

PROTEZIONE SOCIALE E OCCUPAZIONE

prof. Giorgio Fuà

incaricato di economia politica nell'Università di Pisa

Impostazione del problema.

I due termini posti a titolo di questa relazione vanno constatati come « idee-forza » del nostro tempo; pretendere di partire da una loro definizione in assoluto ci sembrerebbe così bizantino come mettersi a definire in assoluto « égalité, fraternité etc. » per arrivare a capire i problemi dell'89.

Protezione sociale.

Parlando di protezione sociale, *hic et nunc*, pensiamo soprattutto al consolidamento e perfezionamento (possibilmente anche in forma più sostanziosa e diffusa):

— di un nucleo caratteristico costituito dalle provvidenze note sotto il nome di previdenza sociale (riguardanti: invalidità, vecchiaia e superstiti,

l'attuazione della protezione sociale, quelle che contrastano *meno delle altre* l'incentivo alla produzione, che recano *minor* pregiudizio allo sviluppo del reddito, che conducono insomma a risultati *relativamente* preferibili. Su questo terreno entrerebbero in considerazione, *in primis*, quelle stesse discussioni che io tenterò di affrontare di qui a un momento quando passerò al tema che mi è stato specificamente assegnato. Il livello di occupazione è infatti uno dei fattori strategici per influire sul livello del reddito; ed io mi propongo appunto, con la mia relazione, una ricerca dei criteri per contemperare l'obiettivo della protezione sociale con l'obiettivo della massima possibile occupazione. Ma prima di concentrare tutto il discorso su « protezione sociale ed occupazione », vorrei ancora prendere atto di una diversa questione alla quale — mi sono accorto — corre irresistibilmente la mente dei più alle parole « reddito e protezione sociale »: determinare quale sia la quota del reddito nazionale che può essere spesa in protezione sociale. Ho l'impressione che una simile domanda sia tanto bizantina quanto la domanda: quale quota del reddito nazionale sia prelevabile dal fisco. Bizantina, tra l'altro, anche perchè quel massimo spendibile di cui ci preoccupiamo non è un *a priori* per la costruzione del sistema di protezione sociale, ma si sposta a seconda del modo in cui il sistema di protezione sociale vien costruito. Con questo accenno, abbandonerei dunque per il momento la trattazione diretta del tema che era stato proposto al dott. Amaduzzi, riservandomi di riprenderla solo per rispondere ad eventuali interventi; e passo senz'altro al tema mio ».

disoccupazione, tubercolosi, natalità e nuzialità, malattia, infortuni, assegni familiari, orari ridotti, etc.);

— di un alone costituito da altri servizi e misure generali, come p. es.: servizi ospedalieri, scolastici, ONMI, case popolari, prezzi politici, etc.

Si tratta, in tutti i casi, della redistribuzione (generalmente inter-personale, eccezionalmente inter-temporale) di mezzi raccolti:

— con contributi speciali a carico delle categorie professionali beneficiarie e dei rispettivi datori di lavoro;

— con prelievi generali (intendendo tutti i tributi e le misure monetarie che non hanno il carattere specifico di cui sopra);

— o con ambedue i sistemi, pro parte.

Tale redistribuzione ha, come prerogativa, quella di tendere ad una maggiore uguaglianza delle possibilità di soddisfazione rispetto ai bisogni « effettivi » (giudizio definito da criteri sociali).

Occupazione.

Parlando di occupazione, *hic et nunc*, pensiamo ad una politica di massimo possibile impiego delle forze di lavoro. Occorre però distinguere due formulazioni di tale obiettivo.

Anzitutto la formulazione che diremo « liberale » e che si propone prevalentemente (richiamiamo la teorica di Beveridge) di assicurare un « seller's market » per il lavoro, cioè un mercato su cui la domanda di lavoro risulti maggiore dell'offerta, in modo da ridurre al minimo le possibilità di durevole disoccupazione *involontaria*. Tale impostazione interpreta in via diretta la preoccupazione di combattere il malessere economico (miseria) e morale (avvilimento) dipendente dalla disoccupazione involontaria; ed in via collaterale quella di combattere lo spreco di energie produttive, contribuendo così ad un maggior reddito per testa di abitante. Ma, avendo questa seconda preoccupazione carattere collaterale, resta fermo che la formula liberale non è necessariamente incompatibile con una politica tendente all'aumento delle persone non-occupate (il che non significa « involontariamente disoccupate »), p. es. estendendo i limiti del periodo dell'istruzione scolastica o della pensione-vecchiaia oppure scoraggiando l'occupazione femminile. La formula liberale di politica dell'occupazione entra generalmente in questione, oltre che per combattere la permanenza cronica di un residuo di disoccupati involontari, anche per attenuare l'andamento ciclico della disoccupazione involontaria connesso con le fluttuazioni economiche.

In contrapposto alla formula liberale, l'altra formula di politica dell'occupazione — che diremo « totalitaria » — si ispira ad una valutazione preminente dell'obiettivo del massimo prodotto nazionale; e si preoccupa quindi, a tal fine, di ridurre al minimo la frazione delle persone *non-occupate* (è indifferente se disoccupate « involontariamente » o no).

La nostra situazione, *hic et nunc*, è caratterizzata come noto (basta richiamare la diagnosi insistentemente divulgata dal Saraceno) dalla disperata

difficoltà di creare impieghi produttivi per una popolazione che si accresce rapidamente.

Potrebbe trarsene l'illazione che gli obiettivi di una semplice formula liberale di politica dell'occupazione sono già così ardui nel nostro caso, da dover escludere *a fortiori* le più ambiziose pretese connesse con una politica totalitaria.

Ma la nostra situazione è caratterizzata altresì (per ovvia interdipendenza di aspetti) da una così bassa produzione per testa di abitante, che non possiamo disinteressarci deliberatamente delle preoccupazioni caratteristiche della formula totalitaria.

Pur occupandoci più direttamente della prima formula, non dovremo dunque perdere di vista — nella trattazione che segue — neppure la seconda.

Le linee di azione contemplate da una politica dell'occupazione possono essere, per sommi capi, le seguenti:

— potenziare l'attività dell'iniziativa privata: estendendo i mercati di sbocco (estensione della domanda a prezzi interessanti); sovvenendo l'imprenditore nei suoi costi e nel suo approvvigionamento; provvedendo alla razionalizzazione del sistema produttivo;

— estendere l'attività economica pubblica: in una parola, lavori pubblici *lato sensu* (cosiddetti « produttivi » o « improduttivi », tra i quali ultimi assumono rilievo i grandi programmi di « Welfare »);

— potenziare la fluidità del lavoro: con servizi di collocamento, *lato sensu* (inclusi quindi i piani di migrazioni, tra cui assumono rilievo le migrazioni interne); con servizi di istruzione e riadattamento professionale.

E' ovvio che le linee d'azione distinte sopra a scopi schematici possono anche, secondo le modalità concretamente applicate, risultare contrattanti o invece assistersi a vicenda. E' ovvio inoltre che linee d'azione diverse possono anche implicare l'uso di strumenti tecnici appartenenti a una stessa specie. Ecco alcune illustrazioni: sia per espandere i mercati di sbocco che per sovvenire l'imprenditore nei suoi costi e nel suo approvvigionamento entra in questione una serie di tecniche comuni, quali controllo dei prezzi, politica di ammassi, politica del commercio estero e dei cambi, facilitazioni creditizie. Riguardo alle prime tre tecniche specialmente, però, si vede come sia facile che particolari misure concrete, se favorevoli all'occupazione per un verso, risultino sfavorevoli per l'altro. Akra illustrazione: un'estensione dei lavori pubblici potrebbe, direttamente o indirettamente, fornire essa stessa le condizioni per il potenziamento dell'attività produttiva privata. Ma neppure qui è assolutamente esclusa la possibilità opposta, che cioè i lavori pubblici esercitino una concorrenza nociva all'iniziativa privata, argomento questo fatto tradizionalmente valere contro i lavori pubblici « produttivi ». E' ovvio, inoltre, che le tre linee d'azione principali da noi distinte risultano combinate in un tutto unico nel caso di certi piani generali, come quelli per le « zone depresse ». Vogliamo infine far rilevare che tutte le politiche di occupazione hanno in comune una tendenza, più o meno netta, a comportare misure di disciplinamento — diremo di « mili-

tarizzazione » — del lavoro. Evidentemente questo aspetto, che è accessorio (e considerato deprecabile) in una politica « liberale » dell'occupazione, acquista invece il massimo rilievo in una politica « totalitaria ».

Tirando le somme, in riferimento alla trattazione che deve seguire, l'aspetto più generalmente rilevante della politica di occupazione appare questo: che tale politica comporta una creazione di domanda (creazione diretta, sotto forma di finanziamento dei consumatori, finanziamento dei produttori, acquisti pubblici etc.; e indiretta, sotto forma di maggiore reddito dei percettori di stipendi e sussidi pubblici, etc.), sia a spese di disponibilità monetarie che non sarebbero state altrimenti né consumate né investite in forme suscitatrici di occupazione, sia attingendo a moneta nuovamente emessa: creazione di domanda, precisiamo, generalmente antecedente rispetto a quell'aumento dell'offerta di beni che conseguirà dall'accresciuta occupazione. Esistono beninteso differenze secondo gli obiettivi e i metodi di ogni particolare politica concreta: p. es. tra l'indiscriminato ricorso alle iniezioni monetarie e creditizie come tonificante generico e un rigido sistema di controlli e interventi produttivistici. Così pure, esistono differenze secondo che sia più o meno lungo il cammino da compiere per raggiungere la nuova combinazione tra i fattori produttivi e la conseguente produzione e secondo che questo cammino comporti più o meno strozzature da superare. In generale, però, potremo contare per la maggior parte dei casi su una mutua rispondenza tra aumento dell'occupazione e tendenza inflazionistica.

L'occupazione in rapporto alla protezione sociale.

Caratterizzati così i due termini su cui verte la nostra relazione, la questione del loro mutuo rapporto si pone come segue:

hinc et nunc, la disoccupazione costituisce uno dei più gravi aspetti dell'insicurezza sociale, forse anzi il più grave; e vieppiù grave tende a diventare date le nostre prospettive demografiche e le nostre limitate risorse. L'ammontare dei sussidi pagati ai disoccupati, come percentuale del totale delle prestazioni dei tre istituti di previdenza sociale (7,2 % nel 1938), non dà adeguata misura dell'entità del problema, in quanto le severe condizioni restrittive poste alla concessione del sussidio riducono il numero dei beneficiari a ben piccola aliquota dei disoccupati effettivi (riferendosi al numero degli iscritti presso gli Uffici del lavoro, che è un termine di confronto improprio, si aveva ultimamente una percentuale tra il 10 e il 14 %); e lo stesso sussidio ha un livello sproporzionatamente basso rispetto ai bisogni di sussistenza (ultimamente era inferiore al 20 % della retribuzione media corrente; e nel passato era intorno al 15 % appena). Considerata l'importanza effettiva della disoccupazione tra gli aspetti dell'insicurezza sociale, dobbiamo concludere che combatterla con una politica attiva significa — *coeteris paribus* — alleggerire sostanzialmente i compiti della previdenza e delle altre forme di protezione sociale. La politica di occupazione potrebbe,

in sostanza, considerarsi essa stessa anche come una forma di protezione sociale *lato sensu*: e con rango principalissimo.

Ciò che resta però da esaminare, nel corso di questa relazione, è che cosa vi sia in realtà al posto dell'astrazione « *coeteris paribus* » invocata ora: esaminare cioè le reciproche interferenze — siano positive o negative — tra una politica di occupazione e le altre politiche propriamente note sotto il nome di protezione sociale.

L'esame sarà impostato scomponendo il problema in analisi parziali, che si limiteranno all'ambito della teoria economica più elementare.

Analisi del problema.

Politica di occupazione e necessità di protezione sociale.

Prima constatazione: una politica di occupazione, in quanto tende (principalmente o accessoriamente) ad un maggior reddito reale per testa di abitante — e quindi, *coeteris paribus*, all'attenuazione del fenomeno miseria — allevia le necessità oggettive di ricorso alla protezione sociale.

D'altra parte, nella misura in cui la politica di occupazione comporta sviluppi inflazionistici, possono derivarne nuove necessità oggettive di protezione sociale limitatamente a quegli strati della popolazione che vivono su entrate rigide (p. es. vecchi ritirati dal lavoro, etc.).

In generale, possiamo formulare questa conclusione: una politica di occupazione tende a diminuire, nel complesso, le necessità oggettive di ricorso alle forme « proprie » della protezione sociale; ma tende al tempo stesso anche a produrre spostamenti per quanto riguarda l'importanza relativa di ciascuna di queste forme rispetto al complesso. Oltre alla constatazione precedente circa gli squilibri causati dall'inflazione, basti accennare al fatto dell'aumento della frazione di popolazione occupata, aumento che implica — *coeteris paribus* — una relativa espansione delle forme di protezione connesse all'esercizio di un lavoro.

Politica di occupazione e possibilità di protezione sociale.

Sotto questo titolo, la tendenza della politica di occupazione all'accrescimento del reddito per testa di abitante — inizialmente del reddito monetario; successivamente anche del reddito « reale » — entra in considerazione, in quanto l'accrescimento del reddito significa un'espansione dei cespiti cui può attingere la protezione sociale.

Anche qui va aggiunta la considerazione che, con l'aumento globale, tende a modificarsi la composizione relativa di detti cespiti. Aumenterà cioè, nel complesso, la proporzione della capacità contributiva di quei settori e categorie economiche che più direttamente risulteranno avvantaggiati dalla politica di occupazione.

Politica di protezione sociale e domanda di lavoro.

Distinguiamo gli effetti di una politica di protezione sociale sulla domanda di lavoro, a seconda che agiscano (A) attraverso una modificazione dei costi o (B) attraverso una modificazione dei ricavi privati del datore di lavoro.

(A) *Influenze sui costi privati.* — Si presenta anzitutto il problema dell'incidenza effettiva degli oneri (in questo caso, principalmente i contributi). L'incidenza *de facto* non corrisponde necessariamente alla percussione *de jure*, salvo che in un primo momento (quando i nuovi oneri sopraggiungono rispetto a situazioni contrattuali predefinite); in un secondo momento entra in gioco il rapporto tra la resistenza contrattuale delle parti, dal quale dipendono le possibilità di traslazione.

Nella misura dunque in cui vengono ad incidere effettivamente sul datore di lavoro, gli oneri — quando sono rapportati in un modo o nell'altro alla massa di lavoro impiegata — agiscono come un supplemento al salario e tendono quindi, *coeteris paribus*, a diminuire la domanda di lavoro. La forma della diminuzione di domanda sarà, ovviamente, diversa a seconda che il supplemento salariale in questione sia costante per testa di lavoratore impiegato o proporzionale alle buste-paga o abbia forme intermedie: nel primo caso si tenderà più direttamente a restringere il numero dei lavoratori impiegati, nel secondo la quantità delle loro prestazioni.

La conclusione che gli oneri tendono a diminuire la domanda di lavoro non si può invece formulare con la stessa nettezza quando la determinazione degli oneri sia rapportata, anziché alla massa di lavoro impiegata, al volume d'affari o al profitto dell'impresa; e tanto meno nel caso che gli oneri siano rapportati a circostanze diverse, come p. es. il valore dei mezzi capitalistici di produzione dell'impresa.

Accanto al costo dell'unità di lavoro, va peraltro considerato anche il rendimento di essa (cfr. *infra*): la domanda di lavoro tenderà infatti a variare, per ogni dato costo, nello stesso senso dell'efficienza.

(B) *Influenze sui ricavi privati.* — E' qui rilevante il rapporto tra la quantità di mezzi d'acquisto che il sistema di protezione sociale preleva presso il pubblico (sotto forma di contributi, imposte, etc.) e la quantità che vi reimmette sotto forma di prestazioni e di spese di gestione (come stipendi, etc.). Nella misura in cui le due quantità si equilibrano, siamo di fronte ad una semplice redistribuzione — di norma, in senso più uniforme — dei mezzi d'acquisto del pubblico. Questa redistribuzione potrà aver l'effetto particolare di ridurre — in termini relativi o anche assoluti — la domanda per certi beni: si avranno eventualmente, poniamo, inceppi all'espansione del mercato per i beni di lusso, oltre alle più ovvie e immediate difficoltà per i produttori concorrenziati dalle prestazioni dell'ente di protezione sociale, sempreché non si trasformino essi stessi in fornitori di tale ente o in produttori di nuovi beni. Nell'insieme, però, la più uniforme redistribuzione dei mezzi d'acquisto porterà di regola ad un aumento globale della

domanda di beni di consumo e ad una diminuzione globale del risparmio, favorendo quindi l'occupazione nella misura in cui risulterà diminuita la parte dei mezzi risparmiati in forme non suscitatrici di occupazione (ci si richiama qui alla teorica keynesiana).

Nella misura, invece, in cui il saldo tra i prelevamenti e le erogazioni della protezione sociale sia, istante per istante, attivo o passivo, si presentano le seguenti situazioni:

— in caso di disavanzo, la creazione di moneta corrispondente alla copertura del deficit significa un aumento delle disponibilità del pubblico, aumento che, se consideriamo quali sono in concreto i punti nei quali avviene l'immissione di mezzi d'acquisto, si può presumere senz'altro destinato a trasformarsi prevalentemente in un'espansione della domanda di beni. Particolarmente rilevanti dunque, in questo caso, gli effetti favorevoli all'occupazione;

— in caso di avanzo si ha invece, nell'istante considerato, una diminuzione, *coeteris paribus*, dei mezzi d'acquisto a disposizione del pubblico. Per giudicare gli effetti complessivi rispetto all'occupazione si pone un duplice problema. In che misura l'eccedente dei prelevamenti grava su disponibilità che sarebbero altrimenti state spese in consumi o investimenti suscitatrici di occupazione e in che misura sulle forme di risparmio non suscitatrici di occupazione? Inoltre: come vengono impiegate le riserve accumulate dall'ente di protezione sociale? in forme suscitatrici di occupazione o no? Dal bilancio tra queste circostanze dipendono gli effetti complessivi che potrebbero dunque essere, a seconda dei casi concreti, non solo negativi ma anche neutri o positivi nei riguardi dell'occupazione.

Facciamo notare che le impostazioni usate qui sopra presentano qualche rispondenza, seppur non esatta, con la materia delle note discussioni circa l'alternativa tra « ripartizione » e « capitalizzazione ».

Politica di protezione sociale e offerta di lavoro.

Anche qui conviene distinguere (A) la partita passiva della protezione sociale (prelevamenti) e (B) quella attiva (prestazioni).

(A) *Effetto dei prelevamenti.* — Si ripresenta qui il problema dell'incidenza dei prelevamenti, già accennato sopra. E' evidente che la loro incidenza a carico del salario, una volta avvertita dal lavoratore, avrebbe (nella misura in cui il lavoratore stesso non la giudichi compensata dalla contropartita consistente negli acquisiti diritti alle prestazioni — cfr. *infra*) i medesimi effetti di una compressione del salario. Tali effetti, tuttavia, nei riguardi dell'offerta di lavoro sono, come noto, assai complicati (si richiama la teorica recentemente esposta, in Italia, dal Demaria): il caso che essi risultino in una diminuzione dell'offerta non è generalizzabile. Ci riferiamo qui, beninteso, al problema del « livello generale » di salario e dell'offerta globale di lavoro; per quanto riguarda invece le differenze di salario e la

distribuzione del lavoro tra le varie occupazioni gli effetti sono più nettamente definibili (cfr. *infra*).

Per le forme di prelevamento che non sono rapportate alla percezione del salario (o, il che è lo stesso, alla misura del reddito, quando unico reddito del lavoratore sia il salario), lo schema di cui sopra non si applica. Qui, in generale, si può assumere che l'offerta di lavoro tenderà ad aumentare per il fatto che i lavoratori sono chiamati a coprire un supplemento rigido di spesa.

Rimane da avvertire che i problemi ora prospettati, riferendosi all'incidenza degli oneri della protezione sociale sul lavoratore, assumono scarsa rilevanza concreta nell'ipotesi (probabilmente non inattuale) che — in ragione della struttura sociale esistente e della modesta estensione della protezione sociale — tale incidenza rimanga contenuta entro stretti limiti.

(B) *Effetto delle prestazioni.* — Naturalmente positivi, per quanto riguarda l'offerta di lavoro, possono considerarsi gli *effetti mediati* conseguiti dalla protezione sociale attraverso il maggior benessere assicurato alla popolazione ed il più pieno sviluppo delle facoltà lavorative.

Maggior discussione richiedono però gli *incentivi immediati*. Qui si presenta anzitutto la questione: in che misura il lavoratore avverte i vantaggi della protezione sociale? Non è escluso che questi vantaggi possano anche esser da lui valutati, nel caso concreto, meno di quanto costano secondo la contabilità sociale.

Posta la riserva di cui sopra, possiamo dire che l'acquisizione del diritto a fruire — sia presentemente, sia in evenienze future e incerte — « ziamenti », basta far presenti gli effetti di un generoso regime di sussidi di disoccupazione.

delle prestazioni della protezione sociale, sempreché tale acquisizione sia condizionata all'esercizio attuale di un lavoro, eserciterà sull'offerta di lavoro i medesimi effetti di un aumento di salario. Si tratta dunque di effetti che sono, nella maggioranza dei casi concreti, positivi (va qui richiamata, *mutatis mutandis*, la distinzione tra « supplemento costante » e « supplemento proporzionale » al salario già fatta sopra).

Generalmente negativo può considerarsi invece l'effetto immediato della possibilità di godere delle prestazioni, quando tale possibilità metta una persona atta al lavoro in grado di sussistere indipendentemente dall'esercizio attuale di un'attività e, a fortiori, quando la possibilità stessa sia condizionata ad uno stato attuale di inattività. In quest'ultimo caso, che potrebbe presentarsi — tanto per richiamare esempi ovvi — nei riguardi degli assegni familiari (corrisposti solo pei familiari privi di entrate proprie), dei sussidi di disoccupazione, delle pensioni, etc., dobbiamo tuttavia tener presente che ai fini di ottenere la prestazione basta talora che l'inattività sia simulata. Di norma, comunque, ammetteremo che il risultato prevalente della situazione prospettata in questo capoverso sia un incentivo alla disoccupazione *volontaria* (tipico l'incentivo che risulta da estese provvidenze scolastiche).

Dovrebbe esser superfluo precisare che le varie ripercussioni esaminate

sotto il presente titolo hanno un valore di senso opposto per una politica dell'occupazione, a seconda che tale politica persegua l'obiettivo « liberale » o l'obiettivo « totalitario ». Nel primo caso infatti i compiti perseguiti saranno facilitati, nel secondo caso contrastati da ogni compressione dell'offerta di lavoro.

Politica di protezione sociale e particolari aspetti dell'occupazione.

Metteremo qui a fuoco le influenze della protezione sociale su due aspetti del problema generale della domanda e offerta di lavoro, che meritano di esser stralciati. Tali aspetti sono: (A) l'intensità ed efficienza del lavoro; (B) la fluidità e la distribuzione del lavoro tra i vari impieghi.

(A) *Intensità ed efficienza del lavoro.* — Sono aspetti che assumono diretta rilevanza in rapporto a quell'obiettivo di incrementare la produzione reale, che è più o meno accentuato da tutte le politiche di occupazione.

Della « intensità », intesa qui — in particolare — come numero di ore prestate o come livello di cottimo raggiunto dal singolo lavoratore, abbiamo già parlato sopra quando abbiamo distinto gli effetti degli oneri e delle prestazioni di protezione sociale rapportati alla busta paga.

Sulla « efficienza » — intendendo qui, sotto tale termine, tutti gli aspetti qualitativi della prestazione di lavoro — una politica di protezione sociale può esplicare due azioni contrastanti: sia aumentarla, come effetto *mediato* del maggior benessere e del più completo sviluppo delle facoltà dei lavoratori (basti richiamare la teorica di Marshall a proposito degli alti salari); sia diminuirla, come effetto *immediato* dell'attenuata preoccupazione, da parte dei lavoratori, di evitare il licenziamento o di progredire nella scala delle remunerazioni. Tale inconveniente si può considerare normale nelle forme di sicurezza sociale, in quanto esse attenuano la differenziazione dei salari non solo reali ma anche nominali (basti richiamare, come esempio drastico, gli assegni familiari). E' tuttavia più particolarmente accentuato in quelle forme che tendono direttamente ad eliminare la paura della disoccupazione. Anche senza richiamare la forma anomala del « blocco dei licen-

(B) *Fluidità e distribuzione del lavoro tra i vari impieghi.* — Ci riferiamo a due questioni: il maggiore o minore attrito che la persona attualmente sprovvista di lavoro incontra per collocarsi in un'occupazione, che sarebbe pronta ad assumere; e la proporzione secondo cui le forze lavorative tendono a ripartirsi nei vari settori di occupazione (« settore » può implicare in questo contesto una delimitazione vuoi geografica, vuoi professionale, vuoi di ramo produttivo, etc.; e perfino riferita alla singola azienda). E' ovvio che la prima questione ha rilevanza diretta in rapporto con l'obiettivo di combattere la disoccupazione (e si riflette infatti nella facilità di incontro tra domanda e offerta di lavoro); la seconda in rapporto all'obiettivo di sviluppare in un determinato senso la produzione nazionale.

Anche qui la protezione sociale può esercitare influenze favorevoli o contrarie alla politica di occupazione, in modi variabilissimi a seconda delle

forme assunte dalla protezione sociale stessa. Esemplicheremo, richiamando due casi tipici:

— le condizioni cui viene normalmente subordinata la corresponsione dei sussidi di disoccupazione (iscrizione presso uffici di collocamento ed, eventualmente, consenso da parte del disoccupato a varie misure di « avviamento » verso una nuova occupazione) costituiscono al tempo stesso uno strumento potente ai fini della politica di occupazione: strumento che ha la proprietà non solo di *assistere* il disoccupato nella ricerca di lavoro, ma anche di *imporgliela* nel modo più drastico influenzando, eventualmente, perfino sulla determinazione del settore in cui esso verrà immesso. (Tra parentesi, in riferimento alla concreta situazione italiana, si fa qui notare che, in presenza di un eccesso di disoccupazione proprio per i lavoratori non qualificati, svaniscono le solite obiezioni contro l'imposizione di una rinuncia alla precedente qualifica);

— gli assegni integrativi per gli orari ridotti producono invece ovvie conseguenze di rigidità sulla redistribuzione del lavoro, attenuando l'incentivo al deflusso dei lavoratori verso quei settori che potessero eventualmente offrir loro un impiego più completo.

In termini astratti, per quanto riguarda la distribuzione del lavoro tra i vari settori, una perfetta « neutralità » dei sistemi di protezione sociale deve considerarsi caso estremamente difficile. Perché la protezione sociale non influenzi tale distribuzione, bisogna infatti che l'incidenza dei suoi oneri si ripartisca tra i vari settori di occupazione *nella stessa proporzione* secondo cui si ripartisce tra essi il valore dei suoi benefici (bisognerebbe propriamente considerare il loro effettivo valore « soggettivo » e non il semplice valore « oggettivo »). In caso contrario, tanto per fare un esempio schematico, si avranno effetti di questo genere: un certo settore offrirà ai lavoratori — sotto forma di protezione sociale — un supplemento di salario che altri settori non offrono, cosicché i lavoratori tenderanno a preferirlo; d'altra parte, detto supplemento di salario non rappresenterà affatto un costo connesso con l'impiego di lavoro nel settore considerato — almeno dal punto di vista dell'imprenditore — e non agirà quindi come una remora all'espansione di tale impiego; cioè, in definitiva, l'impiego di lavoro risulterà qui favorito relativamente ad altri settori.

Osservazioni conclusive.

Dall'analisi delineata fin qui, è emerso quali sono i più critici punti di interferenza tra politica della protezione sociale e politica dell'occupazione. Li prospetteremo ora, mantenendo lo stretto angolo visuale assegnato alla nostra relazione: non è detto, naturalmente, che le eventuali conclusioni che parranno giustificate sotto questo angolo non possano essere eclissate, se assumiamo una visione multilaterale, da esigenze di ordine diverso.

Disturbi dell'inflazione.

Non c'è bisogno di insistere sulla constatazione, fatta sopra, che l'inflazione — con la sua principale manifestazione: lo scompiglio nella distribuzione della ricchezza — aggrava i compiti della protezione sociale: basta pensare, in concreto, alla nostra situazione presente. E la politica di occupazione — anche questo è stato constatato sopra — comporta in molte sue manifestazioni aspetti inflazionistici. Pur rilevando che questi aspetti, nel caso si ricolleghino soltanto a una politica di occupazione, non debbono presumersi così catastrofici come quelli di cui facciamo esperienza attuale, resta tuttavia ferma la conclusione che sarebbe preferibile (dal punto di vista della protezione sociale e non solo da questo) una politica di occupazione che si limitasse all'uso più moderato degli espedienti inflazionistici: cioè, per esemplificare in concreto, che si valesse di controlli ed interventi materiali più che di indiscriminate iniezioni di mezzi d'acquisto.

Analoga considerazione richiedono gli effetti inflazionistici che potrebbero conseguire indirettamente dalla protezione sociale, sia attraverso la semplice redistribuzione sia attraverso un eccedente dei prelievi rispetto alle prestazioni. Tali effetti, se gravi, cumulandosi nel tempo, finirebbero con il porre la protezione sociale stessa di fronte al compito di Sisifo. In concreto, mentre si possono presumere ben tollerabili gli effetti della redistribuzione, va considerato con la massima circospezione il sistema del deficit (da accogliersi solo in congiunture particolari, nelle quali debba essere deliberatamente promossa una iniezione di mezzi d'acquisto).

Incidenza sui costi privati.

Gli effetti deprimenti dell'incidenza degli oneri di protezione sociale debbono temersi, come abbiamo visto, più per la domanda di lavoro che per l'offerta. Volendo evitare questi effetti, bisognerebbe ricorrere di preferenza a sistemi di prelievo che non gravino sull'imprenditore nella forma diretta di un supplemento di salario (e possibilmente nemmeno nella forma di « primi costi » pur distinti dal salario, ma comunque destinati a variare nello stesso senso della massa di lavoro impiegata). Sarebbe dunque idoneo, oltre che il sistema dell'imposta generale, anche il sistema dei contributi per settori, sempreché tali contributi non si rapportino, né direttamente né indirettamente, alla massa di lavoro attualmente impiegata (potrebbero rapportarsi, tanto per far presenti due esempi da discutere, all'estensione dei terreni coltivati, alla potenza degli impianti sfruttati, etc.).

In riferimento al sistema dei contributi per settori, conviene aggiungere qui come nota preliminare che esso avrebbe la prerogativa, rispetto al sistema dell'imposta generale, di favorire una più esatta applicazione del calcolo economico sociale. Non sempre, infatti, le calamità che invocano una protezione sociale si possono considerare collegate alle varie attività economiche da rapporti puramente *casuali*: talora vanno considerate come un maggior

costo più propriamente *caratteristico* di determinate attività. Basti richiamare, come primo esempio, le malattie professionali e gli infortuni sul lavoro. Un altro esempio potrebbe essere la disoccupazione, con particolare riguardo alle produzioni basate sul cosiddetto « impiego casuale » ed alle produzioni aventi « diagramma stagionale »: sorge qui infatti il problema se il mantenimento della *riserva di mano d'opera* implicata da questi sistemi di produzione non dovrebbe imputarsi come un loro proprio *costo costante* (si richiama la teorica di J. B. Clark). Non ci addentriamo nell'esame delle possibilità, che esisterebbero, per differenziare la quota di responsabilità nei danni in questione da imputarsi ai singoli settori o financo alle singole imprese.

Accumulazione di riserve, come fonte di squilibrio sul mercato.

Abbiamo accennato agli eventuali inconvenienti che potrebbe comportare uno sbilancio attivo tra prelievi di fondi e prestazioni, qualora si traducesse in una decurtazione della domanda monetaria attuale. Accenneremo in seguito ai casi particolari nei quali lo sbilancio attivo avrebbe, invece, funzioni positive. Si può dire intanto, comunque, che nell'eventualità di uno sbilancio attivo si pone il problema delle forme di collocamento dell'eccedente accumulato. Se si vuole mantenere al massimo la domanda monetaria attuale ai fini dell'occupazione, si può pensare di investire tale eccedente nel procacciamento o produzione di beni atti, in futuro, a far fronte direttamente ai bisogni dei beneficiari di quelle stesse prestazioni, che la riserva oggi accumulata dovrà coprire. Non ci addentriamo nella discussione di possibili piani (p. es. edilizi) per l'investimento in beni che diventerebbero senz'altro oggetto di future prestazioni *in natura*. Basti ribadire invece il principio generale che, salvo il caso in cui il sistema economico sia affetto da una congestione di domanda, la costituzione presso l'ente di protezione sociale di un risparmio non suscitatore di lavoro avrebbe l'inconveniente di pregiudicare lo sviluppo del reddito nazionale, con la conseguenza eventuale che anche lo stesso valore reale del risparmio così costituito potrebbe rimanerne pregiudicato.

Disoccupazione volontaria - Negligenza nel lavoro - Rigidità negli spostamenti del lavoro.

Tali effetti, connessi ad alcune forme di protezione sociale, sono già stati esposti partitamente e vengono richiamati qui per semplice memoria.

Quanto al primo, che è deprecabile solo in riferimento ad un obiettivo « totalitario » di politica dell'occupazione, si ricorda che il modo più generale (non però infallibile), per prevenirlo sarebbe di condizionare all'esercizio di un lavoro i diritti alla protezione sociale.

Quanto al secondo, oltre a richiamare la discussione analitica delineata sopra, si accennerà qui che esso potrebbe esser combattuto in generale anche

mediante il potenziamento dei nuovi incentivi e controlli connessi alle varie forme di « democrazia industriale » (intendendo sotto questo nome, p. es.: consigli di fabbrica, partecipazioni operaie, autonomia di reparti, etc.).

Quanto al terzo, si ricorda che esso assume estrema rilevanza soltanto come portato di quelle forme di protezione sociale, che debbono considerarsi meno comuni (es.: assegni integrativi per gli orari ridotti).

A tutti i riguardi, poi, vanno tenute presenti le possibilità di ricorso a misure di « militarizzazione » del lavoro. Si ha motivo di pensare che questa militarizzazione costituisca una fatale contropartita della conquista della sicurezza sociale.

Note liminari.

La trattazione precedente ci ha condotto più volte ad uscire da una visione statica, per apprezzare anche quelle che sono le relazioni dinamiche tra i fattori in gioco. Vogliamo qui sottolineare l'importanza del punto di vista dinamico, punto di vista che era richiesto da un realistico apprezzamento dei rapporti tra protezione sociale ed occupazione, ma che ha la più diretta rispondenza con lo studio — assegnato ad un altro relatore — dei rapporti tra protezione sociale e *reddito nazionale*. Quella infatti è la sede naturale per esaminare come, maturandosi nel tempo, gli effetti prodotti da una politica di protezione sociale nell'affrontare i suoi compiti immediati possano vuoi alleviare, vuoi aggravare i suoi compiti venturi: si tratta appunto di distinguere una linea d'azione che sia coerente nel tempo, non dunque destinata a nullificarsi e possibilmente invece capace di effetti cumulativi. Van così distinti quei provvedimenti di protezione sociale che per i loro effetti eccessivamente inflazionisti o distruttori degli incentivi preparano difficoltà future, da quelli che tonificando ragionevolmente il mercato, sviluppando le facoltà lavorative, pianificando lo sviluppo economico, preparano con un processo cumulativo sollievo futuro alla protezione sociale stessa.

Nel quadro delle esigenze dinamiche, resta ancora da fare un breve cenno all'eventualità che si presenti l'esigenza di un'accumulazione di riserve da parte del sistema di protezione sociale. L'esigenza può presentarsi a vari riguardi e in particolare:

— per attenuare un « boom » presente e prevenire il conseguente rischio di un'acuta depressione, costituendo cioè un volano atto a compensare le fluttuazioni del mercato (si richiama la teorica della finanza « anti-ciclica »). In questo caso le riserve prenderebbero la forma di una temporanea *sterilizzazione* di mezzi d'acquisto;

— per ovviare, con la formazione di risparmio collettivo, alla deficienza cronica di risparmio individuale per gli *investimenti*. Questa deficienza sembra corrispondere ad una tendenza fatale della società contemporanea, tendenza destinata ad aggravarsi in funzione di ogni progresso verso la più uniforme distribuzione delle ricchezze. Il bisogno di ovviare a tale deficienza

potrebbe diventare vieppiù grave quando (prospettiva tuttora lontana di una o due generazioni, anche per i paesi demograficamente più maturi dell'Europa Occidentale) ci si avvierà ad una progressiva diminuzione della proporzione di popolazione in età produttiva rispetto all'intera popolazione consumatrice. Per far fronte a tale evoluzione demografica non basterebbe una trasformazione qualitativa della protezione sociale verso le pensioni vecchiaia etc., ma bisognerebbe anche presupporre il mantenimento a un livello adeguato della produzione per testa di lavoratore, vuoi grazie al progresso tecnico, vuoi grazie alla preconstituzione di riserve capitali sufficienti.*

PROTEZIONE SOCIALE E SCAMBI CON L'ESTERO

prof. Giulio Pietranera

docente di economia politica nell'Università di Roma

1. — Uno studio dei rapporti fra protezione sociale e scambi con l'estero — e cioè degli specifici problemi economici suscitati dagli scambi che intercorrono fra paesi praticanti forme e gradi diversi di protezione sociale — può essere iniziato con una constatazione, che non diremo storica — poichè non abbiamo pretese di analisi storica — ma semplicemente di fatto.

Vogliamo cioè subito rilevare come l'assenza di protezione sociale, oppure la presenza di sue forme embrionali, si accompagnino con una certa qualità di dottrine relative allo scambio internazionale e alla distribuzione dei suoi vantaggi fra quei paesi fra i quali esso si svolge. Vogliamo rilevare come esse si accompagnino a certe generali condizioni presupposte da dette

* Alla fine della relazione, si è svolta una breve discussione quanto al modo degli interventi. Il *Presidente*, infatti, ha proposto che essi fossero fatti sui singoli punti nei quali la relazione era risultata distribuita. In contrario è stato osservato (*Vannutelli*) che il relatore si era posto da un punto di vista statico per la necessità di schematizzare, ma egli stesso aveva avvertito che, da un punto di vista dinamico, gli aspetti considerati assumevano tratti affatto diversi — di qui, la notevole difficoltà di procedere, negli interventi, per punti. Il *relatore* ha fatto propria l'osservazione ed ha proposto che, per esigenza di economicità, fosse svolta la terza relazione — relativa ai rapporti tra protezione sociale e scambi con l'estero — e si desse quindi luogo ad una discussione complessiva sulla intera materia — aspetti economici della protezione sociale — considerati nella Sezione. Con l'adesione del *Presidente*, la proposta è stata accolta e si è dato luogo quindi allo svolgimento della relazione sul terzo tema.