica dei redditi. Non c'era politica dei redditi nei tardi anni cinquanta, ma il Governo riusciva lo stesso a contenere l'aumento salariale nei limiti del 3 per cento con una politica imposta proprio tramite il settore nazionalizzato, come fu ben illustrato dai due Rapporti Cohen: necessità di mantenere l'aumento salariale legato all'aumento di produttività, austerità finanziaria, difesa della moneta a costo, se necessario, della piena occupazione, eccessiva timidezza espansionistica. Ed è vero — come ha osservato il famoso economista Thomas Balogh, già consulente del governo Wilson — che i mutamenti nella distribuzione del reddito, in meglio o in peggio, sono sempre stati, in questi ultimi venticinque anni, opera dello Stato. Ma non è meno vero — come ha dimostrato l'esperienza di questi ultimi anni di governo laburista — che la politica dei redditi non può essere una semplice riforma tecnica dei processi economici che portano alla formazione dei salari e dei prezzi, ma al contrario, essa investe una nuova configurazione della funzione dei sindacati dei lavoratori e di quelli dell'industria nel gioco dei poteri dello Stato. La politica dei redditi — ha giustamente ricordato Hugh Scanlon, il leader della potente centrale dei metalmeccanici — nella sua versione originaria stabiliva che le imprese avrebbero dovuto ridurre prezzi e profitti quando questi si erano costituiti in una situazione di « potere eccessivo » sul mercato; ma l'esperienza ha dimostrato che non è sufficiente affidare la questione solo alla « Monopoly Commission » o alla « Restrictive Trade Practices Court ». Di qui, so-

stanzialmente, deriva lo scetticismo di larghi settori sindacali nei confronti del Prices and Incom Board.

Fino a quando la programmazione economica non si sarà rivelata una realtà operante, uno strumento efficace di una politica produttivistica da parte del governo nettamente orientata verso gli interessi della comunità nazionale, la libera contrattazione collettiva rimarrà un meccanismo — seppure limitato e imperfetto — di sviluppo economico e, al tempo stesso, un « veicolo di progresso sociale ». Questi convincimenti sono stati sostanzialmente riaffermati dal 101° Congresso del TUC.

GINO BIANCO

evitare la deflazione

La lotta all'inflazione, in atto un po' ovunque, può portare, così come è condotta, l'insieme dei paesi industrializzati a impantanarsi in politiche deflazionistiche con effetti cumulativi e quindi difficilmente superabili in breve volgere di tempo. Questo pericolo viene segnalato in alcune sedi competenti, tra cui la CEE, dalle quali partono raccomandazioni per armonizzare le politiche antinflazionistiche, che promettono una caduta generale del tasso di sviluppo della produzione e del commercio internazionale.

Anche se sarà difficile in piena crisi del sistema monetario internazionale stabilizzare i vari sistemi economici su un trend di produzione, di scambi, di consumi e di investimenti su basi solide, al riparo, cioè, di surriscaldamenti delle economie, è comunque necessario in questo momento rendere immuni i sistemi economici dall'effetto deflazionistico cumulativo provocato dai provvedimenti di emergenza varati nei singoli paesi.

Ultima ad adeguarsi alla situazione internazionale è stata l'Italia, presa anch'essa nella spirale dell'aumento generale dei prezzi. Dal luglio 1968 al luglio 1969 i prezzi all'ingrosso sono infatti aumentati del 4,7% in Italia, contro il 5,8 in Belgio, il 7,5 in Francia, il 2,2 in Germania, il 4,2 negli U.S.A., il 2,6 in Gran Bretagna e il 3,7 in Svizzera. I prezzi italiani al consumo si sono gonfiati, sempre da un luglio all'altro, del 3,1%, contro aumenti maggiori in tutti i paesi industrializzati, ad eccezione della Germania Federale che accusa un aumento del 2,7 per cento.

Ma proprio in Germania l'aumento dei prezzi assume in questo autunno un aspetto molto preoccupante, perché può trasmettere ulteriori impulsi agli altri paesi. D'altra parte, la crisi monetaria internazionale non sembra superata con la rivalutazione del marco.

Il pericolo di una deflazione generale e le raccomandazioni per armonizzare le politiche antinflazionistiche potranno sembrare ad alcuni fuori luogo. Un sommario esame della situazione economico-finanziaria internazionale può infatti indurre più all'ottimismo che al pessimismo circa una probabile brusca caduta della produzione nell'ambito dei sistemi economici occidentali.

Chi confida nella capacità degli Stati Uniti di soffocare l'inflazione interna e di raddrizzare l'equilibrio della bilancia dei pagamenti è fiducioso che l'ondata inflazionistica odierna non sarà seguita — come è sempre accaduto — dal riflusso dell'onda stessa e cioè dalla deflazione. Il gigantesco cavallone dell'inflazione che gonfia la produzione nazionale statunitense attraverso una continua lievitazione dei prezzi non dovrebbe, secondo gli ottimisti, infrangersi fragorosamente sul restante mondo industrializzato.

L'ondata inflazionistica si smorzerebbe cioè sulla vasta macchia d'olio rappresentata dalle misure prese in tutti i paesi per frenare il gonfiamento dei prezzi e per raffreddare gradualmente la situazione economica e finanziaria internazionale giunta a un punto critico.

Può darsi che i più ottimisti abbiano ragione dei meno ottimisti e dei timorosi. La paura della recessione dimostrata in molte occasioni dagli americani potrebbe evitare l'inversione di tendenza dell'economia statunitense, che attraverso il sistema monetario internazionale comanda il ciclo economico dei paesi occidentali. Ma si deve ormai dubitare che la sola paura della recessione sia sufficiente a modificare una situazione che non appare semplice, nè senza gravi effetti per i paesi europei. Per quanto più direttamente ci interessa, il concorso di alcune circostanze e l'effetto cumulativo prodotto dalle forze economiche possono sottoporre il sistema economico della CEE e quello italiano a dure prove.

Esiste infatti il pericolo che le politiche antinflazionistiche in atto in tutti i paesi industrializzati europei

siano gonfiate dagli effetti della inevitabile, sia pure breve, fase recessiva attesa negli Stati Uniti. In questo caso gli effetti si sommerebbero nei vari paesi europei, così come sempre è accaduto da quando l'Europa dipende dal ciclo economico statunitense, di cui subisce tutti gli influssi. L'Europa e, più in particolare, i paesi del MEC pagano così gli errori conseguenti alla mancata unione politica, ai ritardi e ai ripensamenti per quanto riguarda i processi di armonizzazione e di integrazione economica e sociale dei vari settori. Un mercato comune che avesse superato la semplice unione doganale, avvenuta il primo luglio dell'anno scorso, sarebbe indubbiamente capace di fronteggiare la sfida dell'economia statunitense e di circoscrivere almeno gli influssi che questa economia produce attraverso l'interscambio di beni e di capitali.

Anzi, facendo riferimento al commercio internazionale e alle transazioni monetarie e finanziarie, la CEE, se potesse essere considerata come un tutto, dovrebbe condizionare il ciclo economico statunitense. Il commercio estero della CEE supera di quasi due volte quello degli U.S.A.. L'interscambio della Comunità europea è ammontato nel 1968 a 126 miliardi di dollari, contro 70,7 miliardi per gli Stati Uniti. Inoltre, ingenti capitali e altre risorse affluiscono alle imprese americane sia in U.S.A. che all'estero. Infine le disponibilità in oro e in divise convertibili della CEE erano nel luglio scorso pari a 21 miliardi di dollari contro 14,8 degli U.S.A.

Il condizionamento economico dell'Europa è determinato anche dal sistema monetario internazionale, oltre che dalla mancata unione europea e dall'insoddisfacente situazione del MEC per quanto concerne l'armonizzazione e l'integrazione delle varie politiche economiche.

Indubbiamente una adeguata riforma del sistema monetario internazionale potrebbe immunizzare l'Europa dagli effetti del ciclo statunitense. La funzione di banchiere internazionale svolta dagli U.S.A. si è rivelata incapace di assicurare la stabilità del sistema mone-

tario internazionale. Ma la riforma di questo sistema è per ora impossibile dalla posizione di dominio assoluto assunta dal dollaro nell'ambito delle transazioni internazionali. Questa posizione non può certamente essere modificata chiamando il marco e altre monete a fiancheggiare il dollaro nella sua funzione di valuta convertibile.

La collaborazione internazionale, che finora non ha saputo trovare una via d'uscita per dare a questo sistema una base differente dal dollaro, deve trovare soluzioni radicali del tipo di una moneta internazionale svincolata dalle politiche economiche del paese di volta in volta economicamente più forte.

I diritti speciali di prelievo, che saranno tra poco creati, possono essere la premessa valida per la nuova moneta internazionale a patto che essi possano assolvere il compito di sostituire gradualmente l'oro e il dollaro negli schemi del sistema monetario internazionale. In tal senso sono da interpretare le adesioni di numerosi paesi alla creazione dell'ormai famoso « oro carta ».

L'importante traguardo della demonetizzazione dell'oro e del declassamento del dollaro come moneta cardine del sistema monetario sono comunque obiettivi lontani. L'odierna situazione non può pertanto che mutare molto lentamente nel tempo ed è l'unica sulla quale è possibile fondare prospettive di breve e di medio periodo e operare per limitare gli influssi, ovviamente quelli deleteri, del sistema economico statunitense.

Nell'ambito della CEE ogni prospettiva e ogni azione restano pertanto condizionate dalle capacità di intese politiche ed economiche dei vari governi in merito ai successivi sviluppi del mercato comune, ivi compreso l'allargamento di questo mercato alla Gran Bretagna e ai paesi scandinavi.

I successi vanno indubbiamente conseguiti più a livello politico che economico. Le forze economiche e tecniche messe in movimento dal trattato di Roma, isti-

tutivo del Mercato comune, possono ancora manifestare notevoli effetti, ma il loro esaurimento è inevitabile se manca un'adeguata azione politica.

Questa si rivela ora indispensabile e soprattutto ha carattere d'urgenza per evitare una pericolosa spirale deflazionistica che può avviluppare i Sei del MEC e compromettere gli sforzi britannici per superare la difficile situazione che, tra l'altro, ha prodotto la svalutazione della sterlina e le note restrizioni ai consumi e alle importazioni, nonché la stretta creditizia e l'aumento del costo del denaro. D'altro canto, la situazione economico-finanziaria della Francia e l'inevitabile raffreddamento dell'economia tedesca, prodotto dalla rivalutazione del marco e del superamento economico delle capacità produttive, promettono più pause produttive che sviluppi. Il commercio internazionale accusa un surriscaldamento che induce molti governi a prendere provvedimenti.

A livello della CEE l'azione politica si deve pertanto esplicare in un'armonizzazione delle politiche per fronteggiare l'ondata ciclica statunitense e ciò comporta che ogni governo abbia esatta nozione, sia particolare che generale, circa lo sviluppo o l'involuzione dell'odierna situazione.

Per quanto riguarda il governo italiano, la capacità di contribuire all'armonizzazione delle politiche congiunturali per evitare la deflazione non sembra notevole. Verso l'esterno, l'azione di politica economica del governo disattende le esigenze di una politica di mercato aperto e di integrazione nel MEC. Verso l'interno, essa appare quasi sempre sfasata rispetto alle esigenze della congiuntura e sovente anche opposta all'azione delle autorità monetarie. La frattura tra politica congiunturale del governo e politica monetaria è evidente anche in questo particolare momento. La politica economica infatti è ancora attardata a spingere il sistema economico a uscire dalla fase di riflessione, accusata più di un anno fa e che ha condotto, sotto il governo Leone, a formulare i provvedimenti del noto « decretone », che sotto

molti aspetti registrava la conversione del ministro del Tesoro, Colombo, verso una maggiore liberalità nella spesa pubblica e nei miglioramenti delle pensioni e delle remunerazioni dei lavoratori.

Per contro, la politica monetaria, non integrata nella politica di piano, è di tipo deflazionistico e tutta protesa a garantire la stabilità esterna della lira da pressioni contrastanti, perché tendenti dall'esterno a rivalutare e dall'interno a svalutare.

Data la maggiore elasticità della politica monetaria rispetto alla politica economica del governo, la congiuntura risulta manovrata o sotto il controllo delle autorità monetarie, i cui provvedimenti sono ormai sfociati in una vera e propria restrizione del credito che condiziona in misura notevole anche il rinnovo dei contratti di lavoro. Sindacati e imprese si trovano indubbiamente di fronte alle iniziative della politica monetaria, che, in assenza di altre politiche, è arbitra nelle lotte per la redistribuzione del reddito tra lavoro e capitale, mentre dovrebbe essere subordinata agli obiettivi di sviluppo e, in primo luogo, ai programmi di piena occupazione delle forze di lavoro e dei fattori produttivi. La difesa del potere d'acquisto interno ed esterno della moneta — affidata alle sole autorità monetarie — chiama inevitabilmente i lavoratori a pagare un alto tributo in termini di occupazione, di reddito, di consumi e di servizi sociali.

È compito della politica economica controbilanciare gli effetti naturali della politica monetaria, tutta protesa, in questo periodo di grave e lunga crisi del sistema monetario internazionale, a mantenere — come detto in precedenza — la lira nella fascia di sicurezza contro i pericoli di una rivalutazione e contro quelli di una svalutazione. Purtroppo l'incapacità della politica economica di integrare la politica monetaria fa accogliere con beneficio d'inventario molti paragrafi della relazione previsionale programmatica. Le favorevoli aspettative per il 1970 contenute in questo documento possono risultare

seriamente compromesse, soprattutto per quanto riguarda gli investimenti e il livello dell'occupazione.

Questo accade quando sta per iniziare l'ultimo anno del primo piano quinquennale, durante il quale occorrerà spingere a fondo il motore economico per recuperare molti e a volte paurosi ritardi per il raggiungimento di importanti traguardi. I ritardi del piano non sono una novità, anche se inspiegabilmente lo stato di avanzamento non è stato approntato. La conoscenza dello stato di attuazione del piano è indispensabile perché i successi o gli insuccessi, i ritardi o gli anticipi nel conseguimento di certi obiettivi durante i quattro anni di programmazione economica e sociale non possono essere indicati dal dato che esprime l'incremento annuo del reddito nazionale.

L'esistenza di ritardi nel piano fu comprovata dalla relazione previsionale programmatica per il 1969, presentata il 30 settembre dell'anno scorso al Parlamento. La relazione di quest'anno tace a questo proposito, ma i ritardi denunciati alla fine dei primi tre anni di programmazione erano di tale entità da far escludere nel modo più assoluto l'esistenza di notevoli recuperi. Il tasso di sviluppo del reddito nazionale è poi del tutto insufficiente per esprimere un giudizio globale quando la qualificazione del reddito, degli investimenti, dei consumi e del credito nei sistemi economici caratterizzati da profondi squilibri settoriali e territoriali sta alla base dell'indispensabile aumento del reddito per la diminuzione dei divari all'interno e nell'ambito dei paesi industrializzati.

È superfluo rilevare che un sistema economico che si trovi in queste condizioni non può accettare la deflazione esportata dagli altri paesi e la deflazione prodotta dalla politica monetaria interna come il minore dei mali, tanto più che esse verrebbero a coincidere con la naturale fase di incertezza e anche di inerzia che caratterizza la fine di un piano quinquennale e l'inizio di un'altro quinquennio di programmazione, nel quale dovrà trovare

adeguato posto l'intesa tra la politica monetaria e quella economica.

Intanto possono essere istituiti importanti approcci a quell'intesa, eliminando alcune delle più palesi contraddizioni e chiamando le due politiche a sostenere il livello dell'occupazione e degli investimenti, non certo minacciato dalla redistribuzione del reddito a favore delle classi lavoratrici, ma dalle vecchie strutture che snaturano il piano e lo rendono perfino incapace di fronteggiare gli influssi della congiuntura interna ed esterna.

ANGIOLO FORZONI



KRUMHOLZ 69

Prete operaio



il lavoro e la localizzazione degli impianti industriali*

Il lavoro nelle sue molteplici manifestazioni costituisce un fattore localizzativo di variabile importanza spaziale, in rapporto alle condizioni economiche, sociali, di ambiente ed alla struttura tecnico-economica dell'offerta, degli impianti e dei cicli produttivi, cioè in relazione alla sua diversa incidenza sul costo di produzione e alla sua produttività.

I diversi rapporti $\frac{C}{L}$ — tra capitale e lavoro — che si riscontrano nelle aziende dei vari rami di attività industriale introducono nell'analisi localizzativa non soltanto l'aspetto quantitativo, ma anche quello qualitativo del lavoro. Ne consegue che anche il costo di trasferimento presenta un'incidenza variabile, in rapporto sia alla quantità e qualità di lavoro impiegato sia alla diversa localizzazione degli impianti. Vi sono infatti produzioni, con alto grado di meccanizzazione, che richiedono un minore impiego di lavoro; altre, con un rapporto $\frac{C}{L}$ elevato, nelle quali il lavoro presenta un grado di impiego di trascurabile entità. Nell'uno e nell'altro caso varia anche la qualità ovvero il suo grado di specializzazione. Da ciò consegue che le condizioni limitative di accessibilità al mercato del lavoro acquistano rilevanza, ai fini localizzativi, in funzione dei costi di trasferimento, di produzione e in relazione ai benefici

*Da Reno Ferrara, *La localizzazione degli impianti delle aziende industriali*, Istituto di Economia Aziendale dell'Università Commerciale « L. Bocconi », Milano, serie VI, n. 11, edit. A. Giuffrè, Milano, 1969, vol. in 8°, pagg. XVI-890.

conseguibili. Il variabile grado di sviluppo economico e sociale delle diverse zone di un dato territorio esercita un influsso sull'offerta del lavoro, nelle sue molteplici espressioni qualitative, e di conseguenza sulle decisioni localizzative di nuovi impianti industriali. Le zone depresse, con limitate aree urbanizzate, cioè con infrastrutture, servizi, scuole, abitazioni, ospedali, centri di cultura, di svago e di ricreazione insufficienti, presentano uno scarso grado di attrazione o di accessibilità verso i mercati di mano d'opera specializzata e comune, per la formazione dei quadri direttivi, intermedi ed esecutivi dell'azienda industriale, di grandi dimensioni.

Per quanto concerne la mobilità del lavoro va considerato che essa colpisce maggiormente le regioni nelle quali l'esodo della popolazione rurale è determinato da una scarsa produttività agricola e da una diffusa disoccupazione che costituiscono un ulteriore fattore di impoverimento di tali regioni. Ne deriva come conseguenza che il distacco fra regioni altamente sviluppate e regioni depresse tende ad aumentare e che una inversione di tale tendenza può essere provocata soltanto da un massiccio intervento diretto e indiretto (incentivi e infrastrutture) dell'azione pubblica, atto a favorire la localizzazione di nuovi impianti industriali. Ma, sia nell'una sia nell'altra ipotesi, permane il delicato problema dell'inserimento e dell'adattamento del lavoratore nella nuova struttura economica che riduce il grado di attrazione localizzativa dei nuovi impianti industriali, tanto più che il sottosviluppo di alcune zone dell'Italia meridionale è determinato da varie condizioni naturali (clima, natura del territorio, difficoltà di accesso, ecc.), da abitudini e da attitudini ad un dato lavoro, dalla scarsa formazione di risparmio, ecc.

Viceversa, nelle zone ad alta capitalizzazione, in rapido sviluppo, generalmente in prossimità di centri urbani di grandi dimensioni, il grado di attrazione e di accessibilità risulta molto più elevato, prescindendo — s'intende — dal rapporto popolazione attiva/unità lavorative occupate. Altrettanto dicasi per il grado di spe-

cializzazione e di produttività del lavoro disponibile. Anche il costo della mano d'opera presenta variazioni spaziali in relazione ai contratti aziendali, agli accordi sindacali, alle consuetudini locali, all'entità della domanda e dell'offerta, al grado di qualificazione e di efficienza. Nelle zone in cui vi è scarsa offerta di mano d'opera, l'azienda industriale deve comprendere nei suoi calcoli di convenienza localizzativa altri elementi di costo supplementari (indennità di trasporto, indennità di alloggio, assistenza di carattere culturale e ricreativo ed altre facilitazioni) che agiscono come incentivo di tale offerta. È difficile stabilire la variazione del costo del personale direttivo da una località all'altra dell'area gravitazionale. Si può tuttavia affermare che quanto più limitate sono le condizioni e le attrattive di un centro localizzativo tanto più elevato risulta il costo di tale personale, quand'anche sia disposto, cosa piuttosto improbabile, a rinunciare alle comodità ed alle possibilità offerte da una grande città, ben dotata di servizi civili.

Tuttavia nel Regno Unito le aziende che hanno dovuto abbandonare le vecchie localizzazioni sono soddisfatte dei risultati ottenuti. Per quanto riguarda i livelli delle retribuzioni del lavoro, le aziende di Londra, che si sono trasferite dal centro della città verso le zone suburbane o verso le città satelliti nella fascia esterna di Londra, prevedevano, nel 1962, una sensibile diminuzione dei costi. Queste aziende hanno potuto trovare migliori condizioni di vita per il loro personale: tragitti più brevi, ambiente più confortevole e più salubre, minori difficoltà di parcheggio, maggiori possibilità di relazioni umane nelle ore libere. Anche la produttività del lavoro è aumentata: maggiori rendimenti orari, tempo effettivo di lavoro giornaliero più lungo, minori difficoltà di lavoro del personale, migliore sistemazione ambientale, ecc. Delle 60 aziende considerate dal *Paper Metropolis*, « tutte meno una » hanno espresso la loro soddisfazione per l'avvenuto decentramento.

Una prima valutazione che deve precedere l'analisi

localizzativa di un dato impianto industriale concerne l'incidenza del costo del lavoro sul costo complessivo di produzione di un dato prodotto o di una data classe o serie di produzioni. Si tratta di una stima di larga massima, che può essere compiuta mediante rilevazioni, con il metodo del campione, per rami di attività industriale o per classi di aziende a « lavoro orientato », aziende cioè che presentano le più alte incidenze di costo di tale fattore. Anche queste stime, per facilità di rilevazione, devono poggiare su alcune ipotesi semplificative, con l'isolamento di alcuni fattori o condizioni variabili: la dimensione, il grado di automazione degli impianti, delle macchine e delle attrezzature, la produttività del lavoro e degli altri fattori impiegati, ecc. Fatta eccezione per le aziende di trasporto, nelle quali il costo del lavoro presenta un'incidenza assai elevata, che mediamente supera in Italia per i trasporti pubblici urbani il 60%, si potrebbe grosso modo stabilire una scala decrescente di tali valori, partendo dalle aziende produttrici di strumenti ottici e di alta precisione, di macchine calcolatrici e di apparecchiature elettroniche (che possono presentare una incidenza variabile dal 45% al 35%), passare a quelle della lavorazione di metalli preziosi, della produzione di vernici, di prodotti chimici di base, di motori e accessori (25%-10%), e scendere ai livelli più bassi, per l'elettrochimica, l'industria di raffinazione di petroli e di olii minerali (8%-5%). In questo ambito si rileva che il lavoro produce effetti localizzativi di notevole importanza per gli impianti destinati alle produzioni della prima classe di aziende le quali, per questa circostanza, possono essere definite a lavoro orientato.

L'*input* di lavoro risulta relativamente elevato, fra le classi considerate, nell'industria tessile delle confezioni maschili e femminili (35%-30%). Queste aziende generalmente sono costituite da impianti di piccole e medie dimensioni ed impiegano nei cicli produttivi una forte percentuale di mano d'opera femminile.

L'impiego di tale tipo di lavoro si è largamente dif-

fuso negli ultimi anni. Si veda, ad esempio, la *Compagnie Générale de Télégraphie Sans Fil* installata a Saint-Egrève (parte settentrionale di Grenoble), dove tutta l'industria elettronica sembra seguire questo indirizzo. Ma è stata soprattutto l'immigrazione che ha permesso a Grenoble e alla regione di far fronte alle proprie esigenze di mano d'opera femminile. Per quanto riguarda l'Isère, si valuta che l'aumento della popolazione provocato dall'immigrazione sia stato, tra il 1954 e il 1962, di 74.000 unità. Tutto ciò ha richiesto un nuovo impegno per la formazione professionale dei lavoratori.

La localizzazione di questi impianti avviene generalmente nell'ambito urbano di città di grandi dimensioni ed anche in centri minori, nei quali i salari e gli oneri accessori risultano meno elevati. Le differenze spaziali del costo del lavoro nell'ambito dell'industria delle confezioni costituiscono anch'esse una condizione localizzativa non trascurabile. Un'alta percentuale del costo del lavoro è riscontrabile nelle attività produttive di articoli di lusso (abbigliamento, mobili d'arte, oggetti ornamentali, ecc.), trattandosi generalmente di lavori artigianali eseguiti con attrezzature di piccole dimensioni. L'insediamento di queste attività è tuttavia condizionato oltre che dal livello delle retribuzioni, anche dal grado di accessibilità al lavoro di tipo altamente specializzato. Così pure dicasi per la produzione di gioiellerie e per la lavorazione di metalli preziosi, che possono essere effettuate in botteghe localizzate nei centri storici delle grandi città. Si può dire che in tutte le produzioni nelle quali non può essere applicato il principio della standardizzazione o della produzione di massa la componente lavoro acquista rilevanza localizzativa.

La disponibilità potenziale di mano d'opera attiva in una data area localizzativa deve essere valutata anche in relazione al grado di onerosità del lavoro richiesto dai vecchi impianti industriali, come quelli per l'estrazione del carbone e del minerale di ferro, per la produzione siderurgica, meccanica (pesante), cantieristica, ecc. Ciò significa che, *ceteris paribus*, il grado di acces-

sibilità al mercato della mano d'opera comune e specializzata si accresce con il progresso tecnologico e presenta vincoli di connessione con le caratteristiche economico-tecniche dei nuovi impianti industriali, che richiedono prestazioni di lavoro meno gravose, in ambienti più confortevoli. Pertanto, aumenta l'offerta di mano d'opera locale in rapporto all'età, al sesso, alle condizioni psicofisiche dei lavoratori e al loro grado di istruzione, determinando un incremento del reddito familiare ed accrescendo, in alcuni casi, il potenziale di destinazione della stessa azienda industriale.

Tuttavia, queste nuove capacità di lavoro rischierebbero di rimanere latenti se le aziende industriali non provvedessero direttamente o a mezzo di istituti speciali a qualificare la mano d'opera disponibile per gli impieghi previsti, mediante appositi corsi di istruzione, il cui onere costituisce un'altra particolare condizione limitativa della localizzazione degli impianti industriali.

Nelle aziende di grandi dimensioni, che intendono sostituire i vecchi impianti localizzati in un grande agglomerato urbano con nuovi impianti da situare nell'estrema periferia della zona di attrazione, sorge la necessità di assicurare al personale dipendente (dirigenti, impiegati, operai e loro familiari) un'adeguata abitazione in prossimità del nuovo stabilimento. L'onere dell'iniziativa di queste nuove costruzioni rappresenta un'altra condizione limitativa, in relazione allo scarso potenziale di origine della mano d'opera nel punto localizzativo dei nuovi impianti, all'insufficienza dei servizi pubblici di trasporto, alla distanza ed al costo di trasferimento.

Va tuttavia considerato che le scelte localizzative dell'azienda industriale saranno condizionate da una valutazione dinamica del potenziale di origine, per quanto concerne l'accertamento dei programmi e delle propensioni degli enti pubblici locali in ordine al miglioramento degli altri servizi essenziali (forniture di acqua, gas ed elettricità; fognatura; strade; attrezzature civili; varie).

All'azienda industriale incombe tuttavia l'onere di predisporre per il personale dipendente tutti quei ser-

vizi interni (locali mensa, ricreazione e riposo) che contribuiscono ad accrescere l'offerta locale di mano d'opera, nei suoi aspetti quantitativi e qualitativi.

Diversamente, l'originaria localizzazione urbana dei vecchi impianti industriali conserverebbe pressoché immutata la sua forza di attrazione ed eserciterebbe i suoi effetti sul potenziale di origine della mano d'opera nella nuova area localizzativa periferica, lontana dall'agglomerato urbano, con conseguenze negative sul futuro esercizio aziendale.

La possibilità di disporre di mano d'opera altamente qualificata e di installazioni tecniche perfezionate produce effetti immediati sulla produzione a prezzi competitivi nei lontani mercati di destinazione e determina conseguenze indirette sul più ampio adattamento dell'offerta alla domanda, sulla maggiore assimilazione da parte dell'azienda dei processi innovativi dei propri impianti e dei processi produttivi. Questa flessibilità, che contrasta con la rigidità fisica degli impianti, è dovuta allo spirito di iniziativa dei dirigenti di azienda (per esempio, in alcune regioni della Francia), che viene sostenuto dalla continua necessità di dover fronteggiare la concorrenza.

È possibile stabilire la scarsità relativa di mano d'opera specializzata, esaminando il livello di istruzione della popolazione dai 14 anni in su. Si può scegliere, come Gravier, la percentuale di popolazione in possesso di un diploma di scuola superiore. Si rileva allora che 22 dipartimenti francesi hanno una percentuale inferiore al 5,50. Si perviene ai medesimi risultati considerando i diplomi o i brevetti speciali. Ciò consente di avere una visione della capacità tecnica della popolazione attiva di una regione, che agevola l'analisi e la decisione localizzativa dei nuovi impianti industriali.

Un certo grado di indifferenza di fronte al fattore lavoro può esistere, ai fini localizzativi, per l'industria di raffinazione dei petroli. Ma in questi casi altri fattori di carattere extra-aziendale potrebbero — o meglio dovrebbero — prevalere nelle decisioni localizzative, avuto

riguardo all'esigenza di difesa dell'igiene pubblica. Possiamo dire, in generale, che tanto più ampia è l'area localizzativa del lavoro e minore la sua concentrazione territoriale, tanto meno elevato è il suo grado di mobilità, che varia in funzione sia della distanza dal punto di localizzazione degli impianti industriali, sia del tempo e del costo di trasferimento. I dati dell'esperienza ci dimostrano che le fasce territoriali di attrazione del lavoro verso i grandi centri urbani europei hanno una profondità intorno ai 40-60 km. Ciò significa che all'esterno di tale fascia di attrazione, il grado di accessibilità al lavoro dell'azienda industriale, localizzata nell'area urbana, è di entità pressoché trascurabile. Poiché la densità delle reti e dei mezzi di trasporto, in rapporto alla superficie delle aree economiche e all'entità della popolazione attiva, è variabile da regione a regione, ne consegue che anche questa rappresenta una condizione limitativa di accessibilità; essa è meno avvertita nelle zone o nelle regioni ad elevato sviluppo rispetto a quelle sottosviluppate. In questo contesto occorre tuttavia distinguere la mobilità del lavoro locale da quella regionale o interregionale. I movimenti cosiddetti « pendolari » di persone, risultano generalmente concentrati entro la fascia suburbana di attrazione, di cui abbiamo fatto cenno in precedenza. Data l'estensione delle nostre regioni, ne consegue che i movimenti interregionali sono assai limitati, in conseguenza delle maggiori distanze e dei più elevati tempi e costi di trasferimento. Naturalmente, in questo ambito, possono acquistare un valore non trascurabile quei movimenti volontari di popolazione dovuti a fenomeni migratori e a scopo turistico, culturale, ricreativo. A ciò aggiungasi il variabile tasso spaziale di natalità che può essere considerato un altro fattore localizzativo importante dal punto di vista dinamico. Tuttavia, i fattori di mobilità che abbiamo fin qui esaminato non sono sufficienti ad assicurare un uniforme livello salariale o di costo del lavoro, di quantità e di qualità, in una vasta area localizzativa.

Il grado di mobilità del lavoro e le sue variazioni spa-

zio-temporali sono connessi, per quanto concerne l'Italia particolarmente, con i flussi migratori verso l'estero, dalle regioni depresse (prevalentemente meridionali) a quelle a più elevato sviluppo (prevalentemente settentrionali), all'interno delle singole regioni verso le zone o i centri urbani con un più alto grado di concentrazione economica e con gli spostamenti nell'ambito inter-settoriale e interaziendale. Si tratta di flussi e riflussi che presentano variabile ampiezza ed intensità nelle diverse regioni, nelle alterne fasi del ciclo economico e che impongono con lo sviluppo dell'attività industriale, complessi problemi di investimento, di finanziamento, di organizzazione, che riguardano l'azione pubblica e privata e la soluzione di un insieme di altri problemi socio-economici, che interessano la vita dell'azienda.

Il fenomeno è sentito non soltanto dall'Italia, ma anche da altri Paesi d'Europa e d'America.

Il problema della differenziazione spaziale dei salari è stato oggetto di molte controversie anche negli U.S.A. Per esempio, nel Sud la paga oraria, nelle principali industrie, è in media dal 10 al 30% più bassa che nel resto del territorio. Va considerato che le decisioni localizzative degli impianti industriali, determinate da una presunta differenziazione di salari, devono tener conto che le variazioni salariali interregionali sono generalmente maggiori di quelle interzonali (intercomunali e interprovinciali). In generale, le zone con bassi livelli salariali, sia nel Nord sia nel Sud, sono quelle dove vi è una grande densità di popolazione e una disponibilità potenziale di mano d'opera abbondante (in rapporto alle opportunità di impiego), per lo più non qualificata, con un'economia prevalentemente agricola. L'elevato tasso di natalità della popolazione residente in queste zone, la crescente urbanizzazione delle aziende agricole e la debolezza delle organizzazioni sindacali, costituiscono alcune condizioni limitative dei livelli salariali.

Abbiamo potuto constatare che la conoscenza dei salari effettivamente corrisposti dalle aziende industriali nelle varie zone di un dato territorio e per i sin-

goli rami dell'attività industriale, rappresenta un'importante componente delle analisi e delle decisioni localizzative dei nuovi impianti industriali. Vi sono tuttavia alcune difficoltà connesse con le classificazioni e le definizioni comunemente usate, come quelle di salari « specializzati », « semispecializzati », « non specializzati », che possono dare origine a diverse interpretazioni e valutazioni. Ciò determina alcuni rischi ed alcune incertezze nei calcoli di convenienza economica spaziale, comparata, ai fini delle decisioni localizzative dei nuovi impianti industriali, tanto che per rimediare a questo inconveniente, sarebbe desiderabile giungere alla formazione di elenchi unificati di occupazioni per singoli rami dell'attività industriale in modo da rendere possibili questi raffronti, su base più omogenea. Il metodo tuttora più efficace, ma che incontrerebbe tuttavia gravi ostacoli in Italia, per la precarietà dei rapporti fiduciari esistenti fra le aziende industriali, lo Stato e gli enti pubblici dipendenti è quello dell'inchiesta diretta effettuata a mezzo di appositi questionari o di interviste. Gli uffici di collocamento o gli uffici provinciali del lavoro, in Italia, sono in grado di conoscere i salari obbligatori, ma ben raramente possono avere notizie esatte sui salari effettivamente corrisposti per le classi di specializzazione, per le diverse zone, per i vari rami dell'attività industriale e per le singole aziende. Una inchiesta modello per 40 tipi di occupazioni è stata effettuata dall'*American Industrial Development Council*, ed i suggerimenti proposti potrebbero fornire un'utile esperienza anche nell'ambito delle ricerche empiriche iniziate nel nostro Paese per la programmazione regionale e interregionale dello sviluppo industriale, con particolare riguardo alle zone sottosviluppate del Meridione.

Un altro aspetto della mobilità del lavoro, ai fini localizzativi può esser costituito dallo spostamento più o meno continuo del lavoro che si manifesta tra azienda ed azienda e tra i vari settori dell'attività economica, in rapporto al loro diverso grado di sviluppo o di declino. Se particolari clausole contrattuali relative al lavoro

subordinato possono contribuire a ridurre la mobilità interaziendale e intersettoriale, va tuttavia riconosciuto che durante le fasi cicliche, di recessione e di *boom* dello sviluppo economico, questo fenomeno può presentare un particolare dinamismo, accentuato dal progresso scientifico e dalle innovazioni tecnologiche non generalizzate. Una condizione limitativa, permanente, di tale mobilità è costituita dalla tendenza generale del lavoratore a conservare il suo posto e un dato tipo di lavoro. Questa tendenza è rafforzata in quelle aziende di antica tradizione, nelle quali alle ragioni di sicurezza per l'avvenire e di convenienza economica si aggiungono elementi psicologici, di carattere affettivo.

Nelle aziende di piccole dimensioni, più esposte all'azione concorrenziale delle aziende di grandi dimensioni e del progresso tecnologico, il vincolo di relazioni umane a sfondo paternalistico prevale sul minore grado di sicurezza per l'avvenire. In queste circostanze l'azienda può fare assegnamento sulla crescente produttività del lavoro impiegato nei momenti più impegnativi di maggiore attività. L'azienda industriale che intende localizzare i propri impianti in una zona interurbana, in rapido sviluppo, può fondare le sue aspettative di remunerazione del capitale investito in funzione di una conveniente offerta di lavoro nei centri urbani circostanti, oltre che di acqua potabile e per uso industriale, di servizi sanitari, scuole, servizi di trasporto e di particolari attrattive locali. Quando si tratta di impianti divisibili (telai per tessiture, macchine utensili per l'industria meccanica, ecc.), la dimensione iniziale di tali impianti per una data localizzazione può essere commisurata all'entità iniziale dell'offerta di lavoro e l'espansione dell'attività aziendale può essere attuata con gradualità in tempi successivi, con l'aggiunta di nuove unità tecniche, a mano a mano che le condizioni del mercato (offerta di lavoro, domanda di prodotti a prezzi remunerativi, ecc.) la rendano conveniente. Ciò può risultare non vantaggioso per gli impianti indivisibili, costituiti da poche unità di grandi

dimensioni (laminatoi per l'industria per la lavorazione del ferro e dell'acciaio, grosse macchine rotative, tipografiche, ecc.), per gli eventuali larghi margini di capacità produttiva inutilizzata e in conseguenza della parziale disponibilità di mano d'opera integrativa, occorrente per il loro funzionamento a pieno regime.

La ritardata entrata in esercizio di determinati impianti di grandi dimensioni, in alcune zone del Mezzogiorno d'Italia, è un tipico esempio di insufficiente valutazione di scelte localizzative, in rapporto all'effettiva disponibilità di personale tecnico nei tempi desiderati sia per la costruzione sia per l'esercizio di tali impianti.

Per quanto concerne il grado di mobilità del lavoro e le variazioni spaziali, settoriali e aziendali dei livelli di retribuzione, va rilevato che i lavoratori impiegati nelle aziende di grandi dimensioni, che possono godere di una migliore tutela sindacale, percepiscono salari più elevati di quelli occupati nelle aziende di piccole dimensioni o di carattere artigianale o familiare sia in conseguenza di una meno rigida applicazione dei contratti collettivi, sia per effetto dell'assenza di ogni elemento contrattuale nel loro rapporto di lavoro. Si tratta di una circostanza che, con altre, concorre a conferire all'attività industriale in Italia e in altri Paesi un carattere dispersivo delle unità produttive di piccole dimensioni, che tende ad accentuarsi con l'aumento dei salari contrattuali.

Sembra tuttavia insufficiente un tentativo di classificazione di gruppi di aziende in funzione dei variabili livelli salariali effettivi, ai fini dell'interpretazione storica del processo localizzativo degli impianti industriali nel nostro Paese, dal momento che tali squilibri si verificano non soltanto fra le grandi ripartizioni territoriali, ma anche fra le zone interne sia per la diversa produttività tecnico-economica degli impianti industriali e per i differenti criteri di applicazione e di controllo dei salari minimi, sia per il divario spaziale fra salari contrattuali e salari effettivamente corrisposti. Possiamo riconoscere, tuttavia, che il carattere dispersivo dell'econo-

mia industriale italiana trova la sua radice in queste condizioni e in parecchi fattori tradizionali socio-economici, politico-giuridici, familiari, ecc.

Le variazioni spaziali del costo di lavoro non sono determinate soltanto dai diversi livelli salariali, ma anche da oneri e da circostanze politiche, sindacali di carattere locale; dalla disciplina, dallo stato di salute, dalle attitudini del lavoratore, ecc.; dalle possibilità di scelta, da parte dell'azienda industriale, di mano d'opera selezionata, ecc. Queste circostanze costituiscono una condizione limitativa di accesso al mercato del lavoro e in alcuni casi possono esercitare un'azione centrifuga sulle scelte localizzative, fino al limite in cui l'azienda decide di trasferire i propri impianti in punti più favorevoli o di ridurre sensibilmente la propria attività.

Si tratta di fenomeni che possono tuttavia avere uno sviluppo lento o rapido, più o meno intenso, nei vari Paesi e nelle varie zone, in relazione ai diversi effetti che le circostanze, cui si è fatto cenno, possono produrre sull'equilibrio economico aziendale. Il declino di alcune industrie emiliane nell'ultimo ventennio può rappresentare, sotto certi aspetti, un esempio probante che potrebbe trovare analogie con altri non meno significativi esempi di altri Paesi, quali il Regno Unito, la Francia, la Rep. Fed. Tedesca, gli U.S.A., ecc. Le difficili relazioni umane all'interno di alcune aziende, in talune zone ad alta concentrazione di proletariato industriale hanno costituito in non rari casi una condizione limitativa di accessibilità al mercato del lavoro, favorendo per esempio, in concomitanza con il recente progresso industriale del sud-est, il declino di alcune industrie della Nuova Inghilterra, negli U.S.A.

Analogamente, nel Regno Unito le stesse circostanze, nel periodo compreso fra le due guerre mondiali, hanno favorito la localizzazione degli impianti industriali nella parte meridionale del Paese.

Le variabili attitudini al lavoro della popolazione attiva, distribuita nelle diverse zone di un dato Paese, rappresentano un aspetto assai complesso, difficilmente

valutabile ai fini localizzativi, senza una approfondita conoscenza dei fattori storici, politici, istituzionali, culturali, di costume, ecc., che hanno concorso a formare un dato tipo di offerta di lavoro. L'azione pubblica oltre che essere diretta a ridurre gli squilibri economici fra queste zone tende anche — mediante la creazione di infrastrutture industriali e commerciali, l'introduzione di incentivi fiscali e creditizi — a favorire la localizzazione degli impianti e la formazione di forme più evolute di vita associativa nelle fabbriche, negli uffici, nelle scuole, nei luoghi di svago e di ricreazione.

La resistenza offerta dai lavoratori di alcune aziende ad ogni rinnovamento tecnologico di dati processi produttivi può essere anch'essa una condizione limitativa di accessibilità al mercato del lavoro; può esercitare un'azione repulsiva nei confronti di alcune scelte localizzate di nuovi impianti o può concorrere in alcune zone a peggiorare l'andamento economico delle aziende stesse. Ciò può essere determinato da un istinto di difesa del posto di lavoro, ma anche di conservazione di abitudini, radicate nel tempo.

A questo proposito vi è una esperienza classica che vale la pena di ricordare, cioè quella dell'introduzione, nel secolo scorso, dei telai meccanici in luogo di quelli a mano, che provocò nel Regno Unito notevoli opposizioni da parte dei lavoratori per la preoccupazione di perdere il posto di lavoro in conseguenza del previsto aumento di produttività e del mutato rapporto $\frac{C}{L}$ fra capitale e lavoro nelle aziende del ramo tessile.

La dimensione e la struttura della città è un altro elemento spaziale distintivo dei costi di lavoro. Il grande centro urbano presenta una forza di attrazione nei confronti delle popolazioni attive, residenti nei centri periferici minori, in relazione alle più favorevoli condizioni di offerta del lavoro, nonostante l'esistenza di contratti sindacali di categoria. Il che consente alle aziende industriali urbane di attuare una più ampia e severa selezione della mano d'opera occorrente, in rapporto alle

diverse attitudini e al diverso impiego dei lavoratori.

Ne risulta che il contributo del lavoro ai benefici aziendali può presentare delle sensibili variazioni nello spazio. Le condizioni di lavoro nell'azienda industriale, per quanto concerne la sicurezza contro gli infortuni, l'igiene, i servizi di mensa, di svago e di ricreazione, costituiscono un altro fattore di attrazione, il cui costo, comprensivo del salario, dello stipendio e degli oneri indiretti, viene a gravare sull'esercizio aziendale; ai fini localizzativi dei nuovi impianti industriali interessa che il costo del lavoro si mantenga ad un dato livello di convenienza per unità di *output*. Le variazioni spaziali dell'offerta di lavoro determinano così diversi effetti localizzativi sull'economia delle aziende industriali. Nelle zone nelle quali esiste una larga concentrazione del fattore lavoro, non solo le possibilità di accesso si accrescono, ma la provvista è più rapida e flessibile e può meglio adeguarsi alle mutevoli esigenze aziendali. Così pure i ricambi di personale incontrano minori resistenze che nelle aziende dei piccoli centri urbani, nei quali le possibilità di alternative occupazioni risultano minori; senza considerare che nelle zone con larghe concentrazioni del fattore lavoro coesistono generalmente altre condizioni localizzative favorevoli connesse con il potenziale di destinazione di determinate produzioni (specialmente di beni di consumo). I requisiti del lavoro variano anche in relazione al sesso, all'età e alle condizioni fisiche, e il conveniente impiego può essere valutato per alcune particolari attività.

Nelle aziende per la produzione di confezioni maschili e femminili, di maglierie, di giocattoli, di pezzi meccanici di precisione, di dolciumi, di bibite e di altri prodotti particolari, l'impiego del lavoro femminile può essere favorito in date localizzazioni dal minore sforzo fisico richiesto e dallo scarso reddito dei nuclei familiari o del capo famiglia. Ciò è riscontrabile specialmente nelle zone ad economia prevalentemente agricola. Nelle zone industriali di vaste estensioni e di rapido sviluppo, come quella del triangolo Milano-Torino-Geno-

va, è più agevole trovare, nella popolazione attiva, lavoratori dotati di un sufficiente grado di cultura e di preparazione tecnica, che non nelle località limitrofe prevalentemente agricole. Il grado di adattabilità di questi lavoratori ai nuovi processi produttivi e la loro maggiore attitudine al lavoro di fabbrica costituiscono un altro elemento di accessibilità e di attrazione localizzativa. La situazione è radicalmente diversa in alcune zone sottosviluppate del Meridione d'Italia dove la provvista di mano d'opera specializzata e qualificata è invece una condizione limitativa talvolta determinante ai fini localizzativi degli impianti industriali, che vengono così attratti in zone economicamente più evolute del Paese.

Nella generalità dei casi, nelle zone depresse mancano persino gli elementi base di una qualsiasi qualificazione professionale e la popolazione è completamente avulsa dalla vita industriale. In queste circostanze anche la più semplice qualificazione tecnica richiede lunghi corsi di specializzazione e la circolazione della mano d'opera è assai rapida, con danni rilevanti per l'economia aziendale. Ne consegue che la mano d'opera è scarsamente efficiente ed i costi di produzione sono relativamente elevati anche se i salari sono proporzionalmente bassi.

In alcune tipiche aziende, meno avanzate sul piano tecnologico di quelle concorrenti straniere (per esempio, per la produzione di apparecchiature elettroniche, per la produzione e l'esercizio di centrali nucleari, ecc.), le condizioni di accessibilità al mercato del lavoro nazionale possono assumere anche un carattere preclusivo e il ricorso al personale tecnico specializzato di altri Paesi industrialmente più evoluti diventa in questi casi inevitabile. Viceversa, il grado di accessibilità al mercato del lavoro delle aziende di antica costituzione, come l'industria tessile (cotonifici) con telai ed impianti tradizionali, risulta molto più elevato. Per l'Italia hanno operato in questo senso, negli anni recenti, anche alcuni fattori eccezionali, connessi con la recessione economica. D'altra parte la scarsità di mano d'opera spe-

cializzata, disponibile in alcuni Paesi sottosviluppati dell'America Latina, dell'Asia, dell'Africa e dell'Europa, può favorire la localizzazione di aziende con elevato grado di meccanizzazione e di automazione. Il che costituisce solo un'apparente anomalia, dal momento che la scarsa qualificazione iniziale del lavoro locale e l'impiego temporaneo e limitato di tecnici ed operai specializzati stranieri rappresentano le componenti di tali scelte localizzative.

La provvista del lavoro nei Paesi con economia altamente industrializzata è ormai variamente disciplinata da leggi, accordi sindacali di categoria, integrativi, di carattere aziendale. Nell'ambito nazionale e regionale vi è ormai la tendenza a raggiungere una disciplina uniforme per quanto concerne la parte normativa ed economica di tali accordi, salvo alcune variazioni aziendali e locali più favorevoli.

Sotto questo aspetto tende a stabilirsi, *ceteris paribus*, una specie di indifferenza localizzativa anche per le aziende a lavoro orientato.

Le organizzazioni sindacali di lavoratori e di datori di lavoro, legalmente riconosciute, facilitano gli accordi relativi ed introducono, talvolta, alcune restrizioni per quanto concerne la mobilità intersettoriale o interaziendale del lavoro. Altri accordi riguardano le condizioni di apprendistato, gli orari di lavoro, l'età minima, le condizioni di impiego, che possono variare nello spazio, specialmente per grandi ripartizioni territoriali, fra settore e settore o fra azienda e azienda. Tutte queste condizioni andrebbero tenute presenti nell'analisi localizzativa. L'esistenza in luogo di insufficienti beni di consumo a condizioni economiche convenienti (specialmente alimentari) può costituire un'altra condizione limitativa di accessibilità al mercato del lavoro. Ciò dimostra che molte localizzazioni industriali sono state favorite in quei Paesi che hanno potuto raggiungere elevati livelli di produzione e di produttività agricola. In alcuni Paesi sottosviluppati, non sufficientemente favoriti dalle condizioni naturali, larghe masse di lavoratori vengono im-

piegate in colture con bassi tassi di produttività e ogni nuova localizzazione industriale urta contro alcune insormontabili condizioni limitative di accessibilità al mercato del lavoro anche per la carenza di personale specializzato che, come abbiamo visto, costituisce un fattore localizzativo degli impianti industriali di primaria importanza.

Questa situazione può trovare conferma anche nell'ambito interregionale di un dato Paese, come l'Italia, specialmente in alcune zone depresse del Mezzogiorno e delle Isole (Campania, Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna). Si può dire che, per il complesso di circostanze che abbiamo brevemente illustrate, vi è una tendenza generale delle aziende industriali, a « lavoro orientato », a ridurre più o meno intensamente la loro dipendenza localizzativa dal lavoro specializzato, mediante l'incremento del grado di meccanizzazione e di automazione dei processi produttivi. Tuttavia ciò dipende anche dai limiti oggettivi imposti dai metodi di produzione di particolari categorie di prodotti.

Va inoltre considerato che l'appartenenza a grandi gruppi fa sì che la gestione delle singole aziende venga guidata dalla politica generale della capogruppo ed è a questa condizionata nelle decisioni di carattere finanziario. La società capogruppo, direttamente o tramite una o più « finanziarie » da essa controllate, provvede a gran parte del fabbisogno delle aziende affiliate. Queste, per la costruzione o l'ampliamento degli impianti, fanno largamente ricorso al credito a medio e lungo termine, specie quando è possibile ottenerlo ai tassi agevolati previsti dalle leggi, che tendono a favorire l'industrializzazione delle aree depresse, mentre per i fabbisogni finanziari di gestione il ricorso al credito bancario a breve è tenuto costantemente entro limiti modesti rispetto al volume dei movimenti finanziari. La produzione continua in impianti completamente automatizzati ha consentito, per esempio alle aziende petrolchimiche, di ridurre fortemente il coefficiente di impiego della mano d'opera, sicché l'incidenza del costo del

lavoro su quello di produzione varia fra il 15 ed il 20%; relativamente più elevata è l'incidenza degli oneri finanziari, mentre la parte preponderante del costo finale del prodotto (che normalmente oscilla fra il 50 e l'80%) è rappresentato dal costo delle materie prime.

Le considerazioni fin qui svolte per quanto concerne il costo, il grado di accessibilità e la qualità del lavoro in una data area localizzativa vanno inquadrare in una visione di breve periodo. In una prospettiva di lungo termine queste condizioni possono mutare sensibilmente nello spazio per effetto dei flussi migratori, del progresso tecnologico, delle attitudini delle nuove leve di lavoro, per altre circostanze di carattere economico e sociale. Ma anche in questa seconda ipotesi, tali variazioni spaziali risultano meno influenti sulle decisioni localizzative e sull'economia aziendale a causa del crescente grado di meccanizzazione e di automazione dei processi produttivi. Il che può trovare conferma in parecchi rami dell'attività industriale, incominciando da quello automobilistico, nei quali si è verificato negli anni del dopoguerra una progressiva riduzione dell'incidenza del costo del lavoro sul costo complessivo di produzione. Le produzioni altamente meccanizzate, di massa o standardizzate, ottenibili con impianti di grande dimensione hanno contribuito anch'esse a ridurre questa incidenza e, di conseguenza, il grado di dipendenza localizzativa degli impianti industriali dal lavoro specializzato.

Infatti, la meccanizzazione richiede mano d'opera superspecializzata sia per il funzionamento di impianti complessi sia per impieghi relativi alla costruzione di strumenti e di apparecchiature elettroniche che, a seguito dei processi di automazione, hanno assunto notevole importanza. Gli operai meccanici specializzati sono largamente richiesti nelle aziende industriali moderne e la loro scarsa disponibilità può esercitare influssi localizzativi di grande rilievo.

Tuttavia, se il progresso tecnologico ha contribuito a determinare questa situazione di minore dipendenza

del processo localizzativo dal lavoro qualificato, va riconosciuto che il grado di specializzazione richiesto da taluni processi produttivi ha raggiunto alti livelli; cioè, una data quantità di lavoro specializzato tende ad essere sostituita da una minore quantità di lavoro superspecializzato i cui effetti localizzativi appaiono tuttavia, *ceteris paribus*, di minore ampiezza ed intensità. Il fenomeno va considerato anche nei suoi aspetti dinamici, per i variabili influssi da esso determinati sulle decisioni localizzative degli impianti industriali. Nelle fasi alternative del ciclo economico (intenso sviluppo, stagnazione, recessione), variando il grado di accessibilità al mercato del lavoro specializzato, possono pure mutare le condizioni spaziali di dipendenza localizzativa di tali impianti. Alle fasi di intenso sviluppo e di piena occupazione del fattore lavoro corrispondono generalmente rilevanti condizioni limitative di accessibilità alla mano d'opera specializzata. La piena occupazione può essere non generalizzata in tutte le zone di una data area localizzativa, la mobilità intersettoriale e interaziendale può trovare un adeguato incentivo in alcuni aumenti delle retribuzioni di fatto rispetto a quelle contrattuali, come si è verificato negli anni recenti del *boom* economico, in Italia.

Le strutture demografiche sono state utilizzate da Gravier come uno dei criteri per determinare le regioni che presentano una recessione. In effetto, è certo che le emigrazioni professionali e, *a fortiori*, l'esodo rurale (che non è solo l'esodo degli agricoltori) hanno un duplice effetto, uno sulla zona di partenza ed uno su quella di arrivo. Ciò si verifica nelle regioni che si spopolano a seguito di un declino della natalità per la diminuzione della popolazione in età di procreare. Sono i giovani che partono e l'indice di anzianità aumenta rapidamente, comportando di riflesso una contrazione nella dinamicità, un rifiuto al progresso tecnico, ecc. Si comprende, e gli esempi sono troppo numerosi per attardarci ulteriormente, come le aziende in via di insediamento abbandonino queste regioni, anche perché non

esistono impianti industriali e scarseggiano le attività sociali e culturali.

Una troppo elevata percentuale di popolazione attiva nel settore agricolo e una scarsa percentuale nel settore industriale e dei servizi determinano una debole attrazione per i nuovi insediamenti industriali. Queste industrie hanno realmente poche probabilità di trovare nell'area regionale gli operai specializzati ed i tecnici di cui abbisognano. Per tale ragione un'azienda di apparecchiature meccanografiche, che vuole dislocare una parte degli impianti lontano dalla regione parigina, cerca un nuovo insediamento nella parte settentrionale od orientale della Francia, come si verifica da qualche anno.

Per quanto concerne l'analisi dei fenomeni indotti della mobilità del lavoro, va ricordata, per l'Italia, la ricerca del 1962-1963 sulle migrazioni interne nel Mezzogiorno, effettuata dalla Svimez, in cui vengono esaminati i costi sociali per ogni nuova unità insediata. Questi risultano, per Pescara pari a L. 460.000 (1.900.000 circa, tenuto conto dei costi per l'edilizia residenziale) e per Siracusa pari a L. 350.000 (1.450.000 circa, tenuto conto dei costi per l'edilizia residenziale). Ciò con riferimento al periodo 1956-1960. Un altro studio è stato compiuto successivamente dall'Istituto Doxa per conto del Ministero del Lavoro, al fine di accertare il costo sociale di trasferimento dei lavoratori del Mezzogiorno nelle zone industriali del Settentrione in rapporto al costo sociale corrispondente all'utilizzazione dei lavoratori disponibili nel Mezzogiorno, in località prossime al luogo di residenza. Per l'Italia settentrionale sono stati presi in esame i dati di alcuni comuni della Provincia di Milano, desunti dagli studi compiuti per il Piano Interregionale, con riferimento al periodo 1952-1961. Sono stati calcolati gli investimenti sociali per ogni nuovo abitante, dividendo il totale di tali investimenti per l'incremento demografico ripartito in classi di comuni, con aumenti di popolazione fino al 50%, fra il 50% ed il 100% e più del 100%, cui corrispondono i costi sociali relativi, pari a L. 285.000, L. 175.000

e L. 57.000 circa, che — con l'aggiunta degli elementi di costo, relativi alle spese statali e provinciali — danno origine, per le tre classi considerate, ai costi fissi medi sociali pari rispettivamente a L. 450.000, L. 300.000 e L. 110.000 circa. Per Milano e Torino questi ultimi costi sociali sono stati valutati rispettivamente intorno a L. 1.200.000 e a L. 525.000.

La misura dei costi sociali per ogni nuovo abitante risente ovviamente dell'influsso della metodologia e dei criteri di analisi adottati, che potremo definire di carattere storico, dal momento che trovano fondamento nella relazione temporale (periodo 1952-1961) fra andamento della spesa per nuovi investimenti fissi sociali e incremento netto della popolazione, nelle diverse classi di consumi considerati. A risultati diversi si perviene con l'adozione del metodo di capitalizzazione di tale spesa, cioè con l'applicazione di un dato tasso (per esempio del 5 o 6%), tenuto conto della età media degli immigrati e della loro presunta vita media, come tempo di durata della capitalizzazione, oppure con l'applicazione del metodo previsionale circa i futuri bisogni da soddisfare in un dato periodo di tempo, nelle diverse zone, con dati investimenti fissi sociali, sulla base della presunta costanza di alcune componenti socio-economiche (tenore di vita, qualità dei servizi, abitudini degli utenti, ecc.).

Pur riconoscendo in dette ricerche l'esistenza di alcuni margini di incertezza, esse contribuiscono tuttavia ad integrare le analisi e le decisioni localizzative dei nuovi impianti industriali delle aziende a « lavoro orientato », specialmente nell'ambito di quelle concentrazioni economico-spaziali, nelle quali è stato raggiunto un livello di pieno impiego della mano d'opera residente, dal momento che ogni nuovo insediamento industriale (suppongo uguale a zero il grado di mobilità interaziendale e intersettoriale) locale del fattore lavoro eserciterà una forza di attrazione sullo stesso fattore localizzato e disponibile nelle zone meridionali sottosviluppate del Paese. Il diverso livello dei costi fissi so-

ciali, per ogni nuovo abitante in questa o in quella zona, potrà costituire sia una componente del grado di mobilità spaziale del lavoro, anche in rapporto alla diversa capacità di spesa dell'ente pubblico locale (comune e provincia) e dello Stato, sia un indice di convenienza localizzativa dei nuovi impianti industriali. In ciò trova conferma la circostanza che le previsioni sul futuro andamento della spesa pubblica, per investimenti fissi sociali, rivelano l'esistenza di una grave condizione limitativa di accessibilità dell'azienda industriale al fattore lavoro disponibile, nelle zone distanti dal punto di localizzazione dei suoi impianti.

Il rapporto *input-output* dei fattori capitale e lavoro è pure variabile nello spazio in funzione della diversa capacità imprenditoriale disponibile, che non raramente costituisce una condizione limitativa dei processi localizzativi in determinate zone di un dato territorio.

Non si tratta tanto del requisito della specializzazione, che potrebbe essere richiesto per i quadri direttivi e intermedi dell'organizzazione aziendale, ma dello spirito di intrapresa, dell'esperienza, delle conoscenze tecniche ed amministrative, dell'abilità, della capacità di direzione e di controllo, della conoscenza del mercato, delle doti di carattere, ecc., che insieme formano la personalità del *manager* nell'industria moderna. Sono queste le ragioni che conducono ad una netta distinzione del fattore lavoro dal fattore imprenditoriale nelle analisi localizzative degli impianti industriali.

Con lo sviluppo della programmazione aziendale e generale, con il progresso tecnologico, con l'estensione delle nuove tecniche di direzione e di controllo dell'attività aziendale, con l'affinamento degli strumenti della ricerca operativa e del *marketing* in particolare, questa differenziazione qualitativa tende a divenire sempre più netta e precisa, come sempre più evidente appare l'influsso dell'azione imprenditoriale sul processo di sviluppo industriale di un dato Paese, di una data zona territoriale o di una data azienda. Tuttavia, avendo la natura umana i suoi limiti temporali e spaziali, il fattore

imprenditoriale acquista rilevanza anche ai fini delle decisioni localizzative. Se nell'economia industriale, come in qualsiasi altra disciplina, non è agevole risalire dagli effetti alle cause, possiamo tuttavia riconoscere che nel declino di alcune aziende industriali, a causa dell'azione concomitante di alcuni fenomeni economici generali, tipici delle fasi di recessione, si scorgono, in non rari casi, alcune carenze di questo fattore localizzativo. Va ricordato, per esempio, che lo sviluppo della grande azienda industriale appare legato, nella storia economica americana, al crescente grado di specializzazione dei *managers* e frequentemente alla volontà di potenza e al desiderio di prestigio degli alti dirigenti e dei tecnocrati. Tuttavia, il divario fra le capacità imprenditoriali richieste fra la nuova e la vecchia azienda industriale è stato spesso volte il motivo di alcune deficienze organizzative e direzionali. È sufficiente ricordare a questo proposito la crisi di « accentramento » (esempio offerto, a suo tempo, dalla *Ford*); di « responsabilità » (*RKO.*); di « controllo » (*General Dynamics*); di « decentramento » (*General Motors* e *General Electric*); di « sviluppo » (*Olin-Mathieson*).

Il rapido declino di alcune aziende tessili italiane in questi ultimi anni, e quello avvenuto nel passato nelle industrie tessili del cotone nella Nuova Inghilterra (U.S.A.), le difficoltà economiche in cui versano attualmente alcune aziende industriali nel Regno Unito e in altri Paesi europei possono costituire una conferma di tale fenomeno. Anche se non è possibile concepire l'idea di una generazione di *supermen*, neppure nell'ambito « manageriale », va riconosciuto che il distacco tra la vecchia e la nuova figura dell'imprenditore va sempre più accentuandosi, come pure il distacco fra progresso tecnologico e capacità imprenditoriale. Nei Paesi e nelle zone ad antica tradizione industriale nelle quali l'esperienza « manageriale » ha avuto modo di affermarsi e di svilupparsi, il processo localizzativo dei nuovi impianti industriali può avvantaggiarsi pure di tale condizione favorevole. L'attrazione localizzativa di questo

fattore in frequenti casi risulta condizionata anche dal gradimento di alcuni fattori fisici, naturali, di ambiente.

Tuttavia, il fattore imprenditoriale, quando non sussistano gravi condizioni limitative di abitabilità dell'ambiente, presenta un elevato grado di mobilità nell'ambito di un dato Paese o di una data regione, ma le condizioni limitative di accessibilità si accrescono in funzione della distanza, del diverso assetto istituzionale, politico, giuridico, della diversità della lingua, delle consuetudini, ecc.

La partecipazione imprenditoriale a nuove iniziative industriali nel proprio Paese si presenta quindi per un complesso di circostanze più spontanea ed immediata. Nelle decisioni localizzative continuano tuttavia a svolgere un ruolo importante tutte le altre condizioni che abbiamo esaminato. Anche qui valgono le considerazioni precedenti, secondo le quali la mobilità o l'accessibilità varia in relazione sia al diverso grado di sviluppo economico generale delle regioni e dei centri di formazione post-universitaria per dirigenti di azienda, sia al grado di maturità e di esperienza ai livelli direttivi nell'industria e nel commercio, ecc. La mancanza o la grave insufficienza di queste condizioni, nei Paesi sottosviluppati, impone la provvista all'estero di tale fattore altamente specializzato e le condizioni di mobilità presentano strette analogie con la mobilità dei capitali. Il livello delle retribuzioni e le condizioni di ambiente possono concorrere in molti casi a superare l'imbarazzo di una scelta e ad attenuare le condizioni limitative di accessibilità, già ricordate. Tuttavia il *manager* straniero e spesso considerato alla stessa stregua del capitale estero, cioè con un certo sospetto, con una certa diffidenza e talvolta anche con ostilità. Il che costituisce un grave ostacolo allo sviluppo delle relazioni industriali nell'ambito internazionale e alla localizzazione di nuovi impianti, che per la costruzione e l'avviamento abbisognano del contributo insostituibile di *managers* appartenenti a Paesi economicamente ed industrialmente più evoluti, come gli U.S.A. e il Giappone per la

siderurgia, la Rep. Fed. Tedesca per la chimica, gli U.S.A. e il Regno Unito per le centrali nucleari, ancora gli U.S.A. e la Russia per la costruzione di missili, di aeroplani, ecc.

Tutto ciò sta a dimostrare che il fattore imprenditoriale occupa una posizione di grande rilievo nelle decisioni localizzate degli impianti industriali, specialmente quando esiste un grande divario tecnologico fra il Paese importatore ed esportatore di tale fattore. L'amministratore e il dirigente della grande azienda industriale rappresentano quindi un fattore localizzativo di primaria importanza. Infatti il grado di efficienza di una data scelta localizzativa non può trovare fondamento soltanto nelle condizioni favorevoli di accessibilità alle fonti degli altri fattori di produzione dell'azienda industriale e di smercio dei prodotti, a condizioni economiche convenienti. Nè la presunta redditività aziendale può essere determinata soltanto sul fondamento oggettivo dei costi e dei ricavi di esercizio, dal momento che il loro andamento futuro può ricevere variabili influssi negativi, di carattere eccezionale, imprevedibili, che possono trovare un adeguato temperamento nella capacità dell'amministratore e del dirigente. Questa capacità non può d'altra parte essere valutata soltanto in funzione dell'andamento normale della vita di una data azienda industriale, ma richiede un'analisi specifica diretta sui metodi e sui criteri di amministrazione e di direzione del *manager*, cioè sulla sua capacità: di accedere alle fonti principali di informazione, essenziali per la vita dell'azienda; di concentrare le proprie energie per la soluzione di pochi problemi fondamentali; di conoscere l'importanza e la forza insita nella sua funzione propulsiva nell'azienda; di programmare la sua azione, con l'introduzione di proprie idee; di saper individuare e circoscrivere le opportunità e le interrelazioni fra alcune scelte alternative, cioè con una visione globale dei problemi dell'azienda e dell'ambiente in cui questa è destinata a svolgere la sua attività.

In un mondo in continuo movimento, nel quale i pro-

gressi della scienza e della tecnica impongono all'imprenditore nuovi più impegnativi compiti e complesse funzioni, la capacità « manageriale » trova la sua tipica espressione nell'attitudine a comprendere il significato dei modelli di « simulazione » e i risultati della loro applicazione, per la migliore conoscenza dei fenomeni reali di azienda e di mercato.

Una volta effettuata una data scelta localizzativa, i mutamenti che possono intervenire nei potenziali di origine e di destinazione durante la vita tecnico-economica degli impianti industriali richiedono una capacità « manageriale » sufficiente ad integrarli mediante l'innovazione dei processi produttivi, nel cui ambito la simulazione può costituire, in molti casi, la chiave risolutiva del problema della redditività di azienda, a mezzo di un continuo accostamento del modello astratto alla realtà effettiva.

Tutto ciò sta a dimostrare che il fattore imprenditoriale rappresenta oggi, specialmente in Italia, una condizione limitativa assai importante della localizzazione degli impianti industriali per quanto si riferisce sia all'acquisizione ed all'impiego dei fattori produttivi sia alla distribuzione e alla vendita dei prodotti.

Il grado di disponibilità e di mobilità del fattore « manageriale » costituisce dunque una condizione limitativa, che va tenuta presente nelle analisi che precedono le decisioni localizzative dei nuovi impianti industriali, specialmente nelle regioni depresse del nostro Paese.

Anche per l'analisi localizzativa degli impianti industriali abbiano ipotizzato l'obiettivo-funzione della massima redditività aziendale, pur non trascurando alcuni moventi dell'azione pubblica e dell'imprenditore privato, che possono modificare tale ipotesi fondamentale, in quanto anche se questa appare non sufficientemente fondata nel breve periodo, può acquisire validità in una visione prospettica più lunga.



Figura di donna



a cosa è servita la politica di spesa pubblica straordinaria nel mezzogiorno?

Un recente libro¹ contiene una ricerca intorno agli andamenti delle entrate e delle spese dello Stato nelle regioni italiane, con particolare analisi per le circoscrizioni: Nord, Centro, Sud, Isole, nel periodo del primo quindicennio di attività della Cassa del Mezzogiorno.

Dopo avere esaminato le particolarità e la significatività dei dati statistici utilizzati (Conti mensili del Tesoro), averne messo in luce i limiti e indicati alcuni accorgimenti per rendere tali statistiche più significative ed utili, l'A. svolge l'analisi dei dati dalla quale ricava interessanti considerazioni conclusive.

L'A. avverte che metodi nuovi di analisi econometrica (che esamina) dovrebbero essere adottati per queste indagini, come avviene nei paesi anglo-sassoni, e che ciò sarà possibile in Italia quando saranno disponibili statistiche meglio elaborate; tuttavia ritiene che un esame dei dati statistici, oggi disponibili, per un quindicennio rileva almeno gli indirizzi e i mutamenti negli indirizzi della spesa pubblica e può indicare mutamenti nel prelievo al mutare delle condizioni di sviluppo regionale; ciò è di sicuro interesse, considerata anche la stasi di questi studi in Italia dal tempo (1900) in cui F. S. Nitti scriveva « Nord e Sud » sulla base di indagini statistiche sulle entrate e spese statali.

Le considerazioni conclusive sono di certo valore politico-economico. Esse sono sostanzialmente due: una

¹ O. Tarquinio: *Significati delle entrate e delle spese dello Stato per regioni (1951/1965)*, Svlmez, Collana F. Giordani. Ed Giuffrè, Roma 1969, L. 1600.

riguardante il prelievo tributario; l'altra riguardante la destinazione territoriale della spesa statale.

Per quel che riguarda le imposte, si conferma un'intuizione dello Zingali (1950) secondo cui un sistema tributario incentrato sulle imposte indirette e scarsamente progressivo nelle imposte dirette tende ad aggravare lo squilibrio tra regioni povere e regioni ricche perché l'imposizione indiretta avrà più importanza relativa nelle prime che nelle seconde, comportando effetti ritardanti sulla domanda (in termini incrementali) più gravi che nelle regioni ricche. Diverso effetto (più perequativo tra le aree) avrebbe una imposizione nazionale incentrata maggiormente su imposte dirette più progressive delle attuali. Da ciò si deduce, anche se l'A. non esplicita questo concetto, la necessità, anche a fini di politica di riequilibrio territoriale, della riforma tributaria così come è richiesta in Italia.

Per quanto riguarda le spese si notano due aspetti statistici significativi: 1) che per la durata dello intervento straordinario nel Mezzogiorno si è avuto, soprattutto nei Ministeri che svolgono compiti affini a quelli della Cassa (interventi infrastrutturali) una riduzione dello incremento di spesa; tale incremento è stato inferiore al Sud che al Nord, tanto che anche con l'aggiunta della spesa della Cassa del Mezzogiorno l'incremento di spesa pro-capite nel Sud è risultato inferiore che al Nord; 2) che il Sud si è avvantaggiato solo in quei settori di spesa che hanno avuto il più rapido sviluppo su tutto il territorio nazionale (istruzione).

Da queste due osservazioni statistiche l'A. deduce che per una maggiore spesa statale nelle zone povere è necessario rimuovere vincoli che derivano dalla richiesta più urgente di infrastrutture nelle aree a più rapido sviluppo e che per fare ciò non vi sono problemi di istituti (il dilemma intervento ordinario-intervento straordinario essendo un falso dilemma) ma di ampiezza di risorse destinabili ad usi sociali pubblici; infatti solo nel campo dell'istruzione (dove non ha operato

l'intervento straordinario) vi è stato un deciso avvantaggiarsi del Sud e ciò perché in questo campo sono state rese disponibili risorse massicce di intervento a livello nazionale.

L'A. afferma, infine, che qualora una destinazione così ampia di risorse a fini sociali non fosse possibile — come non è possibile — su tutti i settori di intervento pubblico tradizionale, lo sviluppo del Sud non potrebbe essere affidato alla spesa pubblica ma all'intervento delle industrie, pubbliche e private, nell'area; il che ci sembra dimostri l'impossibilità di aspettarsi da un meccanismo autonomo, indotto dalla spesa pubblica, lo sviluppo delle aree depresse.

E queste sembrano critiche fondamentali, per quanto non esplicitate nel libro, alla politica dello sviluppo economico e sociale nel Mezzogiorno svolta per quasi un ventennio. La critica riguarda sia gli effetti delle entrate e della politica tributaria sia la possibilità di trasferire con la spesa una tale massa di risorse per creare un meccanismo autonomo di sviluppo; ciò sta a dimostrare la necessità di una politica globale per le aree depresse e a tal fine l'istituto dell'intervento straordinario può servire poco o nulla perché favorisce le difficoltà insite in una politica di interventi globali e coordinati.

A.Z.



KEVNN4U67

Ciò che interessa all'uomo



osservatorio

TERZO MONDO

*Rivista trimestrale di studi, ricerche e documentazioni
sui paesi afro-asiatici e latino-americani*

diretta da UMBERTO MELOTTI

SOMMARIO DEL N. 4 - ANNO II - LUGLIO 1969

COMMENTI

UMBERTO MELOTTI: *Mao Tse-tung e il destino della rivoluzione.*

PER UN DIBATTITO SUL BIAFRA

UMBERTO MELOTTI: *Biafra, una tragedia che si chiama imperialismo.*

DOMINIC EKESI: *Al di là delle condanne generiche.*

JULIUS NYERERE: *Perché abbiamo riconosciuto il Biafra.*

F. HOUPHOUËT-BOIGNY: *Biafra, un problema umano, una tragedia umana.*

I PROBLEMI DELLO SVILUPPO

GIOVANNI SARPELLON: *Per una programmazione contro il sottosviluppo.*

GIORGIO CERAGIOLI: *Sviluppo e abitazioni*

LUCIANO GUENZATI: *Tecnica e cultura, ovvero l'esportazione dell'alienazione*

DIBATTITI

CARLO OLIVA: *Non-violenza e rivoluzione.*

GRUPPO DI SANTHIÀ: *Documenti sulla linea ideologica di « Mani Tese ».*

ESPERIENZE

L'Africa come evasione e trastullo.

TEATRO

R. Terranova e A. Nava, P. Weiss, G. Strehler e il fantoccio lusitano.

ARCHIVIO PER IL RAZZISMO

La cultura macchiata di sangue (Guido Piovene). *Il razzismo nei fumetti.*

RECENSIONI - SEGNALAZIONI - LIBRI RICEVUTI - ATTIVITÀ DEL CENTRO STUDI TERZO MONDO

Redazione e Amministrazione: via GB. Margagni, 39 - 20129 Milano - tel. 269041.
Un numero: L. 900; abbonamento annuo: L. 3.500 ordinario; L. 10.000 sostenitore - offerta speciale: abbonamento 1969+arretrati completi: L. 5.000. Versamenti sul conto corrente postale 3/56111 intestato a « Terzo Mondo ». Subscription/Abonnement/Suscrip-
cion: US \$ 6 - le numero US \$ 2.

CRITICA SOCIALE

Rivista quindicinale del socialismo fondata da Filippo Turati

SOMMARIO DEL N. 20/69 20 OTTOBRE 1969

GUIDO CALOGERO: *Pussato, presente e futuro del socialismo italiano.*

VIRGILIO DAGNINO: *Il soggetto e l'oggetto della rivoluzione.*

L'OSSERVATORE: *Per un nuovo governo di centro-sinistra «organico».*

FIDIA SASSANO: *L'autunno caldo.*

CARLO MILIANTI: *Programmazione e assegni familiari.*

ORESTE LODIGIANI: *260.000 Pierini in divisa.*

RODOLFO REVENTLOW: *Dopo le elezioni in Germania.*

FERDINANDO VEGAS: *La politica estera di Mosca.*

ANGIOLO FORZONI: *La rivalutazione del marco.*

NRIPENDRANATH GHOSH: *Conflitti religiosi in India.*

DINO COFRANCESCO: *La Seconda Internazionale (I)*

FRANCESCO BELLENTANI: *L'ostruzionismo socialista del '99: Prampolini a «Regina Coeli».*

EDUARD MARZ: *La prospettiva storica della cogestione.*

RASSEGNA DEI LIBRI

L. Laurat; Ant. V.; G. Bonfanti; G. Statera; G. S.; L. Pellicani.

ADALBERTO NASCIMBENE: *L'agricoltura italiana alle soglie degli anni '70 (III)*

Milano, Foro Buonaparte 24, tel. 80.63.19 - Conto corrente postale n. 3/8225 -
Abb. annuo: Italia L. 3.000; Estero L. 5.500.

L'IMPRESA

La rivista indispensabile per i dirigenti d'azienda

Direttore: FERRER-PACCES

L'Impresa è la rivista che accompagna da anni il prestigioso cammino della Scuola di Amministrazione Industriale dell'Università di Torino: la prima business school italiana.

L'Impresa è la rivista dei dirigenti d'azienda, scritta per aiutarli a risolvere i loro problemi, attraverso soluzioni suggerite dai più noti studiosi italiani e stranieri e dagli stessi pratici.

185 autori hanno collaborato in dodici anni al successo della rivista, ormai affermata in campo internazionale.

L'Impresa è affiancata da *Ratio*, che raccoglie i contributi scientifici in materia di amministrazione e teoria d'impresa ed esce due volte l'anno in fascicoli di 130-150 pagine.

Abbonamenti per un anno (6 numeri a *L'Impresa* . . . L. 6.000

Abbonamento per un anno (2 numeri) a *Ratio* . . . L. 3.500

Abbonamento cumulativo alle due riviste L. 8.000

Versamenti a mezzo del c. c. postale n. 2/44971 intestato a:

L'Industrialista 10131 Torino - Corso Fiume, 11

ADESSO

È in edicola il 1° di ogni mese - L. 200

SOMMARIO DEL N. 48

EDITORIALI

Il secondo tempo del centrosinista - Sindacati: un ruolo attivo - Europa e distensione.

INTERNI

La rivoluzione culturale di Berlinguer, di Rodolfo Brancoli.

Le richieste che non «costano», di Aldo Forbice.

Il «new deal» dell'IRI, di Vincenzo Apicella.

IRI, Sud, futuro, di Enrico Nobis.

Fondi di investimento - Finalmente premiato il «vizio» di risparmiare, di Cesare Zappulli.

E ora la riforma delle società, di Manin Carabba.

La città disumana, di Maria Venturini.

Diritti speciali di prelievo - Un LSD monetario?, di Arturo Barone.

L'auto-concentrazione, di Gianni Pasquarelli.

DIBATTITO

Il salario non basta.

Rispondono gli imprenditori: Glisenti, Mattei, Toscani, Vannutelli, Randone, Izzi; Moderatore: Apicella. Rispondono i sindacalisti: Bonaccini, Scalia, Ravenna; Moderatore: Zappulli.

ESTERI

Le occasioni di Willy Brandt, di Gianfranco Speranza.

Scambi italo-jugoslavi - Una bistecca a portata di mano, di Sergio Milani.

Inghilterra-Mec - L'anitra fa ancora paura, di Paolo Filo della Torre.

L'appuntamento dell'Aja, di Bino Olivi.

Romania - Il «Giappone» del Comecon, di Gianpaolo Casadio.

RUBRICHE

Lettere - Osservatorio.

Direzione e redazione: Via Brenta 13, 00198 Roma, tel. 844.95.65 - 844.57.96. Abbonamenti: un anno (12 fascicoli) Italia lire 2.200, Estero lire 3.400. Vaglia bancario o postale o versamenti sul conto corrente postale n. 1/18551 intestato a: Editoriale Nuove Cronache Italiane, Roma.

LO SPETTATORE INTERNAZIONALE

Rivista bimestrale dell'Istituto Affari Internazionali

Direttore: ALTIERO SPINELLI - Redattore Capo: MASSIMO BONANNI

I nostri temi:

La scienza politica e le strutture decisionali nell'era atomica - Il problema della democrazia e delle istituzioni politiche nei paesi industrializzati e in quelli in via di sviluppo - Il declino delle ideologie, i nuovi valori e le nuove esigenze.

L'equilibrio internazionale, le tensioni, i conflitti e le possibili soluzioni - La tecnologia militare, gli armamenti ed il loro controllo - Il problema dei nazionalismi e della sovranazionalità, dei piccoli stati e dell'interdipendenza.

L'economia del benessere, il commercio internazionale e lo sviluppo economico dei paesi emergenti - I problemi della ricerca scientifica, della cooperazione internazionale e del divario tecnologico.

Direzione, Redazione, Amministrazione: Viale Mazzini 88, 00195 Roma, Tel.: 315.892, 354.456 - Abbonamento annuo per l'Italia L. 2.500 - A richiesta si invia un numero saggio. «Lo Spettatore Internazionale» pubblica anche un'edizione inglese di periodicità trimestrale.

EDITORIALE OPERE NUOVE

Casella Postale 211 - 00100 ROMA-Centro

Alcune pubblicazioni

JACK BARBASH: *Dinamica dei sindacati americani*. Pagg. 299 - L. 2.000.

GERHARD COLM, THEODORE GEIGER: *L'economia del popolo americano*. Con 15 grafici e 17 tabelle nel testo. Appendice statistica di 27 tabelle. Pagg. 298 - L. 1.500.

ERNEST DAVIES: *Problemi della proprietà pubblica*. Pagg. 75 - L. 300.

GIUSEPPE GALASSO: *La riforma agraria in Calabria*. Pagg. 75 - L. 300.

RENATO GIORDANO: *Il Mercato Comune e i suoi problemi*. Pagg. 84 - L. 300.

CLINTON S. GOLDEN, VIRGINIA D. PARKER (a cura di): *Fattori di pace sindacale negli Stati Uniti*. Studi e rapporti su industrie americane raccolti e presentati per la National Planning Association. Pagg. 551 - L. 3.000.

CLINTON S. GOLDEN, HAROLD J. RUTTENBERG: *L'evoluzione democratica dei rapporti di lavoro nell'industria*. Pagg. 491 - L. 2.000.

JOSEPH KRAFT: *Il Grande Disegno*. Dal

Mercato Comune all'Associazione Atlantica. Pagg. 133 - L. 700.

JENNIE MOHR: *L'assistenza di fabbrica alle operaie*. Pagg. 120 - L. 500.

LUIGI RACCÀ: *Monopoli e controlli economici negli Stati Uniti*. Pagg. 75 - L. 300.

MASSIMO SALVADORI: *Capitalismo democratico*. Considerazioni sull'economia americana. Pagg. 358 - L. 1.200.

MASSIMO SALVADORI: *L'economia della Libertà*. Pagg. 299 - L. 2.000.

FRED A. SHANNON: *I movimenti agrari negli Stati Uniti*. Pagg. 246 - L. 1.200.

FRANK TANNENBAUM: *Il sindacato: una nuova società*. Pagg. 176 - L. 1.000.

B. J. P. WOODS: *La collaborazione economica*. Pagg. 77 - L. 300.

ALFRED ZAUBERMAN: *L'imperialismo economico*. La lezione dell'Europa orientale. Pagg. 76 - L. 300.

ARNOLD J. ZURCHER: *La lotta per l'Europa unita: 1940-1958*. Pagg. 316 - L. 2.000.

Gratis, a richiesta, inviamo l'opuscolo illustrativo della nostra produzione.

CASSA DI RISPARMIO DELLE PROVINCIE LOMBARDE

DAL 1823 A PRESIDIO DEL LAVORO E
DELL'ECONOMIA DELLA REGIONE • 362
DIPENDENZE • TUTTE LE OPERAZIONI
ED I SERVIZI DI BANCA



**tutte
le operazioni
di banca**

ALL FOR ME



Una grande tradizione sportiva ed
un imponente sviluppo
industriale esercitato in quattro
stabilimenti italiani: Milano, Arese,
Livorno, Pomigliano d'Arco
(Alfa Romeo Sud),
e in sette Paesi esteri.

CASSA DI RISPARMIO DI TORINO

Fondata nel 1827

Sede Centrale: Torino - Via XX Settembre, n. 31

*182 Dipendenze in Piemonte
e nella Valle d'Aosta*



Tutte le operazioni ed i servizi di banca
alle migliori condizioni



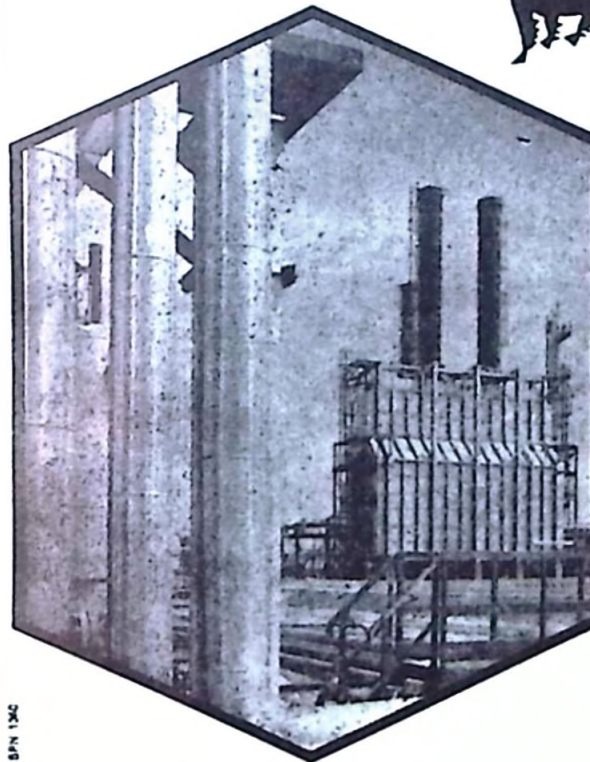
Banca Agente per il Commercio
dei cambi e delle valute

AGIP: POTENZA E QUALITA'

Ricerca di petrolio: scoppio sismico nel deserto libico

Raffineria di Mohammedia (Marocco)

Stazione di servizio AGIP a Ibadan. (Nigeria)



BANCO DI SICILIA

Istituto di credito di diritto
pubblico

Presidenza
e Amministrazione Centrale
in Palermo

Ufficio di Rappresentanza
in Roma

Patrimonio L. 74.351.148.324

Sedi in:

AGRIGENTO, ANCONA,
BOLOGNA, CALTAGIRONE,
CALTANISSETTA, CATANIA,
ENNA, FIRENZE, GENOVA,
MESSINA, MILANO, PALERMO,
RAGUSA, ROMA, SIRACUSA
TERMINI IMERESE, TORINO,
TRAPANI, TRIESTE, VENEZIA

247 SUCCURSALI ED AGENZIE

Uffici di Rappresentanza in:

BRUXELLES, COPENAGHEN,
FRANCOFORTE SUL MENO,
LONDRA, NEW YORK,
PARIGI, ZURIGO

TUTTI I SERVIZI DI BANCA,
BORSA E CAMBIO

Per chi vuole di più

Una macchina per scrivere completa, forte e facilmente trasportabile: a chi deve mettere su carta i fatti del proprio lavoro, a chi ha bisogno di una macchina personale per scopi professionali, a chi vuole un oggetto di durata e di prestigio, Olivetti suggerisce la Studio 45.

Ha tutti i principali servizi di una macchina da ufficio: per esempio l'incolonnatore e il regolatore del tocco, il capoverso automatico e il selettore del nastro a tre posizioni che consente anche la preparazione di matrici per duplicatori. Ma al tempo stesso dimensioni e peso sono di poco superiori a quelli di una comune portatile.

La valigetta, di particolare robustezza e leggerezza, è stata progettata per contenere tutto il necessario per scrivere: macchina e valigetta costituiscono dunque un insieme integrato, un vero posto di lavoro portatile, che si chiama appunto Olivetti Studio 45.



Olivetti Studio 45

BANCO DI SANTO SPIRITO

FONDATA NEL 1605

R O M A



*Tutte le operazioni di banca
per l'interno e l'estero*

EDIZIONI CEDAM - PADOVA

Recente pubblicazione:

MATTIA PERSIANI

LEZIONI
DI
DIRITTO DELLA PREVIDENZA SOCIALE

SECONDA EDIZIONE
RIVEDUTA ED AGGIORNATA

1969. In 8°, di pagg. 127 [01-3325] - L. 1500

INDICE: — I: L'evoluzione della previdenza sociale. — II: Il sistema giuridico della previdenza sociale. — III: Il rapporto contributivo. — IV: Il rapporto giuridico previdenziale. — V: Gli eventi protetti. — VI: La tutela dei diritti dei soggetti protetti.

IN VENDITA NELLE MIGLIORI LIBRERIE E PRESSO I NOSTRI AGENTI

Elenco e prezzi dei periodici "CEDAM" 1969

- 1) « Acta Isotopica » (trimestrale) Rivista di medicina e biologia nucleare: prezzo di abbonamento per l'Italia L. 6.000. Estero L. 10.000.
- 2) « Archivio di Filosofia » (quadrimestrale): prezzo di abbonamento per l'Italia L. 6.000. Estero L. 8.000.
- 3) « Diritto e Pratica Tributaria » (bimestrale): prezzo di abbonamento per l'Italia L. 10.000. Estero L. 10.000.
- 4) « Economia & Lavoro » (bimestrale): prezzo di abbonamento per l'Italia L. 3.000. Estero L. 4.000.
- 5) « Giornale degli Economisti e Annali di Economia » (bimestrale): prezzo di abbonamento per l'Italia L. 6.000. Estero L. 8.000.
- 6) « La Comunità Internazionale » Rivista trimestrale della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale: prezzo di abbonamento per l'Italia L. 7.000. Estero L. 11.000.
- 7) « L'Indice Penale » (quadrimestrale): prezzo di abbonamento per l'Italia L. 5.000. Estero L. 6.000.
- 8) « Rendiconti del Seminario Matematico dell'Università di Padova » (semestrale): prezzo di abbonamento per l'Italia L. 7.000. Estero L. 8.000.
- 9) « Rivista di Diritto Civile » (bimestrale): prezzo di abbonamento per l'Italia L. 7.000. Estero L. 9.500.
- 10) « Rivista di Diritto Processuale » (trimestrale): prezzo di abbonamento per l'Italia L. 6.000. Estero L. 8.000.
- 11) « Rivista di diritto internazionale e comparato del lavoro » (semestrale): prezzo di abbonamento per l'Italia L. 6.000. Estero L. 8.000.
- 12) « Rivista di diritto internazionale privato e processuale » (trimestrale): prezzo di abbonamento per l'Italia L. 5.000. Estero L. 7.000.
- 13) « Rivista Internazionale di Scienze Economiche e Commerciali » (mensile): prezzo di abbonamento per l'Italia L. 7.000. Estero L. 8.000.
- 14) « Sophia » (trimestrale): prezzo di abbonamento per l'Italia L. 2.000. Estero L. 6.000.

Condizioni generali di abbonamento ai periodici “CEDAM”

L'abbonamento è annuo e si rinnova tacitamente per l'anno successivo se non viene disdetto entro il mese di novembre, con lettera raccomandata.

La semplice reiezione di fascicoli non può essere considerata come disdetta.

Il prezzo s'intende fissato salvo conguaglio alla pubblicazione dell'ultimo fascicolo. Gli aumenti o le diminuzioni saranno subordinati ai costi di produzione o più particolarmente alle tariffe delle paghe.

Il prezzo deve essere pagato anticipatamente e non oltre il 31 marzo. Dopo tale data sarà riscosso un diritto fisso del 10% in più, a rimborso delle spese di esazione.

I reclami di qualunque fascicolo non ricevuto devono essere trasmessi subito dopo il ricevimento del fascicolo successivo. In caso diverso i fascicoli richiesti verranno spediti solo contro rimessa anticipata del loro prezzo di vendita.

I pagamenti devono essere effettuati direttamente alla Casa Editrice in Padova, oppure ai suoi incaricati muniti di speciale delega. Conto corrente postale n. 9/7578 nell'ufficio dei conti di Venezia.

Ai correntisti con pagamento rateale si accorda l'addebito in conto corrente della quota di abbonamento con aumento del 20%.

L'abbonamento importa, agli effetti legali, elezione di domicilio in Padova presso la Casa Editrice.

L'ultimo fascicolo di ogni anno si invia ai soli abbonati in regola coi pagamenti. Agli altri si spedisce contro assegno.

Ogni richiesta di cambiamento d'indirizzo dovrà essere accompagnata dall'importo di L. 100.

Gli abbonati che non sono in regola coi pagamenti, non potranno disdire l'abbonamento senza avere prima provveduto all'estinzione del debito.

EDIZIONI CEDAM - PADOVA

D'imminente pubblicazione:

GIOVANNI DEMARIA

**LA POLITICA ECONOMICA
DEI
GRANDI SISTEMI COERCITIVI**

INDICE. — I: La politica economica del tomismo. — II: La politica economica del mercantilismo. — III: La politica economica della fisiocrazia. — IV: La politica economica liberale. — V: Le politiche economiche post-liberali: il protezionismo. — VI: Le politiche economiche post-liberali: il nazionalismo economico. — VII: Le politiche economiche post-liberali: l'imperialismo. — VIII: Le prime economie programmate: la politica economica programmata. — IX: Le prime economie programmate: la politica economica collettivistica. — X: Le prime economie programmate: la politica economica corporativa. — *Parte seconda: Elementi della politica economica.* — I: Elementi della politica economica. — II: I tre giudizi di convenienza. — *Parte terza: La politica economica interna.* — I: La politica della produzione. — II: La politica della congiuntura. — III: La politica dell'autarchia economica. — *Indice dei nomi.*

PROSSIMAMENTE IN VENDITA NELLE MIGLIORI LIBRERIE E PRESSO I NOSTRI AGENTI

Recentissima:

GRUPPO DI RICERCA SULLA TECNOLOGIA
DEI PAESI DELL'AMERICA LATINA

diretto da GIOVANNI DEMARIA

ALDO MONTESANO

LA TECNOLOGIA DELL'ARGENTINA

1969. 16°, pp. xvi-313 con 73 tabelle e
una mappa tecnologica a colori fuori testo.

[01-3272]

L. 3500

INDICE. — *Introduzione:* Notizie di carattere generale. — *Parte prima: La tecnologia nelle attività agricole minerarie e energetiche.* — I: Il livello tecnico delle coltivazioni agricole. — II: La situazione degli allevamenti del bestiame. — III: Le condizioni della selvicoltura. — IV: Il livello tecnico della pesca. — V: Condizioni tecniche e possibilità dell'industria estrattiva, il problema energetico. — VI: La situazione tecnica nella produzione di energia elettrica. — *Parte seconda: La tecnologia nelle industrie manifatturiere e nelle costruzioni.* — I: La condizione tecnologica dell'industria alimentare e del tabacco. — II: Il livello tecnico dell'industria tessile. — III: Situazione tecnica e prospettive della produzione di carta e affini. — IV: La condizione tecnologica dell'industria chimica. — V: Il livello tecnico dell'industria del cuoio. — VI: La situazione tecnologica nella produzione di materiali da costruzione e affini. — VII: I problemi tecnici nella produzione siderurgica. — VIII: La situazione tecnologica dell'industria meccanica. — IX: Il livello tecnico nella produzione di apparecchiature elettriche e elettroniche. — X: La situazione tecnologica nelle costruzioni edili e stradali. — *Parte terza: La tecnologia nella produzione dei servizi.* — I: I problemi tecnici dei trasporti. — II: Il livello tecnico delle comunicazioni. — *Conclusioni:* Lo sviluppo tecnologico e il sistema produttivo argentino. — *Indice dei punti notevoli.*

EDIZIONI CEDAM - PADOVA

Importante novità:

BIBLIOTECA LEGISLATIVA

FONDATA da DONATO DONATI

QUATTRO CODICI

A CURA DI

F. CARNELUTTI - W. BIGIAMI

A. CRESPI

1969. In 16°, di complessive pagg. VIII-2052. Elegantemente rilegato con impressioni in oro.

[01-3137]

L. 6.000

Questa, che la nostra Casa presenta per la prima volta ai giuristi, teorici e pratici, non è una rinnovata ed aggiornata edizione, attuata attraverso un procedimento di fusione dei Codici per l'udienza civile e dei Codici per l'udienza penale, già da molto tempo sul mercato e vissuti fin qui di vita autonoma, ma è un'opera nuova, soprattutto per la revisione e l'accrescimento dei richiami, che impegnano sovente un vero talento sistematico e che costituiscono talora una specie di schema algebrico di un trattato. Inoltre si è avuto cura di redigere, con la pazienza e la meticolosità indispensabili, un preziosissimo indice analitico, la consultazione del quale potrà consentire a giudici e avvocati di trovare ugualmente il « filo d'Arianna » per orientarsi con maggior sicurezza nel labirinto della vigente legislazione.

IN VENDITA NELLE MIGLIORI LIBRERIE E PRESSO I NOSTRI AGENTI

Librerie presso le quali è in vendita la rivista

Libreria F.lli Boffi
Via dei Martiri
15100 Alessandria
Libreria Giuseppe Fogola
Piazza Cavour, 4
60100 Ancona
Libreria Carlo Leprino
83100 Avellino
Libreria Laterza & Figli
Via Dante Alighieri, 47
70121 Bari
Libreria Adriatica
Via A. da Bari, 122
70122 Bari
Libreria Patron
Via Zamboni, 26
40126 Bologna
Libreria Internazionale Rizzoli
Via Rizzoli, 8
40125 Bologna
Libreria Cocco
Via Manno, 9
09100 Cagliari
Libreria Romeo Prampolini
Via V. Emanuele, 333
95124 Catania
Libreria Vincenzo Muglia
Via Etnea, 134
95100 Catania
Agenzia Libreria Franco Milella
Via Terranuova, 46
44100 Ferrara
La Nuova Italia Bibliografica
Casella Postale, 346
50100 Firenze
Libreria Marzocco
Via Martelli, 22
50129 Firenze
Libreria Treves di Stefano
Roccatagliata Ceccardi
16121 Genova

F.lli Bozzi
Via Cairoli, 2 ar
16124 Genova
Libreria Nuova
Corso Amedeo, 103
57100 Livorno
Libreria Adamo Di Pellegrini
Corso Umberto I, 32
46100 Mantova
Libreria Dell'O.S.P.E.
Piazza Cairoli is. 221
98100 Messina
Libreria Moderna
Piazza Ferretto, 1
30170 Mestre (Venezia)
Libreria Degli Uffici
Via Moscovia, 10
20121 Milano
Libreria Ulrico Hoepli
Via Hoepli, 5
20121 Milano
Libreria Pirola
Largo Augusto, 1
20135 Milano
Libreria Rizzoli
Galleria V. Emanuele, 79
20149 Milano
Libreria De Simone F.lli
Via Benedetto Croce, 31
80134 Napoli
Libreria Alfredo Guida & Figlio
Port'Alba, 20
80134 Napoli
Libreria Treves di Leo Lupi
Via Roma, 250
80134 Napoli
Libreria Dante delle L.I.R.
Quattro Canti di Città
90100 Palermo

- Libreria Angelo Draghi
 Via Cavour, 7-9
 35100 Padova
- Libreria Riccardo Zannoni
 Corso Garibaldi, 4
 35100 Padova
- Libreria Giordano Pellegrini
 Via 29 Maggio, 6
 56100 Pisa
- Libreria Lo Spettatore
 Corso Cavour, 16
 27100 Pavia
- Libreria Galleria Del Libro
 Via Nazionale, 246
 00184 Roma
- Libreria Internazionale Rizzoli
 Galleria Colonna - Largo Chigi
 00187 Roma
- Libreria Comm. Angelo Signorelli
 Via del Corso, 260
 00188 Roma
- Libreria Tombolini
 Via IV Novembre, 146
 00187 Roma
- Libreria LISAC
 Piazza Università
 07100 Sassari
- Libreria Monauni
 Via Mancini, 141
 38100 Trento
- Libreria Editrice Arduini
 Via Cigna, 37
 10152 Torino
- Libreria Luigi Druetto
 Via Roma, 223/225
 10121 Torino
- Libreria G. Giappicelli
 Via G. Verdi, 39/B
 10124 Torino
- Libreria Levrotto & Bella
 Corso V. Emanuele, 28
 10125 Torino
- Libreria Internaz. Italo Svevo
 Corso Italia, 22
 34122 Trieste
- Libreria Tarantola
 Via V. Veneto, 20
 33100 Udine
- Libreria Universitaria
 Calle Foscari, 3259
 30126 Venezia
- Libreria Guelfi & Barbato
 Via Mazzini, 21
 37100 Verona
- Libreria Prof. M. Malipiero
 Corso XI Settembre, 61
 61100 Pesaro
- Libreria Franceschetti
 Portici Palazzo Comunale
 62100 Macerata
- Libreria N. Massimi
 di D. Taddei
 Corso Vittorio Emanuele, 23
 63100 Ascoli Piceno
- Libreria dell'Università
 Via Gramsci, 25
 65100 Pescara
- Libreria Agenzia Iapadre
 Corso Federico II, 53
 67100 L'Aquila
- Libreria Antonio Carlucci
 Piazza Vittoria, 4
 72100 Brindisi
- Casa del Libro
 Cav. Antonio Mandese
 Via D'Aquino, 142
 74100 Taranto
- Libreria Cianflone
 Corso Mazzini, 3/b
 87100 Cosenza
- Libreria Granillo & Arcidiaco
 Corso Garibaldi, 435
 89100 Reggio Calabria
- Casa del Libro
 Via Maestranza, 20-22
 96100 Siracusa



EVELINA KRUMNAU

è nata a Haselbach (bassa Slesia) ed ha frequentato l'Accademia di Berlino.

Dopo un lungo soggiorno in Sud America, si è stabilita a Verona ove svolge una intensa ed apprezzata attività artistica.

È stata invitata a numerose collettive ed a premi di carattere nazionale: nel 1965 è stata premiata a Palermo ed a Monaco di Baviera ove ha partecipato alla mostra di pittori italiani; nel 1966 ha partecipato a collettive a Lubiana (Jugoslavia), a Gardone, Riccione, alla mostra del bianco e nero di Perugia, alla Biennale d'arte di Verona; è stata premiata al premio d'arte sacra di Perugia; nel 1967 ha partecipato a collettive a Parma ed Arezzo (ove è stata premiata). Mostre personali le sono state allestite a Verona (1967) ed a Mantova (1968).

Molte sue opere si trovano in importanti collezioni in Italia, Germania, America.

N. 5 - SETTEMBRE-OTTOBRE 1968 - F. Forte, *Introduzione*; G. Medusa, *Problema farmaceutico e sicurezza sociale*; G. Medusa, *Aspetti e problemi dell'assistenza farmaceutica in Italia*; A. Saba, *Il settore farmaceutico: strutture produttive, produzione e ruolo dell'impresa pubblica*; F. Forte, *Patologia del problema farmaceutico italiano*; F. Bracco, *Mutualità, spesa farmaceutica ed intervento pubblico*; G. B. Aldo Trespici, *Un'industria da nazionalizzare*; R. Ravenna, *Necessità di interventi organici*; B. Bertona, *La CISL sul problema dei farmaci*.

N. 6 - NOVEMBRE-DICEMBRE 1968 - Editoriale, G. Brodolini, *Politica economica e sviluppo sociale*; Articoli, G. Zandano, *L'accordo FIAT-CITROEN*; M. Di Palma, *Problemi di valutazione del risparmio*; Dibattito, F. Cicchitto, *Rivendicazioni e riforme*; A. Fantoni, *Unità sindacale e società democratica*; M. Di Bartolomei, *Condizioni di chiarezza per l'unità sindacale*.

N. 1 - GENNAIO-FEBBRAIO 1969 - Editoriale, F. Forte, *Il « non sistema » neo-capitalistico*; Articoli, O. Tarquinio, *Motivi economici e programmatici nel provvedimento sulle pensioni*; Dibattito, B. Armato, *Unità sindacale e presenza operaia nello sviluppo del paese*; Saggio, M. Ancona, *Evoluzione contrattuale degli orari di lavoro*; V. Compagnone, *L'organizzazione pubblica dell'edilizia*.

N. 2 - MARZO-APRILE 1969 - Editoriale, E. Bartocci, *Zone salariali, evoluzione contrattuale e sviluppo del Mezzogiorno*; Articoli, P. S. Labini, *Produttori di ricchezze e produttori di servizi, classe operaia e classe media*; F. Forte, *Classi economiche, classi sociali e quaternario*; B. Ferrara, *A proposito di misura del risparmio*; F. Fiorelli, *Assetto territoriale e Mezzogiorno nel « progetto '80 »*.

N. 3 - MAGGIO-GIUGNO 1969 - Editoriali, *In memoria di Giacomo Brodolini*; *Discorso di De Martino*; *Discorso di Viglianesi*; *Discorso di Storti*; *Discorso di Novella*; *Discorso di Fanfani*; *Discorso di Rumor*; Articoli, O. Tarquinio, *C'è scelta deflazionistica nella relazione della Banca d'Italia?*; F. Cicchitto, *Lotte articolate, partecipazione e democrazia sindacale*; Tavola Rotonda, *Rivendicazioni, riforme e potere del sindacato*; G. Lauzi, *Il congresso della UILM*.

N. 4 - LUGLIO-AGOSTO 1969 - Editoriale, G. Giugni, *Lo statuto dei lavoratori: continuità di una politica*; Articolo, G. Lauzi, *Congressi a confronto*; Saggio, A. Landolfi, *L'economia giapponese*; Valentino Compagnone, *I diritti speciali di prelievo ed altri problemi*; Francesco Forte, *Istruzione e distruzione*.