

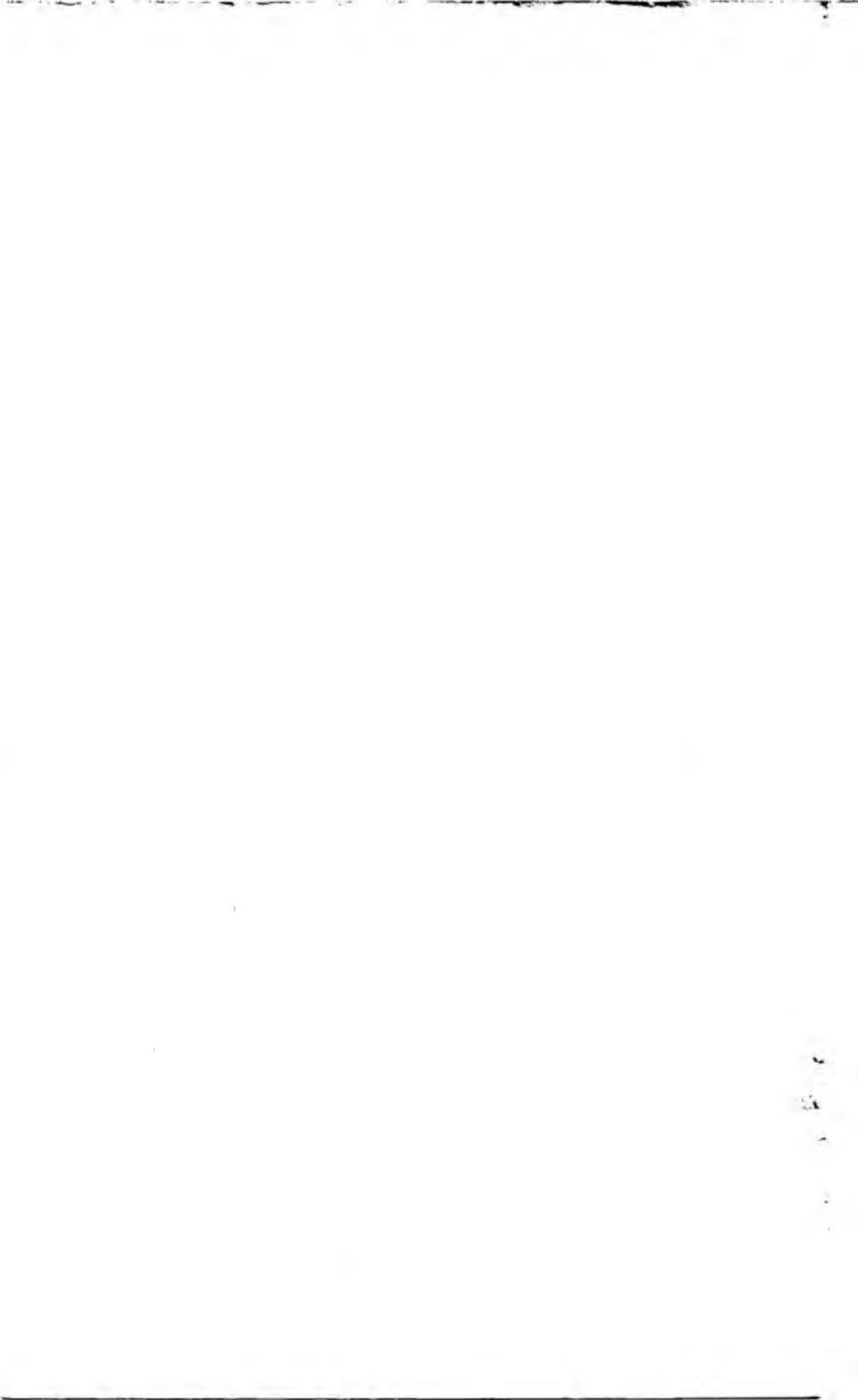
VINCENZO ACCATTATIS

# ISTITUZIONI E LOTTE DI CLASSE

Dalla crisi dello stato di diritto  
al sorgere dello stato assistenziale



FELTRINELLI





104

---

## POLITICA E GIUSTIZIA

A CURA DI VINCENZO ACCATTATIS

---

Questo libro **Istituzioni e lotte di classe** costituisce la premessa di carattere generale di un discorso volto ad indagare la logica delle istituzioni.

"Politica e giustizia" è la sezione dei Nuovi Testi che porterà l'analisi sulla istituzione giudiziaria. Perché "Politica e giustizia"? Perché la relazione politica-giustizia costituisce il nodo dialettico fondamentale relativo alla istituzione giudiziaria.

I magistrati "non devono fare politica," ma ciò significa che, in effetti, "non fanno politica" oppure che "devono fare una certa politica," mentre non possono fare "un'altra politica," quella in contrasto con la logica del dominio di classe? I magistrati devono essere "indipendenti" rispetto ai vari centri di potere. Ma lo sono realmente? I magistrati devono essere "al di sopra delle parti," "al di fuori della mischia." Ma che significa tutto questo? Significa imparzialità rispetto alle parti in causa oppure "separatezza" nei confronti della sovranità popolare? Ed ancora, il "valore" "imparzialità del giudice," certamente rilevante con riferimento alle "singole" parti in causa, conserva significato con riferimento alle lotte di classe? È "possibile" una magistratura "indipendente" rispetto alle lotte di classe, "imparziale" fra capitale e lavoro? È mai esistita in una società capitalistica? "Politica e giustizia" porterà l'indagine su problemi come questi.

Di prossima pubblicazione

**Per una nuova formazione del giudice**, a cura di Mario Barone

**Magistratura democratica. Una strenua lotta in difesa delle libertà.** Prefazione di Luigi De Marco

VINCENZO ACCATTATIS

# **ISTITUZIONI E LOTTE DI CLASSE**

Dalla crisi dello stato di diritto  
al sorgere dello stato assistenziale

**FELTRINELLI**

*Prima edizione: maggio 1976*

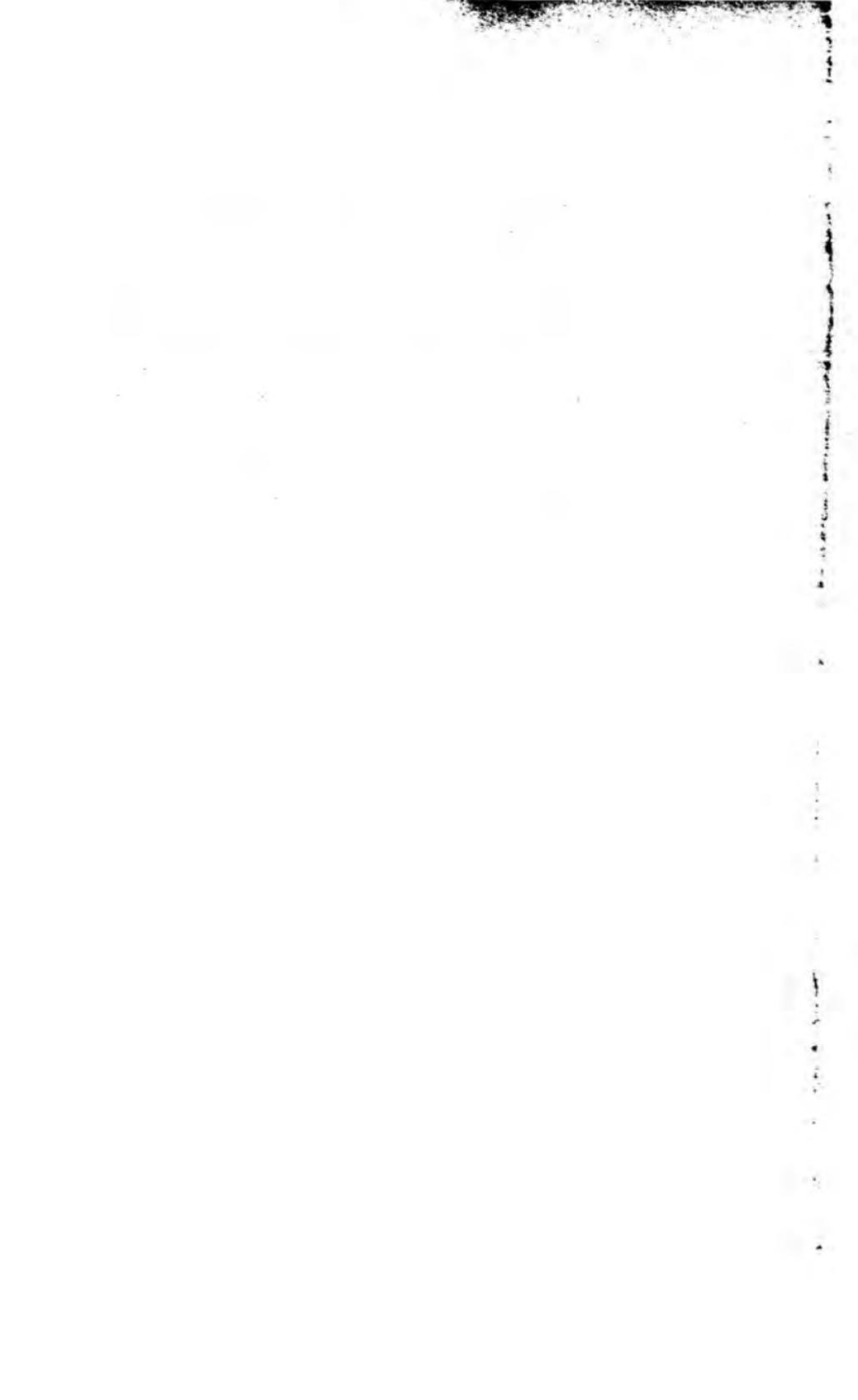
*Copyright by*

©

Giangiaco­mo Feltrinelli Editore  
Milano

Le collezioni delle riviste giuridiche, con le sentenze pubblicate e gli articoli scritti da specialisti che le commentano, dovrebbero essere attentamente compulsate, per vedere quando certe questioni si pongono e per quali ragioni, come si sviluppano, a quale sistemazione giungono. In fondo anche questo è un aspetto (e molto importante) della storia del lavoro, cioè il riflesso giuridico legislativo del movimento storico reale: vedere come questo riflesso si atteggi significa studiare un aspetto della reazione statale al movimento stesso.

ANTONIO GRAMSCI



## Prefazione

Che le classi esistano, non solo è un fatto di banale constatazione, ma è anche una realtà giuridicamente riconosciuta. Molte norme costituzionali e tutta la legislazione sociale presuppongono l'esistenza delle classi e la lotta di classe. Ed allora, perché mai la scienza del diritto pubblico si ostina ancora a prendere in considerazione le istituzioni prescindendo dalla lotta di classe?

Secondo la concezione liberale — che è ancora dominante nel "mondo del diritto" — lo stato è un'entità mistica, "super partes." Il "dover essere" dell'imparzialità, riferito ai pubblici poteri, diventa l'"essere" (mistificato) dei pubblici poteri e... si procede avanti per questa via. Pare invece più serio impostare il discorso sulle istituzioni dello stato in modo realistico e cioè tenendo costantemente presente la lotta di classe. Ponendomi da questo punto di vista, invece di domandarmi che cosa sono o che cosa dovrebbero essere le istituzioni dello stato, mi sono domandato: come hanno reagito le istituzioni dello stato (il parlamento, l'amministrazione, la magistratura) alla lotta di classe?

Il sistema delle libertà — e cioè il sistema istituzionale di tipo liberale — si è ristretto in Italia in conseguenza delle lotte di classe: è questa la prima proposizione che ho formulato. Ma che cosa significa sistema istituzionale di tipo liberale? La risposta a queste questioni costituisce la prima parte del saggio. Perché si manifestano le lotte di classe e

quando si manifestano? Anche a questa domanda ho fornito una risposta, ovviamente rapida, essendo ben noto che le lotte di classe si manifestano e divengono vigorose in Italia con il sorgere dello stato industriale.

La seconda parte del libro descrive lo stato sociale italiano e cioè la legislazione sociale. Normalmente, quando si parla dello stato, si trascurano aspetti come questi, che a me paiono invece fondamentali.

La terza parte si occupa della crisi dello stato sociale, seguendo questa fondamentale linea di discorso: la legislazione sociale (lo stato sociale) cerca di imbrigliare gli imprenditori, i quali però si sottraggono ai lacci della legislazione in vari modi; fra l'altro, mediante la crisi delle istituzioni.

Nella quarta parte ho preso in considerazione le istituzioni sociali come sono oggi, per concludere che ci troviamo in presenza di una fase di transizione che ho chiamato "stato assistenziale."

In appendice, ho sommariamente lumeggiato la dinamica: automazione-disoccupazione.

V. A.

## PARTE PRIMA

### **Crisi dello stato di diritto e lotta di classe**

#### *1. Il modello dello stato di diritto nella società borghese*

1. Come ha reagito lo stato di diritto di fronte alla lotta di classe: come ha reagito, in particolare, il potere giudiziario? E, prima di tutto, che cos'è lo stato di diritto, come sorge, quale quadro politico-economico presuppone? In realtà, lo stato di diritto non è mai esistito: è solo un modello ideale di riferimento. Occorre quindi preliminarmente lumeggiare la consistenza di questo<sup>1</sup> modello; occorre, in altri termini, partire da una impostazione di tipo weberiano.<sup>1</sup> Solo successivamente sarà possibile indagare la "decadenza" (rispetto al modello) di una determinata realtà politico-sociale, quella italiana di fine Ottocento. Naturalmente, un modello del genere non è cosa completamente astratta: è un insieme di tendenze realmente esistenti in una società di tipo borghese, è l'insieme degli enunciati legali espressi dallo stato liberale (dalle costituzioni di tipo liberale), è il quadro ideologico di riferimento della classe politica di governo. In questo senso, il modello ha realtà, ma ha una realtà del tutto particolare.

2. Partiamo da alcune ovvie considerazioni. Ciò che fa la forza dello stato borghese è che esso ha

<sup>1</sup> Cfr. MAX WEBER, *Economia e Società*, in "Comunità," 1968, vol. I, pp. 6, 8, 17 sgg., 26.

la sua base in "un sistema materiale di produzione." Il sistema politico capitalistico ha cioè "i piedi in terra," è radicato nelle strutture materiali della società. Le strutture giuridico-formali (istituzionali), o, se si vuole, le sovrastrutture, sono l'espressione di un modo di essere della struttura materiale. Come si vede, stiamo qui enunciando ciò che potrebbe essere definito l'alfabeto del marxismo. Consideriamo, a questo punto, gli aspetti istituzionali, tenendo sempre ben presente però che stiamo costruendo astrazioni e schemi, non già descrivendo realtà.

3. Il capitalismo è per sua vocazione parlamentare, perché è nel Parlamento che i vari interessi della classe capitalistica possono trovare sintesi e composizione.<sup>2</sup> Il capitalismo ama naturalmente le libertà, perché solo attraverso le libertà la classe diffusa dei borghesi<sup>1</sup> può guidare e controllare il Parlamento. Il capitalismo ama la pubblicità, perché solo attraverso l'esercizio manifesto dei pubblici poteri la classe borghese diffusa è in grado di controllare i propri rappresentanti che siedono in Parlamento, i giudici che applicano le leggi fatte dal Parlamento, i pubblici funzionari.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> "La borghesia non ha re," dice Marx, "la vera forma del suo dominio è la repubblica." "Il regno anonimo della repubblica" è il luogo dove tutti i borghesi, tutte le frazioni della borghesia, possono vivere e trovare un equilibrio ed una omogeneità di potere. In altri termini "la repubblica borghese" è "la forma completa e pura del dominio di tutta la classe borghese." *Le lotte di classe in Francia dal 1848 al 1850*, in MARX-ENGELS, *Opere*, Editori Riuniti, Roma 1966, pp. 408, 429.

<sup>3</sup> Parlo di classe diffusa nel senso che la borghesia, nella sua fase liberistica, è costituita da molti centri di iniziativa economica fra loro relativamente autonomi.

<sup>4</sup> Su tutte queste questioni cfr. JÜRGEN HABERMAS, *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Laterza, Bari 1971, in particolare pp. 102 sgg. Cfr. anche C. WRIGHT MILLS, *L'immaginazione sociologica*, Il Saggiatore, Milano 1970. Scrive Marx ne *Il 18 brumaio di Luigi Bonaparte*: "Il regime parlamentare vive della discussione [...]. La lotta degli oratori alla tribuna provoca le polemiche violente dei giornali; quel club di discussione che è il Parlamento viene necessariamente completato dai club di discussione dei salotti e delle osterie, ecc.," in MARX-ENGELS, *Opere*, cit., p. 530.

4. In un contesto del genere, che cosa può mai significare il principio di eguaglianza? Ove si parta dal presupposto (com'è ovvio, estremamente schematico) che ogni borghese è un proprietario (giacché, se non fosse un proprietario, per definizione non sarebbe un borghese), si può rispondere alla domanda nel modo seguente: nel sistema liberal-borghese eguaglianza significa che ad "ogni" borghese — senza distinzione di razza, di religione, ecc. — deve essere consentito di poter esercitare "pro parte" i diritti che in complesso competono alla classe borghese. Insomma, nell'accezione liberal-borghese, eguaglianza significa: possibilità di iniziativa politica, economica, ecc. garantita a tutti coloro che in concreto sono in grado di esercitarla; e cioè garantita a tutti i borghesi, a tutti i proprietari (a chi più e a chi meno, a seconda della ricchezza). Per gli altri, l'esclusione non deriva dalla limitazione dei diritti astrattamente considerati, ma dalla mancanza dei presupposti materiali e pratici per esercitarli. Anche questi sono concetti marxisti elementari.

A questo punto domandiamoci: che cosa accade quando lo sbarramento della mancanza dei presupposti pratici viene superato dalle classi subalterne? Cosa accade cioè quando la classe operaia, organizzandosi, riesce in qualche modo ad accedere ai diritti di libertà, e cioè riesce ad esercitarli praticamente? Allora "il diritto" incomincia a perdere la sua coerenza, incomincia a sfaldarsi, incomincia ad avere un assestamento contraddittorio: a "dire" (ad un certo livello: astratto, normativo, teorico) e a "disdire" (ad un altro livello: concreto e pratico). Questo dire e disdire, questa normativa astratta che non trova concreta applicazione, è la dimensione ideologica del diritto, di cui parleremo ampiamente in seguito (in termini storici concreti).

5. In modo del tutto diverso è inteso il principio di eguaglianza dalla classe operaia. Con il suo stesso

organizzarsi ed agire, la classe operaia mette in crisi non solo i principi, ma gli stessi concetti giuridici borghesi. Ed infatti, mentre i proprietari borghesi parlavano di eguaglianza nel senso di eguale trattamento di tutti i proprietari nei confronti delle pubbliche istanze, la classe operaia parla di eguaglianza nel senso di non-sfruttamento. La pubblica opinione borghese non contestava, ovviamente, la struttura della società civile. I suoi rilievi si appuntavano solo sulla corretta gestione della cosa pubblica da parte dei rappresentanti politici, degli organi pubblici. I borghesi discutevano e polemizzavano fra loro perché tutti (loro) si trovassero su di un piede di parità rispetto alla legge; perché i rappresentanti politici curassero imparzialmente gli interessi della classe borghese, senza partigianeria per questo o per quel capitalista; perché questi rappresentanti, oltre che imparziali, fossero anche capaci, efficienti; perché le libertà di espressione e di associazione fossero esercitabili da tutti e da ciascun borghese; perché nella classe borghese non si creassero centri di potere capaci di distorcere il "corretto" esercizio delle pubbliche funzioni; perché i pubblici funzionari fossero indipendenti (rispetto ad ogni singolo capitalista), imparziali e sovrani.

La classe operaia, che trova la ragione prima della diseguaglianza nella società civile (e non già nella società politica), messe da parte le beghe di famiglia della classe borghese, ha incominciato prima di tutto a contestare la struttura stessa della società e cioè il sistema di sfruttamento capitalistico, basato sulla proprietà privata dei mezzi di produzione. Naturalmente, per portare avanti la sua contestazione, la classe operaia ha dovuto far uso delle libertà borghesi: di associazione, di stampa, di riunione, ecc. Ed ecco che, da questo momento in poi (proprio da questo momento in poi — come fra poco vedremo parlando in termini storici; non più in termini di "modello ideale" —), le libertà borghesi hanno incomin-

ciato a preoccupare la borghesia.<sup>5</sup> È così che si instaura la legalità a due diversi livelli. Legalità a due diversi livelli significa questo: mantenere — da parte della borghesia — “inalterato” il “sistema delle libertà,” ma renderlo in concreto praticabile solo in funzione “costruttiva” (non “contestativa”). Per esempio, si proclama inviolabile la libertà di manifestazione del pensiero, ma le si affianca l’incriminazione del vilipendio.

## 2. Il ruolo della giustizia nel modello della società borghese

Ciò che si è detto parlando dello “stato di diritto” in generale si può ripetere parlando della giustizia in particolare. La crisi della giustizia deriva, in definitiva, dalla crisi del sistema giuridico liberale, sopra lumeggiata. La giustizia borghese afferma il suo potere e manifesta la sua efficienza solo in un sistema liberale funzionante. Ad esempio, per fare dei riferimenti di carattere storico, nell’Inghilterra del XVII secolo, in concomitanza con l’affermarsi del potere del Parlamento; ad esempio — ma in misura

<sup>5</sup> “Già con dieci anni di anticipo Marx intuisce le prospettive di questa evoluzione: nella misura in cui gli strati non-borghesi irrompono nella sfera pubblica politica e si impossessano delle sue istituzioni, partecipano alla stampa, ai partiti, al Parlamento, l’arma della pubblicità, forgiata dalla borghesia, rivolge la sua punta contro la borghesia stessa,” HABERMAS, *op. cit.*, p. 152. La borghesia cambia allora politica: “C’era da aspettarsi, verso la metà del XIX secolo, che questa sfera pubblica, conseguentemente alla sua peculiare dialettica, potesse essere occupata da gruppi privi di qualsiasi interesse al mantenimento della società come sfera privata, per il fatto di non disporre di proprietà e per ciò stesso di una base della autonomia privata. Se essi, come pubblico allargato e sostituendo quello borghese, avanzano fino a diventare il soggetto della sfera pubblica, la struttura di quest’ultima dovrà mutare radicalmente,” *ibidem*.

Con riferimento all’Inghilterra, il mutamento di clima politico-culturale si misura agevolmente comparando il liberalismo aperto di Bentham con quello, che tende alla chiusura, di Stuart Mill. Tra Bentham e Mill c’è infatti la nascita del cartismo (cfr. sempre *ibidem*, p. 162).

molto piú ridotta — in Italia immediatamente dopo l'Unità.

In definitiva, a che serve la giustizia in un sistema liberal-borghese? Parliamo prima di tutto della giustizia civile: serve a mediare conflitti fra centri autonomi di potere economico. Il presupposto è che vi siano soggetti autonomi che possano entrare (ed anzi entrino, secondo la fisiologia del libero mercato) in conflitto fra loro; centri non formali, "persone" non in senso etico-cristiano, ma in senso sociale-economico (si ricordi che, secondo il codice civile, sono "soggetti di diritto" non solo le "persone fisiche" ma anche le "persone giuridiche" e cioè "le imprese"). È sul presupposto di questi centri economici autonomi, liberamente conviventi e conflittanti, che vive in definitiva (meglio, che dovrebbe vivere) la società liberale. Il liberismo economico, ed il liberalismo da esso emergente, sono insomma il clima naturale di una giustizia civile efficiente. Si potrebbe anche dire — sempre a livello di grossa approssimazione — che la giustizia imparziale ed indipendente è in definitiva l'organo di garanzia generale per il buon funzionamento di tutto il sistema borghese.

La lotta di classe fa saltare l'armonia prestabilita; ma, a far saltare l'armonia prestabilita, contribuisce, in modo non trascurabile, anche un altro fattore. Vi contribuisce il fatto — ecco una nuova variabile — che dal sistema capitalistico di tipo policentrico (borghesia classe diffusa) si passa gradualmente (o meno gradualmente, a seconda dei diversi paesi)<sup>6</sup> al sistema capitalistico di tipo monocentrico (monopolistico o, se si vuole, oligopolistico). In altri termini, ad un certo momento accade che il sistema capitalistico muti, che il potere economico si concentri; che, insomma, dal liberismo si passi a forme di tipo monopolistico. Da questo momento in poi viene meno l'esigenza di una giustizia efficiente, subentra anzi

<sup>6</sup> Cfr. su questo punto TOM KEMP, *L'industrializzazione in Europa nell'800*, Universale Paperbacks, Il Mulino, Bologna 1975.

l'opposta esigenza di una giustizia inefficiente. Giustizia inefficiente, per i grossi centri di potere economico, significa infatti potere incontrollato, prepotere nei confronti dei piú deboli; piú in generale, per tutti gli imprenditori, significa paralisi delle garanzie giuridiche predisposte in favore degli operai.

La giustizia penale — basti in proposito un solo accenno — è il volto che la classe borghese, nel suo insieme, presenta alle classi subalterne per dominarle, per gestirle in termini di forza, per ottenere consenso coatto. Mentre la giustizia civile — non a caso considerata "piú nobile" — rappresenta, se così si può dire, una forma di gestione interna della classe borghese, la giustizia penale è il modo classista con cui lo stato borghese — e cioè il sistema del privilegio — opprime coloro che sono al di fuori dell'area "dominante."

### *3. La giustizia italiana di fronte alla lotta di classe*

1. Ove si avesse riguardo alle norme giuridiche ed alle affermazioni giurisprudenziali in tema di scioperi, dovrebbe concludersi che fra le due parti sociali contrapposte — e cioè fra capitalisti ed operai — è venuto instaurandosi un preciso patto sociale, che potrebbe essere così sintetizzato: bando alla violenza. In forza di questo patto, l'imprenditore può ricercare tutti i mezzi "leciti" per impedire uno sciopero e per fiaccare gli scioperanti (ad esempio, chiamando a lavorare il sottoproletariato delle campagne); mentre gli operai (i sindacati operai) possono cercare di piegare la volontà dell'imprenditore attivandosi, affinché lo sciopero riesca e cioè trovi l'adesione compatta di tutte le maestranze. Ma se gli operai, dimenticando il patto, ricorrono alla violenza, va da sé che entra in azione lo stato, garante della pace sociale e della convivenza civile e democratica.

Senonché, l'inibizione dell'uso della violenza — intesa come patto sociale che lega lavoratori ed imprenditori — non significa affatto neutralità dello stato nei confronti dei conflitti sociali, ma significa invece che la preminenza di fatto della classe imprenditoriale viene garantita dallo stato nella sua libera esplicazione. Bando alla violenza significa, in concreto, la consacrazione della supremazia di una classe sull'altra. Ed infatti, ove mai la classe operaia riuscisse a prevalere in termini di consenso, sempre nel rispetto dei patti; ove mai riuscisse a guadagnare la maggioranza, sí da poter rovesciare, per via legale, il dominio della classe borghese, non vi è alcun dubbio che la classe borghese romperebbe i patti. Non si è mai vista una classe capitalistica cedere il proprio dominio per via legale. Le recenti vicende del Cile sono molto istruttive. Prima di lasciarsi espropriare, la borghesia (ma oggi sarebbe meglio dire, il capitalismo monopolistico internazionale) ricorre alla violenza, al colpo di stato, al fascismo. La crisi costituzionale italiana di fine Ottocento ha rappresentato un fenomeno di convulsione rapportabile ad un quadro di questo genere. Non a caso si è parlato di "colpo di stato della borghesia."

2. Come ben dimostra Guido Neppi Modona, la magistratura italiana ha costantemente svolto un'opera riduttiva (ai danni dell'iniziativa operaia) della legislazione positiva, della legislazione data; e le libertà in Italia si sono ristrette proprio in ragione del sorgere e del manifestarsi della lotta di classe.

Si legga la missiva che il ministro degli Interni Lanza indirizza al guardasigilli nel giugno del 1873:

Le associazioni affiliate all'Internazionale — segnala il ministro — mentre vanno studiando il modo di organizzare stabil-

<sup>7</sup> Alludo all'opera di UMBERTO LEVRA, *Il colpo di stato della borghesia*, Feltrinelli, Milano 1975.

mente le così dette "casce di resistenza," deliberano ed inviano qualche somma raccolta mediante sottoscrizioni, in sussidio a questo o a quello sciopero. In presenza di siffatta crescente tendenza delle Società sovversive a fomentare gli scioperi, non solo eccitandoli con gli scritti, ma anche con aiuti materiali, ed in via di preconcelto sistema [...] egli è certo che il governo si deve preoccupare del modo come porvi riparo.<sup>5</sup>

Siamo qui in presenza della volontà politica repressiva allo stato "primitivo." Il ministro degli Interni non sa ancora se esistano norme penali che legittimino l'intervento repressivo, ma sa "per certo" una cosa: "egli è certo che il governo si deve preoccupare del modo di porvi riparo." Porre riparo ad un modo di esercizio dei diritti di libertà in contrasto con gli interessi delle classi dominanti. Occorre che il "diritto di associazione," esercitato dalle "affliggiate all'Internazionale," sia limitato e represso; che sia contrastato il tentativo fatto da queste associazioni per "organarsi stabilmente"; che sia contrastato ed impedito il loro diritto di "raccogliere fondi"; il "diritto di sottoscrizione," ecc.

A questa lettera del ministro degli Interni il guardasigilli risponde indicando alcune generiche norme repressive (art. 103 del codice penale sardo-italiano, che disciplina, in modo generale, la complicità nei delitti; art. 469 dello stesso codice, che incrimina l'istigazione a delinquere; art. 13 della legge sulla stampa, che punisce chi "provoca" un crimine o un delitto a mezzo stampa); tutte norme che, in un modo o nell'altro, presuppongono l'esistenza di un fatto reato, laddove invece le "affliggiate all'Internazionale" non fanno altro che esercitare i diritti di libertà statutariamente protetti; quei diritti che rappresentano il connotato essenziale di uno stato di tipo liberale.

Il ministro degli Interni non si perde però in

<sup>5</sup> GUIDO NEPPI MODONA, *Sciopero, potere politico e magistratura, 1870-1922*, Laterza, Bari 1969.

sottigliezze del genere. Preso atto della risposta, comunica al guardasigilli che rivolgerà "ai prefetti le opportune raccomandazioni per quelle denunce al potere giudiziario che saranno del caso conformemente al prelodato avviso." Ed il ministro degli Interni non si ferma qui, non si limita ad attivare — tramite i prefetti — la polizia, che dovrà poi a sua volta "attivare" capillarmente, "sulla base dei fatti," il potere giudiziario; suggerisce inoltre al guardasigilli di "impartire al P M speciali istruzioni e raccomandazioni," perché la repressione sia sollecita ed efficace. Vale la pena di insistere sul punto: le ragioni per cui viene consigliato l'intervento sui pubblici ministeri non sono di carattere giuridico, ma si basano sulla considerazione che "la provocazione allo sciopero sembra erigersi a sistema per parte dei fautori dell'Internazionale."

Come ben sappiamo, "secondo i principi" la magistratura non solo dovrebbe garantire ai cittadini l'esercizio dei diritti di libertà, ma anche controllare il potere esecutivo. "Nella realtà" i termini della dialettica risultano invece rovesciati. Ed ecco come, dal vertice amministrativo, l'impulso politico raggiunge capillarmente l'ordine giudiziario.

Il 25 giugno del 1873 il guardasigilli predispose la seguente circolare che invia ai procuratori generali:

Nell'indagare le cagioni degli scioperi, che frequentemente accadono nelle diverse città del regno, si è notato che spesso hanno origine e sono fomentati da associazioni, le quali non pure con lettere circolari consigliano ed eccitano gli scioperi, ma compilano statuti, con cui costituiscono "Casse di resistenza" per dare sussidi a coloro che si porranno in sciopero, ovvero, dopo avvenuto, aprono sottoscrizioni e fanno deliberazioni a pro degli scioperanti.

Queste manifestazioni, essendo dirette a provocare il reato [di sciopero] [...] e a farlo continuare, senza dubbio cadono sotto le sanzioni degli articoli [...] epperò sono, a norma dei citati articoli, soggetti ad azione penale gli statuti, le circo-

lari, ed altri simiglianti scritti o stampati, che contengono provocazioni od eccitamento a commettere o continuare il reato di sciopero, quanto dannoso al commercio, altrettanto pericoloso all'ordine pubblico. E sono pur sempre soggette alle pene stabilite dagli articoli [...] le sottoscrizioni, le deliberazioni e le somministrazioni di sussidi fatte, dopo manifestato lo sciopero, perché perduri.

Al fine pertanto di tutelare l'ordine pubblico e le libertà delle industrie e de' commerci, io richiamo l'attenzione della SV sopra tali fatti e La prego di dare alle Autorità dipendenti le opportune disposizioni, perché, venendo denunziato alcuno dei fatti di sopra indicati, si proceda contro i colpevoli ne' termini di legge, con sollecitudine e vigore.<sup>9</sup>

Chiara e manifesta è, nella circolare, la ragione politico-economica per cui si sollecita la repressione: bisogna reprimere gli scioperi "quanto dannosi al commercio altrettanto [sarebbe stato più preciso dire: "per ciò stesso," *N.d.A.*] pericolosi all'ordine pubblico" (occorre, in altri termini, "tutelare l'ordine pubblico e la libertà delle industrie e de' commerci").

Non altrettanto chiaro e lineare, nonostante i richiami normativi contenuti nella circolare, è l'aspetto giuridico, cioè la base legale della repressione. Il fatto è che, in materia di scioperi, la legislazione del tempo è molto contraddittoria: se per tutte le regioni italiane vige il codice penale sardo-italiano, che nell'art. 386 punisce "ogni concerto di operai che tenda, senza ragionevole causa, a sospendere, impedire o rincarare i lavori," per la Toscana vige invece il codice toscano che, agli artt. 201 e 202, punisce lo sciopero solo ove si accompagni a violenza (e cioè afferma essere lo sciopero lecito, salvo eventuali fatti di violenza che, ovviamente, vengono considerati reati). Ciò che era sfuggito al disinvolto guardasigilli — l'impossibilità legale di impartire per tutte le regioni italiane le disposizioni riportate in circolare — non sfugge al ministro degli Interni. Si instaura

<sup>9</sup> NEPI MODONA, *op. cit.*, p. 20.

quindi, a questo punto, fra i due ministri uno scambio di idee diretto a trovare il modo "di colpire legalmente anche nelle province toscane i promotori di scioperi, nonostante che siano in certa guisa favoriti dalle speciali disposizioni del codice penale colà vigente."

Dal punto di vista giuridico, un tale modo di impostare il discorso è manifestamente assurdo: le libertà sono infatti definite dalle leggi; dove non vi è restrizione legale, vi è il diritto di libertà del cittadino che deve essere rispettato e protetto dai pubblici poteri.

Come mai i ministri "liberali" non tengono presenti sí elementari principi? Evidentemente perché si trovano di fronte a qualcosa di diverso rispetto al normale quadro di riferimento (quello cioè della società di tipo liberale). Questa volta non si tratta infatti di esercizio "fisiologico" delle libertà, ma di uso "patologico" (volto cioè a mutare l'assetto generale della società).

Dal libro di Guido Neppi Modona si ricava che la magistratura ha sempre seguito docilmente gli impulsi del potere politico. E la cosa non può meravigliare, considerato il grado di dipendenza in cui si trovava la magistratura rispetto al potere esecutivo.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Il quadro sintetico di questa dipendenza ci viene offerto da Giolitti: "Al governo" ha affermato Giolitti "restano i seguenti poteri sulla magistratura. Dei pretori dispone liberamente, senza alcuna garanzia. I magistrati sono tutti nominati dal governo; le promozioni loro dipendono per intero dal beneplacito del governo; il governo può negare loro qualsiasi trasferimento; è il governo che determina le funzioni a cui ciascun magistrato deve essere adetto, e che ogni anno designa i magistrati che devono giudicare le cause civili e le penali, e li riparte fra le varie sezioni delle corti e dei tribunali; è il governo che compone a piacer suo le sezioni di accusa presso le corti di appello e sceglie i giudici che devono, presso i tribunali, adempiere le funzioni di giudici istruttori, nel qual modo ha in mano sua l'istruzione dei processi penali e cosí l'onore e la libertà dei cittadini; infine il ministro guardasigilli ha diritto di chiamare a sé e di ammonire qualunque membro di corte e di tribunale." (GIOVANNI GIOLITTI, *Discorsi extraparlamentari*, Einaudi, Torino 1952, p. 195.) In periodo "liberale," "il principio informatore" della politica giudiziaria era che la giustizia non dovesse essere altro

3. Facciamo un altro esempio. Nel 1886 i macchinisti ed i fuochisti delle ferrovie decidono di scioperare. Anche in questo caso non è possibile rinvenire precise norme che consentano la repressione dello sciopero.

Anche in questo caso appare però certo, sin dall'inizio, che lo sciopero deve essere represso, dato che riguarda "un servizio pubblico di vitale interesse pel commercio e per lo stato" (telegramma del ministro degli Interni al guardasigilli, del 18 febbraio 1886). Si tratta quindi di trovare delle norme che consentano la "legale" criminalizzazione dello sciopero dei ferrovieri. Il guardasigilli rinviene l'art. 9 della legge di pubblica sicurezza che non si attaglia però al caso. Non importa, vengono egualmente diramate circolari alle procure generali. Le procure generali, a loro volta, diramano circolari alle procure del re, sicché gli scioperi vengono "legalmente" repressi in base al citato art. 9.

4. Nel 1907 a Torremaggiore (Puglia) i contadini scioperano. Si instaura un procedimento penale. Il Tribunale di Lucera assolve, ma il prefetto di Foggia si duole con il ministro degli Interni di questa decisione che "ha sorpreso e meravigliato tutti." Il ministro degli Interni trasmette il rapporto del prefetto al guardasigilli. Interviene personalmente Giolitti, presidente del Consiglio, per chiedere al guardasigilli di intervenire:

... l'autorità politica sta facendo del suo meglio per ricondurre la tranquillità in quella regione. Ma l'opera sua non potrà mai approdare a proficuo risultato se non è coadiuvata da un'azione energica dell'Autorità giudiziaria. Io debbo richiamare su siffatta necessità — prosegue Giolitti — la tua

che un "momento" del potere esecutivo "e che quindi le garanzie dell'ordine giudiziario dovessero essere formulate nell'ambito della potestà regolamentare del governo." (MARIO D'ADDIO, *Politica e Magistratura*, Giuffrè, Milano 1966, p. 84.) Su questi problemi vedi anche GIUSEPPE MARANINI, *Storia del potere in Italia, 1848-1967*, Vallecchi, Firenze 1968.

personale considerazione, perché invece l'indulgenza che pare informi l'azione della magistratura in quella provincia non fa che dare maggiore audacia agli agitatori, e [...] finisce con lo sconfortare la parte sana della popolazione, il cui appoggio è necessario per la pacificazione degli animi.<sup>11</sup>

Ricevuta la sollecitazione di Giolitti, il guardasigilli invia al procuratore generale di Trani un telegramma:

...viene segnalato dalla più autorevole fonte che l'azione dell'Autorità giudiziaria in provincia di Foggia in rapporto alle agitazioni agrarie non è ispirata all'energia che è necessaria per reprimere i disordini e prevenirli, cosicché gli agitatori prendono dall'indulgenza maggiore audacia e la parte sana della popolazione sconfortasi. Prego [...] impartire istruzioni occorrenti acciò funzionari pubblico ministero diano loro opera assidua zelante per ricondurre tranquillità in quella provincia.

Il procuratore generale esegue. Porta a conoscenza del procuratore del re di Lucera il contenuto del telegramma e risponde al guardasigilli che:

...quel magistrato non mancò di renderlo estensivo al Sig. Presidente di quel Tribunale, il quale venne del pari interessato, anche perché al detto Procuratore del Re non era sfuggito che [...] il Tribunale, nei giudizi contro gli imputati negli scioperi e nelle sommosse popolari [...], pur giudicando con serenità e con indipendenza, si era però informato a criteri ed a sentimenti di indulgenza e di benignità.

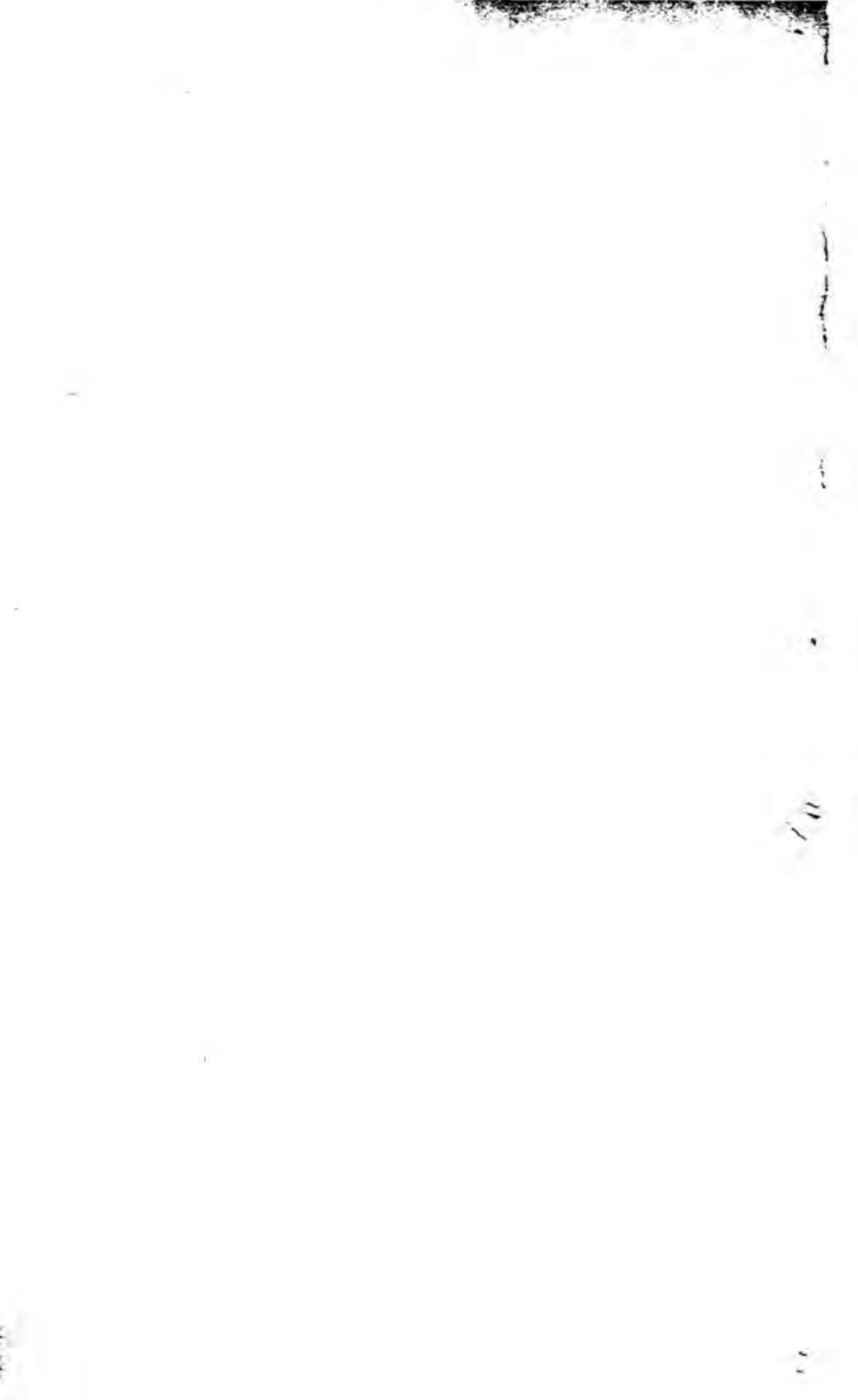
Anche questo carteggio mostra in maniera esemplare come l'impulso politico giunga al potere giudiziario. La sostanza del discorso è questa: benignità ed indulgenza non sono permesse in materia di scioperi. La "parte sana della popolazione" non consente.

Questa "parte sana della popolazione" ha i canali per intervenire sulla magistratura: prefetto-ministro degli Interni-presidente del Consiglio-guar-

<sup>11</sup> NEPPI MODONA, *op. cit.*, p. 161.

dasigilli-procure generali-procure del re-presidenti dei tribunali. Il giro è terminato: se una prima volta i contadini in sciopero hanno trovato un tribunale benigno, la seconda volta lo troveranno duro. Il volto di classe della magistratura ha questo retroterra.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> La funzione subalterna della magistratura di fronte agli interessi di classe trova, nel libro di Neppi Modona, documentazione sotto molti altri profili che, in questa sede, non possiamo prendere in espressa considerazione. A titolo di esempio, vogliamo ancora indicare la parificazione, operata dalla giurisprudenza, fra violenza alle persone e violenza alle cose; l'amplificazione del concetto di minaccia "sino a ricomprendervi il semplice contegno minaccioso"; "la distinzione fra fini contrattuali dello sciopero e fini politici di protesta"; l'incriminazione del boicottaggio. Il restringimento delle libertà politiche e civili, in ragione della lotta di classe, si coglie anche, in modo esemplare, nella circolare del 14 febbraio 1885 avente ad oggetto "Agitazione fra i contadini in alcune province del Veneto" (p. 353); nella circolare del 4 giugno 1894 avente ad oggetto "Propaganda sovversiva nell'esercito" (p. 374); nelle circolari del 10 maggio e 17 giugno 1894 aventi ad oggetto *l'Inno dei lavoratori di Filippo Turati* (p. 375).



## PARTE SECONDA

### Lo stato sociale

#### 1. *La previdenza sociale*

1. La legge Le Chapelier, emanata in Francia il 17 giugno 1791, vietava "ai cittadini di qualsiasi professione, ai datori di lavoro, agli operatori di ogni genere, di unirsi per eleggere presidenti, segretari o sindaci, formare regolamenti e prendere decisioni sui loro pretesi interessi comuni."

"Sui loro pretesi interessi comuni": evidentemente è qui presente la polemica contro le corporazioni feudali (soppresse dal costituente francese), ma anche la pretesa dello stato borghese di essere rappresentante esclusivo di "tutti i cittadini." La dimensione politica si stacca dalla società civile e diviene (meglio, pretende divenire) una realtà a sé, "super partes"; espressione della "volontà generale."

I cittadini rimettono allo stato (sono chiamati a rimettere allo stato), "alla politica," gestita dalle classi dominanti, la cura degli interessi generali, limitandosi ad usare i canali "di partecipazione" istituzionalizzati che dette classi mettono a loro disposizione.

Questo sogno (o, se si vuole, disegno) della società liberista salta però, come si è già visto, con l'emergere di due realtà:

1) la lotta di classe;

2) l'evoluzione del sistema economico in senso monopolistico.

Il liberismo (liberalismo) entra così in crisi per

essere sostituito dallo stato interventista e protezionista e cioè da uno stato che si identifica sempre più con le concentrazioni di capitale, che si penetra sempre più con il sistema economico.

Lo "stato sociale" è quindi l'emersione, per un verso, della concentrazione industriale, mentre, per un altro verso, è effetto della pressione della classe operaia.

La classe operaia, che nel corso del XIX secolo gradualmente si organizza (ci riferiamo, in particolare, alla Francia, alla Germania e all'Italia), esprime due linee politiche fondamentali: una linea che, dal nome del suo più noto rappresentante in campo internazionale, può essere detta lassalliana (o, se si vuole, socialdemocratica); la seconda che deve essere qualificata come rivoluzionaria (marxista, anarchica). Le iniziative dei governi (Bismarck prima, Giolitti poi) si saldano sull'iniziativa lassalliana (o, meglio, la fanno propria e la favoriscono) e cioè sulla disponibilità di una parte della classe operaia a lasciarsi integrare.

2. Anche la classe operaia italiana ha presentato alla borghesia una varietà di profili. Se alla parte combattiva della classe operaia lo stato capitalista ha risposto con la repressione, a quella parte che invece si è fatta avanti per chiedere "sicurezza sociale" ha risposto predisponendo le strutture previdenziali.

Come è noto, le prime forme di organizzazione della classe operaia sono le società di mutuo soccorso.<sup>1</sup> Accanto alle società di mutuo soccorso (che han-

<sup>1</sup> Da parte degli storici della classe operaia vi sono opinioni discordi circa le società operaie di mutuo soccorso: se cioè vedere in esse (o non vedere) il primo embrione delle organizzazioni di classe. La diversità di opinione deriva dal fatto che le società di mutuo soccorso raccolgono nel loro interno — almeno all'origine — esponenti di vari mestieri e di varie classi sociali. "Le mutue di soccorso," scrive Gnocchi Viviani, "non sono autonome creazioni degli operai ma frutto del paternalismo e della filantropia..." (cito da FERDINANDO TERRANOVA, *Il potere assistenziale*, Editori Riuniti, Roma 1975).

no come scopo di offrire assistenza ai soci in caso di bisogno: assistenza sanitaria, sussidi in caso di infortuni sul lavoro, ecc.) sorgono in seguito altri tipi di associazione: le associazioni dette "di miglioramento" (che hanno come scopo — oltre all'assistenza — l'azione politico-sociale diretta a migliorare l'ambiente di lavoro per via legislativa) e le "leghe di resistenza." La classe capitalistica italiana accoglie le istanze avanzate dai primi due tipi di associazione, mentre reprime (come si è visto) le leghe di resistenza. In tal modo, le classi subalterne vengono convogliate verso soluzioni di tipo riformista.<sup>2</sup>

3. Va detto però che la politica del bastone e della carota, praticata in Italia nei confronti della classe operaia, non è stata invenzione autoctona, ma ha costituito imitazione del "modello prussiano." Nel sistema di governo bismarckiano la "sicurezza sociale" ha rappresentato il *pendant* della legislazione antisocialista. La legge di eccezione con la quale vengono proibite, in Germania, le associazioni, le riunioni e la stampa socialiste, è del 1878 (precisamente dell'ottobre). Il primo schema per l'assicurazione obbligatoria contro le malattie è del 1883. L'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro è introdotta nel 1884, quella per la invalidità e vecchiaia nel 1889. E a questi illustri precedenti (ed alla connessa logica)

<sup>2</sup> Su questo punto cfr. LUCIANO MARTONE, *Le prime leggi sociali nell'Italia liberale (1883-1886)*, in "Quaderni fiorentini," *Per la storia del pensiero giuridico moderno*, Giuffrè, Milano 1975, 3-4, tomo I, pp. 122, 128, 129. Le società di mutuo soccorso sono a base politica cattolico-mazziniana. Terranova (*op. cit.*, p. 64) cita Mazzini: "L'associazione," scriveva Mazzini, "è il mezzo per colmare l'abisso che divide i datori di lavoro dai lavoratori, liberando questi dal giogo del salario ed attuando l'unione del capitale col lavoro." Per avere un altro dato circa la evoluzione di tipo socialdemocratico si tenga presente che al punto II del Programma minimo socialista (1900) si chiede il "miglioramento delle leggi sugli infortuni sul lavoro; l'igiene e la sicurezza nelle fabbriche; la riforma della cassa di previdenza per i vecchi, gli invalidi, gli inabili al lavoro [...] l'assicurazione obbligatoria per le malattie e il puerperio." Giolitti — com'è noto — accoglie gran parte del programma minimo socialista e mette in imbarazzo Turati quando questi decide di non entrare nella compagine governativa.

che si ispira la classe politica italiana. L'Italia entra nell'orbita tedesca nel 1882, con il trattato della Triplice Alleanza (significativa coincidenza di date); ma i capitali tedeschi — che hanno svolto un ruolo essenziale per l'edificazione dello stato industriale<sup>3</sup> — erano già penetrati abbondantemente in Italia negli anni Settanta.<sup>4</sup> Assieme ai capitali tedeschi sono entrati in Italia i tecnici tedeschi e la cultura tedesca (Kant, Hegel, ecc. che in Italia hanno preso nome di Spaventa, Gentile, Croce, ecc.). Le idee dominanti sono le idee della classe dominante, le idee del capitale dominante.<sup>5</sup>

Anche in Italia (come in Germania) lo "stato sociale" è quindi sorto (in concomitanza con il sorgere dello stato industriale e delle lotte di classe) come alternativa allo stato-bastone (poi manganello). Il contadino, reso "libera" forza-lavoro (accumulazione originaria),<sup>6</sup> da una parte viene represso ("disciplinato")

<sup>3</sup> Cfr. ALEXANDER GERSCHENKRON, *Il problema storico dell'arretratezza economica*, Einaudi, Torino 1965, p. 85.

<sup>4</sup> Cfr. RICHARD A. WEBSTER, *L'imperialismo industriale italiano*, Einaudi, Torino 1974, p. 23. Circa la decisiva influenza del capitale francese, prima del subentrare del capitale tedesco, cfr. *op. cit.*, p. 22.

<sup>5</sup> "Ogni giorno si accrescono in Italia le schiere di coloro i quali non vedono più nelle opere dei francesi l'ultima parola della scienza umana, ma rivolgono la loro venerazione verso l'ammirevole scienza tedesca che si contraddistingue per una profondità ed una onestà così grandi nella ricerca" scriveva Luigi Luzzatti nel 1875. Cito da ERNESTO RAGIONIERI, *Socialdemocrazia tedesca e socialisti italiani 1875-1895*, Feltrinelli, Milano 1961, p. 35.

"... A fornire una base e a dare consistenza a questa ammirazione di gruppi politici italiani per le corrispondenti formazioni tedesche, stava la venerazione con la quale la classe dirigente italiana, si può dire quasi nel suo complesso, guardava alle istituzioni tedesche. Dai sovrani che inviavano l'istitutore del principe ereditario in Germania per osservare ed imparare ad imitare come veniva educato il suo augusto collega tedesco, alla cura con la quale gli uffici dei ministeri italiani si informavano, prima di varare leggi e regolamenti, dello stato della corrispondente legislazione in Germania..." RAGIONIERI, *op. cit.*, p. 29.

<sup>6</sup> "La cosiddetta accumulazione originaria," scrive Marx, "non è altro che il processo storico di separazione del produttore dai mezzi di produzione. Essa appare originaria in quanto forma la preistoria del capitale. [...] Il produttore diretto, l'operaio, ha potuto disporre della propria persona solo dopo aver cessato di essere attaccato alla gleba o di essere servo di un'altra persona o infeudato ad essa. Per diventare libero venditore di forza lavorativa, che porti la sua

e dall'altra coinvolto, mediante vari "benefici" (reali od illusori), nella logica dello stato capitalistico.<sup>7</sup>

## 2. Gli infortuni sul lavoro

1. Il primo schema di assicurazione contro gli infortuni sul lavoro viene approvato in Germania nel 1883, nello stesso anno il ministro dell'Agricoltura

merce ovunque trovi un mercato, l'operaio ha dovuto per giunta fuggire al regime delle corporazioni. [...] Il movimento storico che trasforma i produttori in operai salariati appare quindi, da un lato, come loro liberazione dalla servitù e dagli obblighi corporativi; e per i nostri storiografi borghesi esiste solo questo lato. Ma dall'altro lato queste persone, da poco liberate, divengono venditrici di se medesime solo dopo che sono state private di tutti i loro mezzi di produzione e di tutte le condizioni di esistenza che garantivano loro le antiche istituzioni feudali." *Il Capitale*, Libro I, capitolo 24, Newton Compton Italiana, Roma 1970, p. 522.

Com'è noto, Gerschenkron (*op. cit.*) ha contestato la tesi espressa da ROSARIO ROMEO (*Lo sviluppo del capitalismo in Italia*, in *Risorgimento e capitalismo*, Laterza, Bari 1956), secondo la quale, nell'ultimo quarto dell'Ottocento, si sarebbe verificato in Italia il fenomeno della accumulazione originaria. A noi pare che, sostanzialmente, la tesi del Romeo sia corretta. L'accumulazione originaria, che si è verificata in Italia nella seconda metà dell'Ottocento, può essere individuata: nella espropriazione dei beni ecclesiastici (che, com'è noto, si è risolta a tutto vantaggio delle classi possidenti); nella privatizzazione degli usi civici (aspetto particolare del più generale fenomeno della delimitazione e recinzione delle terre); nella conseguente espulsione dei contadini dalle campagne (che, in parte, vengono forzatamente convogliati nelle fabbriche mentre in parte sono costretti ad emigrare); nel protezionismo; ecc. Una discussione approfondita dell'argomento si trova in ALBERTO CARACCIULO, *La formazione dell'Italia industriale*, Laterza, Bari 1971. Si veda anche LUIGI DE ROSA, *La rivoluzione in Italia e il Mezzogiorno*, Laterza, Bari 1973, p. 3.

<sup>7</sup> A proposito della "politica bismarckiana che alternava le lusinghe e le minacce, il bastone e la carota," cfr. RAGIONIERI, *op. cit.*, p. 130. La stampa dell'epoca è ben consapevole del significato della politica bismarckiana e giolittiana (sempre in RAGIONIERI, pp. 163, 164; cfr. inoltre MARTONE, *op. cit.*, 3-4, tomo I, pp. 103 sgg.). La legislazione sociale di tipo bismarckiano trova la sua giustificazione storica più profonda nella paura che investe la borghesia dopo la Comune di Parigi. Su questo punto cfr. BRUNO MATTÉI, *La normalisation des accidents du travail: l'invention du risque professionnel*, in "Les Temps Modernes," n. 354, gennaio 1976. Dopo la repressione, seguita alla Comune di Parigi — afferma Mattéi —, era necessario, per la borghesia, trovare, su tutti i possibili punti di conflitto fra capitale e lavoro, degli strumenti di intervento giuridico-sociale capaci di impedire il risorgere e l'acuirsi delle lotte di classe. La legislazione sociale è lo strumento impiegato in questa direzione.

Berti prende in Italia analoga iniziativa: si tratta di costituire una Cassa nazionale infortuni. Il primo impulso per la costituzione di detta cassa viene dalle Casse di risparmio lombarde.<sup>8</sup> La discussione sulla legislazione sociale ferve in quegli anni nel movimento operaio.<sup>9</sup> La Confederazione operaia lombarda dedica alla legislazione sociale il suo quarto congresso (che si svolge a Milano nei giorni 2 e 3 febbraio del 1884). La legislazione sociale viene condannata dal Congresso operaio che si svolge a Forlì il 29 e 30 marzo 1884. I progetti di legge Berti sono giudicati "genuina manifestazione di un ordinamento basato tutto sul privilegio," "completamente inefficaci a produrre il benché minimo miglioramento delle condizioni reali delle classi lavoratrici."<sup>10</sup>

L'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro viene istituita con legge del 17 marzo 1898, n. 80, dopo un lungo travaglio legislativo. Il travaglio, evidentemente, è determinato non solo dalle resistenze di larga parte della classe operaia, ma anche dalle resistenze di quella parte "meno illuminata" della borghesia che preferirebbe la indiscriminata politica del bastone. Il 1898 — com'è ben noto — è anno di dura repressione. La svolta di tipo giolittiano è proprio in questa duplicità: si tratta di giocare contemporaneamente su due diversi registri, repressione da una parte e condiscendenza e morbidezza dall'altra.

Con un processo di riforme successive — scrive il "Corriere della Sera" nel 1898 — gli Stati tolgono man mano al socialismo il suo contenuto morale — che è quello della solidarietà sociale — e se lo appropriano e lo estrinsecano nelle nuove istituzioni politiche. Da ciò nasce che taluni credono,

<sup>8</sup> L'iniziativa parte quindi dal capitalismo finanziario. Su questo punto, cfr. MARTONE, *op. cit.*

<sup>9</sup> La storia di questa discussione è rinvenibile in GASTONE MANACORDA, *Il movimento operaio italiano*, Editori Riuniti, Roma, vol. I, pp. 176 sgg. Cfr. inoltre RENZO DEL CARRIA, *Proletari senza rivoluzione*, 2<sup>a</sup> ed., Savelli, Roma 1975, vol. I.

<sup>10</sup> Cfr. MANACORDA, *op. cit.*, pp. 204 sgg.

ma grandemente si ingannano, che si pieghi verso il socialismo [...]. Lento pede... anche l'Italia cammina. Ed è fortuna che sia così. Essa ha compreso in quale direzione si trovi la più grande forza di conservazione [...]. Oggi, più che mai, la politica della resistenza sarebbe un errore: e chi crede o vede rifugio o salvezza in un ritorno a sistemi di governo che pur ebbero in passato tanta efficacia, è simile a colui che sogna di far rimontare la corrente verso la sorgente.<sup>11</sup>

## 2. Da un punto di vista più strettamente giuridico:

Ogni qualvolta un infortunio si verifica e viene constatato che (come avviene nel maggior numero dei casi) nessuno con dolo e con colpa ne fu la causa, necessariamente ne deriva, nel diritto vigente, che nessuno civilmente debba risponderne. Ma diversamente si presenta la cosa se noi consideriamo invece tali infortuni non più isolatamente ma nel loro complesso. Essi appaiono allora infatti non più come imprevedibili avvenimenti ma come accessori inevitabili dell'industria che regolarmente si riproducono. E l'industria stessa che in sé inevitabilmente racchiude una causa perenne di pericolo, indipendentemente da ogni misura di prudenza o di prevenzione che dall'operaio o dal padrone si possa ragionevolmente pretendere [...]. Ora, se questo è vero, se tali infortuni sono una condizione inevitabile dell'esercizio dell'industria che ne diventa così la sola e vera cagione, non sembra giusto che l'industria medesima ne sopporti l'onere? E dicendo che l'industria deve sopportarne il peso, s'intende naturalmente il padrone o l'imprenditore che dalla industria ricava le utilità.

In questo testo, elaborato dal Fusitano,<sup>12</sup> sono presenti tutte le categorie giuridico-ideologiche che "reggono" il sistema dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro.

Dalla sopra enunciata "teoria del rischio professionale" discende che:

- 1) gli infortuni sul lavoro sono in gran parte frut-

<sup>11</sup> Cito da LEVRA, *op. cit.*, p. 73.

<sup>12</sup> *Gli infortuni sul lavoro e il diritto civile*, in "Rivista italiana per le scienze giuridiche," 1887, p. 54. Per una analisi della teoria del rischio professionale cfr. MATTEI, *op. cit.*, pp. 989, 993, 998.

to della "fatalità" (si verificano cioè senza colpa degli imprenditori);

2) ciò nonostante sono da considerare un effetto (se pur fatale) dell'organizzazione industriale, sicché è giusto che il carico sia sopportato dagli imprenditori.

Verificandosi un caso di incidente sul lavoro, l'imprenditore dovrebbe rispondere dei danni, se in colpa. Mediante il sistema assicurativo viene coperto da questo rischio professionale. Pagando l'assicurazione egli, pertanto, non "regala" nulla agli operai. Ciò non toglie però che gli operai traggano vantaggio dall'assicurazione obbligatoria, perché sono coperti anche per il caso che il sinistro si verifichi senza responsabilità dell'imprenditore. Ecco il volto dello stato sociale: vantaggio congiunto per operai ed imprenditori, insieme all'affermazione del principio della "solidarietà sociale." Se gli imprenditori pagano i contributi assicurativi, come "è giusto," dice Fusitano, essi hanno pur diritto di pretendere dagli operai la "giusta collaborazione"; ma a rimetterci (in termini di "prezzo politico") sono gli operai, che in tal modo accettano la "subalternità"; e sono tutti coloro che non si giovano in alcun modo del patto sociale (coloro — e sono i più — che vivono fuori dalla "protezione" del sistema assicurativo). Ma gli operai assicurati ci rimettono anche per altro verso, essendo la protezione sociale (come si vedrà in seguito) in gran parte illusoria. Né il vantaggio degli imprenditori si esaurisce nella copertura del rischio di natura civile, giacché si estende anche alle conseguenze di carattere penale. Dato un infortunio sul lavoro, se l'imprenditore è in colpa dovrebbe essere penalmente sanzionato. Orbene, l'"ideologia della fatalità" — accreditata dalla "teoria del rischio professionale" e dal sistema delle assicurazioni sociali — conduce quasi sempre alla affermazione della non-responsabilità degli imprenditori.<sup>13</sup> Pagando i contributi assicu-

<sup>13</sup> Una acuta analisi della "ideologia della fatalità" è rinvenibile

rativi, gli imprenditori sembrano insomma esentati da qualsiasi altro obbligo; finanche da quello, elementare, di adottare i sistemi di prevenzione. Ne viene di conseguenza che l'assicurazione obbligatoria fa aumentare il rischio degli incidenti, anche se serve a coprirne i danni. In altri termini, l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni copre il rischio soltanto "dal punto di vista degli imprenditori," mentre "dal punto di vista degli operai" serve solo a coprire (in un certo modo) i danni; non copre il "rischio," che anzi fa aumentare.<sup>14</sup>

3. "Per anni i giudici non hanno avvertito il più pallido dubbio sul fatto che tutti gli incidenti avvenuti in occasione del lavoro fossero da addebitarsi a una 'fatalità' che presiede all'attività lavorativa, come al resto delle azioni umane. Come un cittadino, passeggiando per i giardini pubblici, scivola sulla buccia di banana e si rompe una gamba, è fin troppo evidente che chi lavora su di una impalcatura prima o poi caschi giù e muoia. Il datore di lavoro cosa c'entra?"<sup>15</sup>

Il concetto di fatalità, come già si è detto, porta "naturalmente" all'idea della irresponsabilità dell'

nel "Bollettino trimestrale del Gruppo Triveneto di Magistratura Democratica," anno I, n. 1. In detto "Bollettino" sono contenuti inoltre i risultati di una inchiesta relativa agli infortuni sul lavoro accaduti nelle province di Venezia, Padova e Rovigo nel corso del 1967. Organizzato dalla sezione bresciana di Magistratura Democratica, unitamente alla Federazione sindacale provinciale CGIL - CISL - UIL, si è svolto a Brescia, nei giorni 30 e 31 marzo 1974, un convegno sul tema della salute in fabbrica. Nel corso del convegno è stata ripetutamente denunciata (e "documentata") la "ideologia della fatalità." Gli atti del convegno — molto importanti ai fini del discorso che qui viene svolto — sono contenuti nel numero 27-28 1974 di "Quale giustizia." Sulla "ideologia della fatalità" cfr. inoltre il numero citato di "Les Temps Modernes," p. 979.

<sup>14</sup> Il vero danno subito dall'operaio è una menomazione fisica o la morte. Solo "in certo modo" questo danno può essere "risarcito" mediante l'erogazione di una somma di danaro. Non solo in Italia, ma anche in Germania, Francia, Austria, Svizzera, dopo l'entrata in vigore della assicurazione, gli infortuni sul lavoro sono aumentati. Cfr. "Les Temps Modernes," n. cit., p. 999.

<sup>15</sup> "Quale giustizia," cit., p. 445.

imprenditore (anche sul piano penale); ma alla conclusione della irresponsabilità porta anche il "naturale rispetto" che i giudici hanno nei confronti della gestione imprenditoriale.

Un esame della giurisprudenza in tema di prevenzione infortuni rivela la "scarsa pronuncia giurisprudenziale edite e di materiale di agevole consultazione." Comunque, una indagine condotta sullo scarso materiale reperibile, mette in evidenza "il distacco che esiste fra le enunciazioni teoriche, generalmente ispirate a rigorismo formale [...] e la applicazione pratica delle norme ai casi concreti." "Alla rigidità della cassazione in materia contravvenzionale, fa riscontro una notevole 'elasticità' dei giudici di merito"; relativamente alle responsabilità in materia infortunistica. Si è, per esempio, immotivatamente rinunciato alla doverosa utilizzazione dell'art. 2087 cc<sup>16</sup> vera e propria norma di "chiusura" in materia. Si è assistito inoltre ad un "trasferimento di responsabilità penali su soggetti diversi" dagli imprenditori. Si è cioè individuato nei "dirigenti," "formalmente preposti dall'imprenditore all'approntamento delle prescritte misure di prevenzione, gli unici responsabili dell'infortunio" (dimenticando la "*culpa in eligendo*" ed "*in vigilando*," che sono categorie giuridiche ben presenti nelle elaborazioni giurisprudenziali).

Accade così che l'imprenditore designi delle persone come "dirigenti" e "preposti" al solo fine di sottrarsi alla responsabilità penale, attribuendo loro il ruolo di "parafulmini processuali." L'abituale sospensione dell'esecuzione della pena, in caso raro di condanna, e la sostituibilità dei "dirigenti" e "preposti," fa sì che, in definitiva, nessuno paghi penalmente per gli incidenti sul lavoro, anche quando la pe-

<sup>16</sup> Che dice: "L'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica o la personalità morale dei prestatori di lavoro."

nale responsabilità rimanga processualmente accertata.<sup>17</sup>

Il subappalto è un altro modo di elusione della responsabilità penale. In caso di incidenti sul lavoro in imprese appaltanti, la giurisprudenza è infatti orientata nel senso che la responsabilità penale ricada solo sull'appaltatore (in definitiva, il contratto di subappalto serve anche a questo). Inutile dire che, dato un rapporto che "formalmente" si presenti sotto le vesti dell'appalto, quasi mai il giudice penale si pone ad indagare se si tratti di contratto di appalto lecito, oppure illecito, e quindi nullo, ai sensi della legge n. 1369 del 1960. Anche un contratto nullo (e, quindi, teoricamente improduttivo di effetti) funziona dunque benissimo come esimente di responsabilità penale a vantaggio dell'imprenditore (appaltante, preponente). Si aggiunga anche che il rischio di incidenti è molto maggiore presso le imprese che lavorano con il sistema dell'appalto. Si tratta in effetti di imprese che svolgono la propria attività impiegando pochissimi mezzi materiali. Nel settore siderurgico — dove il sistema del subappalto è largamente diffuso — negli ultimi undici anni si sono registrati 90.000 infortuni sul lavoro, di cui 280 mortali.

4. Prendiamo in considerazione, a questo punto, un'altra fondamentale istituzione dello stato sociale: gli ispettorati del lavoro. Gli ispettori del lavoro sono chiamati dalla legge a vigilare perché la legislazione sociale sia rispettata dagli imprenditori. Essi sono pubblici ufficiali (con funzione di polizia giudiziaria) ed hanno compiti vastissimi; si può anche dire "scon-

<sup>17</sup> Negli ultimi vent'anni sono morti, in Italia, a causa di incidenti sul lavoro, circa 90.000 operai; 1.500.000 operai sono rimasti invalidi. Si tengano inoltre presenti i seguenti dati: nel 1955, su 19.600.000 operai occupati, vi sono stati 1.000.000 di infortuni, di cui 3.700 mortali (12.000 malattie professionali); nel 1969, su 19.000.000 occupati, vi sono stati 1.631.000 infortuni, di cui 4.800 mortali (53.000 malattie professionali); nel 1972, stessa popolazione occupata, 1.599.292 infortuni, di cui 4.600 mortali (60.000 malattie professionali).

finati" (la legge n. 628 del 22 luglio 1961 ha ulteriormente esteso le loro competenze).

Il primo corpo di ispettori del lavoro è stato istituito in epoca giolittiana, precisamente nel 1906. Con legge 22 novembre 1912, n. 1361, il corpo degli ispettori del lavoro è stato posto alle dipendenze del Ministero dell'Agricoltura, Industria e Commercio. Nel 1929 è stato istituito l'"Ispettorato corporativo" che è divenuto, nel 1945, "Ispettorato del lavoro" (posto alle dipendenze del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale). Questa, in breve, la storia dell'istituto.

Vediamo ora come gli ispettorati del lavoro funzionano; o, meglio, come "non funzionano." Nel 1969 l'organico degli ispettori del lavoro comprendeva solo 94 ispettori provinciali e 10 regionali. Per garantire il rispetto della legislazione sociale a Milano vi sono... 30 ispettori del lavoro. Naturalmente, non tutti gli ispettori sono in grado di svolgere le loro funzioni. Secondo il procuratore generale di Napoli (relazione inaugurale dell'anno giudiziario 1973):

L'Ispettorato provinciale del lavoro di Napoli dispone, per l'attività esterna, di 13 ispettori, di cui 5 scarsamente utilizzabili per l'età avanzata, e di 6 militari dell'Arma dei carabinieri, di fronte a 6.000 aziende da controllare.

Sembrano dati univoci, come si ricava dal caso seguente. Un paio di anni fa il pretore di Pisa ha accertato che, in quattro anni, presso la società Saint Gobain erano avvenuti 187 infortuni sul lavoro. Preoccupato del fenomeno (si tenga presente che la Saint Gobain, sede di Pisa, impiega circa 4.000 operai), ha disposto ispezioni ed indagini, da effettuarsi a cura dell'Ispettorato del lavoro e della polizia giudiziaria.

Ed ecco la risposta data dall'Ispettorato del lavoro (e dalla polizia giudiziaria) allo zelante pretore: il pretore si rivolga all'ENPI (Ente nazionale prevenzione infortuni), l'Ispettorato (e la polizia giudi-

ziaria) "non ha funzionari tecnicamente in grado di effettuare i controlli richiesti." Sono quindi gli stessi organi di controllo a confessare la loro "impotenza." Ora è evidente che se "il pilastro che dovrebbe reggere" tutta la legislazione sociale (e cioè l'Ispettorato del lavoro) "non tiene," tutto l'apparato "protettivo" è praticamente vanificato.

Si può osservare: ma vi è l'ENPI, cui l'Ispettorato del lavoro rinvia! Certo, vi è l'ENPI; ed allora vediamolo all'opera.

5. Secondo l'art. 2 del DPR 18 dicembre 1954, n. 1512, l'ENPI "ha il compito di promuovere, sviluppare e diffondere la prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, nonché l'igiene del lavoro."

Per l'attuazione dei suoi scopi, ai sensi di legge, l'ente dovrebbe:

- compiere studi e ricerche,
- curare la formazione di tecnici specializzati,
- svolgere azione di educazione e propaganda,
- prestare consulenza tecnica (per incarico delle pubbliche amministrazioni o di imprenditori privati),

- effettuare collaudi e verifiche di impianti, macchine, apparecchi e congegni.

L'ente può muoversi sia ad impulso degli enti pubblici sia ad impulso degli imprenditori privati, e cioè ad impulso di quelle stesse parti (gli imprenditori) che l'ente è tenuto a controllare; e, se mai, a denunciare. In caso di controlli effettuati su richiesta dei privati, i privati pagano all'ente le sue "prestazioni." Data questa particolarità del "congegno" ci punge la curiosità di sapere come il congegno in pratica funziona.

Il 31 agosto del 1972 il signor Enrico Pastore, funzionario tecnico presso la sede provinciale dell'ENPI di Torino, presenta al pretore due rapporti giudiziari contro i titolari delle ditte Quaranta e Groppo, per violazione di norme antinfortunistiche. Nei due rap-

porti il signor Pastore afferma che durante i sei anni in cui egli ha esercitato le sue funzioni presso la sede provinciale ENPI di Torino, i propri superiori non hanno mai trasmesso alcun rapporto al magistrato per fatti configuranti violazione di norme antinfortunistiche. Sulla base di questa emergenza il pretore di Torino ritiene di dover elevare a carico del direttore dell'ENPI di Torino, signor Donninelli, e del precedente direttore, signor Giovetti, imputazione per omessa denuncia di reato (e ciò ai sensi dell'art. 361 del codice penale). Nel corso del processo rimane accertato che le contravvenzioni non denunciate dai due imputati sono circa un centinaio. Il signor Giovetti, in dibattimento, afferma: "... se avessimo effettuato le denunce avremmo perso i contratti volontaristici. Le imprese ci chiamavano solo se eravamo loro amici..." (precedentemente aveva affermato di aver ritenuto "non una cosa buona, ma fonte di gravi disagi, denunciare un imprenditore").

Per comprendere il contenuto di questa dichiarazione — dice il pretore in sentenza — bisogna ricordare che l'ENPI svolge per legge due distinte funzioni: una, alla quale le ditte devono obbligatoriamente sottostare (verifiche e controlli di impianti), ed un'altra, a pagamento, a libera richiesta delle imprese (consulenze antinfortunistiche, visite mediche periodiche, servizi di infermeria di fabbrica, ecc.).

In altri termini, aggiunge ancora il pretore:

La stessa impresa [...] che per legge è sottoposta alle verifiche obbligatorie, può chiedere all'ENPI i c d servizi volontaristici, stipulando una convenzione e pagandone il prezzo. Se l'ENPI, ha affermato il Giovetti, avesse denunciato un'azienda per i reati accertati nel corso delle verifiche obbligatorie, quest'ultima non avrebbe più, per logica reazione, stipulato contratti per i servizi volontaristici.

Ed il pretore così conclude:

Le dichiarazioni dell'imputato Giovetti, da ritenere veritiere in quanto conformi a tutte le risultanze dibattimen-

tali, costituiscono [...] sicura prova che l'omissione degli imputati non è stata determinata da ignoranza degli obblighi derivanti dalla legge penale, ma è il risultato di una scelta cosciente e volontaria, effettuata per mantenere buoni rapporti di amicizia con gli imprenditori, allo scopo di stipulare contratti per i servizi volontaristici ed incrementare in tale maniera le entrate dell'ente.

In altri termini, per non rinunciare agli introiti economici "volontaristici" e "fiduciari" accordati dagli imprenditori, l'ENPI ha finito con il rinunciare (abdicare) alla sua funzione di controllo pubblico; degenerando in organo di copertura delle inadempienze imprenditoriali.

Siamo quindi in grado di dire come, parlando in generale, funzionano gli organi dello stato sociale: a livello di principi e di astratte proclamazioni, "sono orientati" in un certo modo; solo che poi vengono spinti da una loro logica interna, "molto concreta," a funzionare "in senso contrario." In altri termini, vengono creati organismi tali da avere "tutto l'interesse" a funzionare "in senso contrario."

"Il direttore provinciale ci tiene ad incrementare l'attività non obbligatoria," ha affermato uno degli imputati nel corso del processo, in quanto "la direzione generale, nel valutarlo ai fini della sua carriera, tiene conto anche del c d 'portafoglio,' cioè delle entrate dovute a tale attività libera." Quindi, è interesse dei funzionari, per far carriera, avere per amici gli imprenditori (al fine di incrementare il "portafoglio"): ma come possono allora i funzionari agire affinché gli imprenditori inadempienti siano sanzionati?

Dalle concordi dichiarazioni dei testi — afferma ancora il pretore — [...] dalle ammissioni di entrambi gli imputati, dalla circolare del 21 aprile 1970 della direzione generale dell'ENPI e dai 13.413 verbali di contravvenzione, che giacevano negli archivi della sede provinciale dell'ENPI, è emerso che l'85-90% delle ditte locali, regolarmente controllate ogni anno dall'ENPI, non si sono mai adeguate alle osser-

vazioni dei funzionari dell'ENPI e non hanno mai provveduto a regolarizzare gli apparecchi.

Gli imprenditori, fidandosi del fatto che l'ENPI non li avrebbe mai denunciati, si sono sistematicamente sottratti agli obblighi derivanti dalla legislazione antinfortunistica, facendo sussistere gravi situazioni di pericolo per la salute e l'integrità fisica dei lavoratori. Il comportamento omissivo [...] ha di fatto reso inutile, perché inattuata, larga parte della legislazione antinfortunistica.

Per avere un'idea degli interessi economici in gioco, basti dire che l'ENPI di Torino, su circa un miliardo di entrate annue, incassa, per l'esecuzione dei servizi volontaristici, 400 milioni e tener presente che i dipendenti dell'ENPI sono retribuiti mediante un punteggio base che aumenta in ragione della quantità di lavoro svolto (servizio volontaristico compreso).

Le conclusioni del pretore sono chiare e non possono che essere sottoscritte:

Le risultanze istruttorie provano che nell'ENPI s'è verificata una vera e propria degenerazione. Istituita col fine esclusivo di tutelare la salute e l'integrità fisica dei lavoratori, e finanziata in parte con denaro di questi ultimi, per procacciarsi contratti dagli imprenditori ed aumentare le proprie entrate, s'è trasformata in "amica" degli imprenditori, svolgendo funzioni non soltanto inutili, ma addirittura dannose per i lavoratori, in quanto, non denunciando gli imprenditori inadempienti, permetteva la sussistenza delle condizioni di pericolo esistenti nelle aziende.

La verità, insomma, è che la lontananza del giudice dal luogo di lavoro, l'insufficienza degli strumenti legislativi ma, soprattutto, degli organi di accertamento [...] sono tutti aspetti del significato essenzialmente [...] illusorio di regole di comportamento che non sono state conquistate o non sono ancora patrimonio di quei lavoratori che dovrebbero esserne tutelati.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> La sentenza del pretore di Torino è riportata integralmente nel numero di "Quale giustizia" già citato.

### 3. *L'assicurazione per l'invalidità e la vecchiaia*

1. Nel 1898 si ha l'istituzione dell'assicurazione per l'invalidità e la vecchiaia (a base volontaria). Anche in questo caso all'approvazione della legge si perviene dopo lunga gestazione (di cui già conosciamo il senso). Il movimento per l'istituzione di una Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia trova la prima adesione "ufficiale" nel 1879, quando il governo, accogliendo le istanze della Società artigiana di Bologna, nomina una commissione con l'incarico di predisporre un progetto di legge. Il 30 novembre 1881 si ha la presentazione in Parlamento di un primo disegno di legge che non viene però discusso. La medesima sorte hanno altri cinque disegni di legge. Il 13 aprile 1897 viene presentato un nuovo disegno che riceve l'approvazione della camera il 20 aprile del 1898 e quella del senato il 14 luglio dello stesso anno. Secondo detta legge, la Cassa di assicurazione per l'invalidità e la vecchiaia sarà alimentata da contributi posti a carico dei lavoratori, degli imprenditori e dello stato.

Valutiamo ora "il successo" dell'istituto. L'originario patrimonio della Cassa è, nel 1899, di L. 12.328.821. Nel 1903 il detto patrimonio passa a L. 12.231.323, nel 1909 a L. 101.043.043, nel 1914 a L. 289.287.296, nel 1919 a L. 465.227.058. In data 31 dicembre 1919, la Cassa di previdenza conta 659.700 iscritti ed eroga annualmente circa 2 milioni di lire a 20.800 pensionati. Come si vede, l'istituto ha una scarsissima incidenza; interessa cioè una parte molto limitata della popolazione lavoratrice. Si decide quindi di rendere l'assicurazione obbligatoria. In Italia già esistevano forme obbligatorie di assicurazione invalidità e vecchiaia: quella, ad esempio, relativa al personale delle aziende private esercenti linee ferroviarie; quella della gente di mare. L'assicurazione obbligatoria di carattere generale viene istituita con D L Lgt. 21 aprile 1919, n. 603. Con RDL 27 marzo 1933 sorge l'Isti-

tuto nazionale della previdenza sociale (INPS) che costituisce ancor oggi la struttura portante (in fase di completo disfacimento) di tutto il sistema previdenziale italiano.

2. Il sistema pensionistico volontario ha fatto dunque cattiva prova; non miglior esito ha dato però il sistema obbligatorio, visto che si è dimostrato non all'altezza della sua funzione (offrire "sicurezza" al lavoratore) proprio nel momento "del maggiore bisogno."<sup>19</sup> Il sistema pensionistico ha dimostrato infatti la sua impotenza nel secondo dopoguerra, quando il bisogno delle masse era grave e generalizzato; ed ha dimostrato la propria impotenza "proprio perché" il bisogno delle masse era grave e generalizzato. Nel secondo dopoguerra l'inflazione ha vanificato le prestazioni assicurative; si è cercato allora di soccorrere la gente con interventi d'urgenza, che sono valsi solo a lenire in qualche modo il male. Ed ecco i dati quantitativi del fenomeno. Nel 1920 viene erogato, per pensioni, un miliardo di lire (in moneta 1968). Nel 1942 vengono erogati invece 43 miliardi (evidentemente è molto cresciuto il numero dei pensionati), ma nel 1944 l'erogazione scende a 9 miliardi. Il "deperimento" delle condizioni di vita dei pensionati è quindi manifesto. Effettuiamo, a questo punto, un calcolo più analitico e preciso. Fatto pari a 100 il costo della vita ed il valore delle pensioni nel 1920, nel 1942 (il costo della vita è raddoppiato: ed infatti l'indice passa a 201), il valore delle pensioni è triplicato (l'indice passa a 364). Si registra quindi un miglioramento delle condizioni di vita dei pensionati. Ma nel 1944 l'indice del costo della vita raggiunge 1.499, mentre il valore delle pensioni resta a quota 465: ciò vuol dire che nel 1944 un pensionato

<sup>19</sup> In tal senso anche LEVI SANDRI: "Proprio nel momento più grave e delicato della congiuntura economica [...] la previdenza sociale si rivelava in gran parte insufficiente e incapace ad adempiere alla sua specifica funzione di tutela delle classi lavoratrici" (*Istituzioni di legislazione sociale*, Giuffrè, Milano 1958, p. 146).

ha un reddito che è pari solo ad un terzo rispetto a quello del 1920. Nel 1945 tale reddito è pari alla metà, rispetto a quello del 1920 (l'indice del costo della vita è 2.951 e quello delle pensioni 1.661). Dal 1945 in poi il livello delle pensioni (rispetto al costo della vita) riprende rapidamente quota; ma ciò non toglie, come già si è detto, che proprio nel momento del maggior bisogno la "sicurezza sociale" si è manifestata illusoria.<sup>20</sup>

#### 4. Il trattamento dei disoccupati

1. L'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione viene introdotta in Italia con RDL n. 2214 del 19 ottobre 1919 (è lo stesso decreto legge che riordina i servizi di collocamento). Essa viene introdotta al fine di garantire — almeno questa è l'"intenzione" del provvedimento legislativo — interventi "temporanei" in favore di categorie di lavoratori rimasti senza lavoro. La gestione dell'assicurazione è affidata ad apposite casse, amministrate dalle giunte provinciali, oltre che al Fondo nazionale per la disoccupazione. In forza del RD 30 dicembre 1923, n.

<sup>20</sup> Tutta la legislazione sociale successiva al secondo dopoguerra si mostra "protesa" nel tentativo di tamponare, in qualche modo, le falle prodotte dalla crisi economica, e cioè dall'inflazione. Con RDL n. 126 del 18 marzo 1943, le pensioni vengono aumentate del 25%; con DL luogotenenziale n. 177 del 1° marzo 1945, viene istituito il "Fondo integrazioni per le assicurazioni sociali," avente per scopo l'erogazione di assegni integrativi; con DL n. 689 del 25 luglio 1947, viene istituito il "Fondo di solidarietà sociale." Come si vede, la "solidarietà sociale" è sempre al primo posto.

Dal 1° gennaio 1952 al 1° gennaio 1971 i minimi delle pensioni hanno avuto la seguente evoluzione: gennaio 1952, l. 5.000; gennaio 1958, l. 8.000; luglio 1958, l. 9.500; luglio 1962, l. 15.000; gennaio 1965, l. 19.500; maggio 1968, l. 21.900; gennaio 1969, l. 25.000; gennaio 1971, l. 26.200. Stessa evoluzione, negli anni considerati, ha avuto la pensione di invalidità delle persone in età pari o superiore ai 65 anni. Per le persone di età inferiore ai 65 anni, l'evoluzione della pensione di vecchiaia è stata la seguente: da 3.500 (1° gennaio 1952) si è passati, gradualmente, a l. 24.100 (1° gennaio 1971). Fonte: INPS, *Notizie statistiche 1970-1971*, Tipografia Operaia Romana, Roma 1974, p. 18.

1827, l'amministrazione della disoccupazione è dissociata da quella del collocamento. Con questo stesso provvedimento vengono esclusi dalla protezione assicurativa i lavoratori agricoli (di ciò si parlerà anche in seguito). Con RDL 4 ottobre 1935, n. 1827 (convertito in legge 6 aprile 1936, n. 1155), l'assicurazione contro la disoccupazione viene riordinata. Seguono altre disposizioni legislative, di minore importanza: ad esempio, il RDL n. 124 del 7 marzo 1941, che eleva a 180 giorni il periodo coperto dall'assicurazione (in precedenza, detto periodo era di 120 giorni); la legge n. 264 del 29 aprile 1949, che ripristina l'assicurazione in favore dei lavoratori agricoli.

2. "L'assicurazione per la disoccupazione involontaria," così si esprime l'art. 45 del RDL del 1935, "ha per scopo l'assegnazione agli assicurati di indennità nei casi di disoccupazione involontaria per mancanza di lavoro"; il che vuol dire che dell'assicurazione può giovare solo chi sia privo di posto di lavoro per fatto a lui "non imputabile." Ma ciò non basta. Per "godere" del trattamento assicurativo occorre che siano soddisfatte anche altre condizioni. Anzitutto occorre che il lavoratore si trovi disoccupato dopo aver svolto per un certo tempo attività lavorativa (i giovani in cerca di prima occupazione non godono di alcun trattamento assicurativo). La legge precisa, in proposito, che si ha diritto all'indennità solo se si possono "far valere" due anni di assicurazione ed almeno un anno di contribuzione nel biennio precedente l'inizio del periodo di disoccupazione (un po' complicato, è vero, ma la legge dispone proprio questo). Sono previste poi molte formalità burocratiche e sanzioni per chi falsamente dichiara di essere disoccupato.

Il DL 20 marzo 1966, n. 129, ha elevato a 400 lire l'indennità giornaliera di disoccupazione (art. 5) ed ha inoltre disposto (art. 6) l'erogazione degli assegni familiari (limitatamente ai lavoratori disoccupati del-

l'industria). L'importo degli assegni familiari (DPR n. 797 del 30 maggio 1955) è questo:

1. L. 1.320 settimanali per ciascun figlio a carico.

2. L. 960 settimanali per il coniuge.

3. L. 540 settimanali per ciascun ascendente.

Insomma, un disoccupato, secondo la legge del 1966, guadagnava 12.000 lire al mese (se privo di famiglia) e circa L. 37.000 al mese (se con moglie e quattro figli "a carico"). I commenti sembrano superflui. Si deve tenere però presente la durata del trattamento: che era (come è ancora attualmente) di 180 giorni all'anno. Il che vuol dire che, fatto il calcolo in base ad un anno, le cifre mensili devono essere dimezzate.

Facciamo ora l'ipotesi che — secondo la legge del 1966 — un disoccupato abbia percepito 400 lire al giorno per 180 giorni, in un anno. Non è che l'anno successivo, se è rimasto ancora disoccupato, egli percepisca nuovamente 400 lire al giorno per 180 giorni. Non percepirà più nulla, disponendo le leggi che il disoccupato può godere del trattamento di disoccupazione solo nel primo anno e che, successivamente, il trattamento viene accordato solo a condizione che il disoccupato trovi lavoro e lavori almeno per 24 settimane. In periodo di crisi economica, quando è impossibile trovar lavoro, il disoccupato deve evidentemente "arrangiarsi" o deve vivere della pubblica carità.

3. Con legge 16 aprile 1974, n. 114, dopo una estenuante "battaglia parlamentare" (di cui la stampa ha ampiamente parlato), l'indennità di disoccupazione è stata elevata da 400 a 800 lire giornaliere (ferme però tutte le altre condizioni già esaminate). Ma quale mai vantaggio il disoccupato ha tratto dall'aumento dell'indennità se tra il 1966 ed il 1974 la lira ha perso più del 50% del suo valore? Ottocento lire al giorno del 1974 non valgono certo più delle quattrocento lire al giorno del 1966, eppure il cittadino che

ha seguito la "battaglia parlamentare" probabilmente ha avuto l'impressione che i disoccupati ricevono oggi un miglior trattamento.

La condizione del disoccupato italiano è peggiore di quella del disoccupato francese o tedesco (per limitarsi a un paragone tra la "giustizia sociale" resa nel nostro paese e quella resa in altri due paesi capitalistici).

Per restare ai dati essenziali, basti dire che in Francia il pubblico soccorso ai lavoratori disoccupati viene prestato a condizione che il lavoratore (poi rimasto disoccupato) abbia effettuato 150 giorni di lavoro nel corso dell'ultimo anno (e cioè nel corso dell'anno precedente il periodo di disoccupazione). In Germania occidentale, basta che il lavoratore abbia effettuato sei mesi di lavoro (coperti da assicurazione) durante i tre anni precedenti la disoccupazione. Come si è già detto, in Italia occorre invece che il lavoratore sia in grado di far valere almeno due anni di assicurazione ed almeno un anno di contribuzioni nel biennio precedente l'inizio della disoccupazione. Condizioni molto restrittive, come ben si vede, che fanno sì che, in Italia, il fondo disoccupazione INPS sia incredibilmente... in attivo!

Consideriamo ora altri dati. Durata della erogazione di contributi:

1) in Italia, come si è visto, si ha una durata di 180 giorni;

2) in Francia, invece, non si ha limitazione di durata: è prevista però una riduzione graduale dei contributi; del 10% dopo il primo anno di erogazione e del 10% ancora per ogni anno successivo;

3) in Germania, l'erogazione avviene in funzione dei periodi di lavoro effettuati nel corso degli ultimi tre anni: ad esempio, nel caso che il lavoratore abbia lavorato per soli 6 mesi, l'indennità viene erogata per 78 giorni; nel caso invece abbia lavorato per 24 mesi, l'erogazione dura 312 giorni.

Anche sotto questo profilo, la sperequazione è a tutto svantaggio del disoccupato italiano.

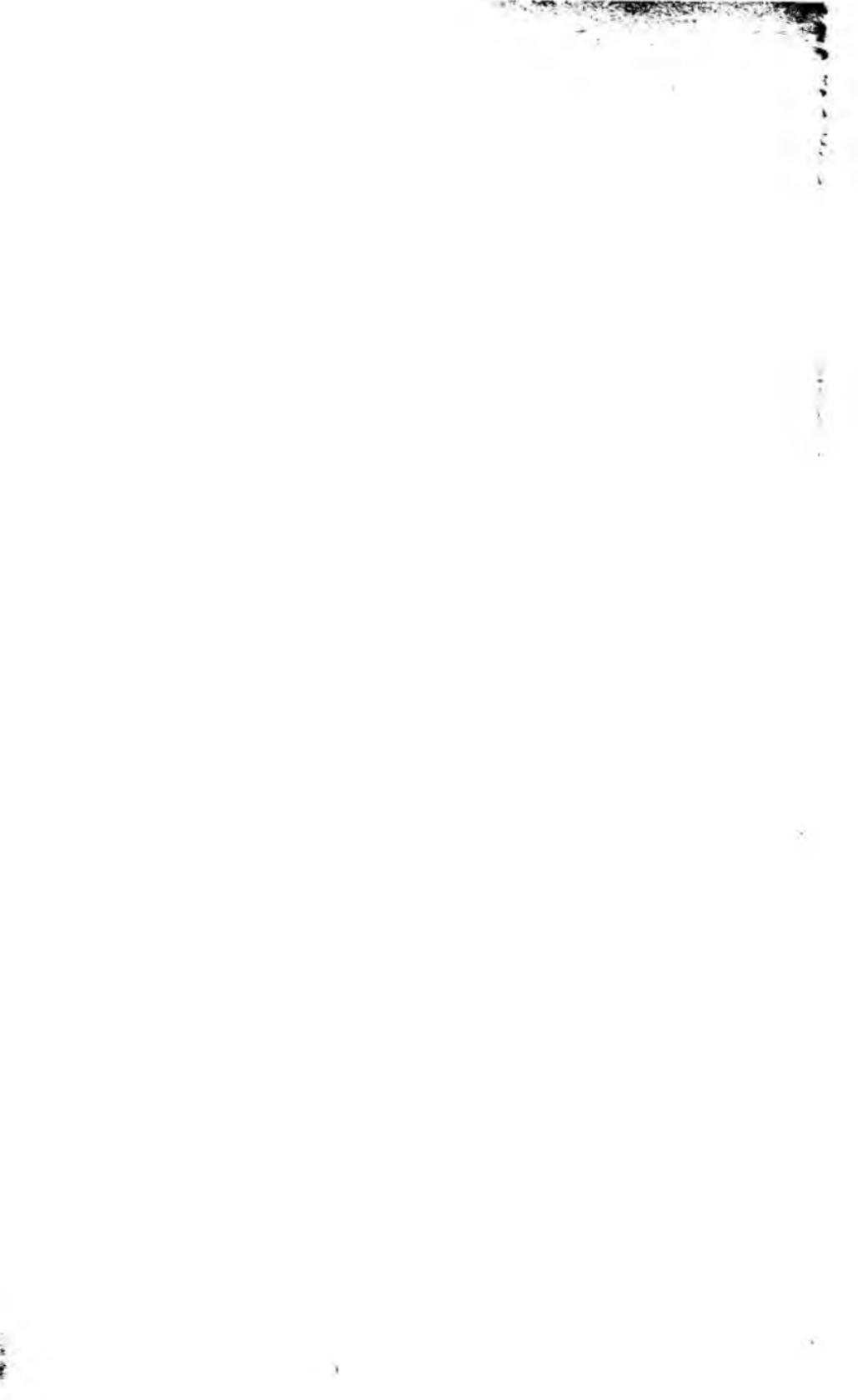
Consideriamo infine l'importo delle indennità:

1) si è detto che per l'Italia, in virtù della legge del 1974, l'indennità di disoccupazione è oggi pari a 800 lire al giorno;

2) in Francia, sono previsti 10 franchi al giorno per i primi tre mesi di disoccupazione, che successivamente si riducono a 9, 10 franchi al giorno;

3) in Germania, il disoccupato percepisce dall'80% al 62,5% del salario netto, a seconda del carico familiare.

Il peggior trattamento fatto in Italia al disoccupato si spiega, ovviamente, con il più elevato livello di disoccupazione esistente nel nostro paese. Ma ciò vale come dire che, in sistema capitalistico, là dove la popolazione soffre di più si registra una minore capacità di soccorso pubblico.



## PARTE TERZA

### La crisi dello stato sociale

#### 1. *L'imprenditore nella rete della legislazione sociale*

1. Ha affermato J. J. Rousseau: "C'est précisément parce que la force des choses tend toujours à détruire l'égalité que la force de la législation doit toujours tendre à la maintenir." Si tratta solo di verificare se, nel contrasto, sia la "forza della legislazione" a prevalere invece che la "forza delle cose" e cioè le dinamiche strutturali.

2. Chi legge un manuale od un trattato di diritto del lavoro è colpito dalle quante prescrizioni la legge stabilisca a vantaggio dei lavoratori: si ha l'impressione che il legislatore non abbia altra cura che proteggere l'operaio. Ma allora non è vero che lo stato capitalistico è al servizio delle classi dominanti!? La legislazione sociale accredita questa impressione, serve soprattutto a questo. Ciò non vuol dire che la legislazione sociale sia frutto di un diabolico disegno mistificatorio. La mistificazione è nelle cose, nasce da un certo modo di essere della società capitalistica, da un certo modo di essere (da una certa dislocazione) del potere. In Italia — come in tutti gli altri paesi capitalistici — la legislazione sociale è una conquista della classe operaia; più precisamente, tenuto presente il piano istituzionale, delle sue rappresentanze che siedono in Parlamento. La classe capitalistica è costretta a concedere la legislazione sociale, ma

si serve di essa per catturare la classe operaia; per mantenerla in condizione di subalternità. Lo stato sociale è, in definitiva, un sistema di compromesso. Tramite la legislazione sociale la classe operaia cerca di erodere il potere degli imprenditori (a tutti i livelli), cerca cioè di condizionare il potere di gestione "dei proprietari." L'esito di questa assidua lotta è un *corpus* legislativo impressionante, ignoto (nei suoi infiniti meandri) finanche agli esperti.

3. Vediamo ora, in modo puntuale, come il povero imprenditore si trova ad avere "le mani legate" dalla legislazione sociale.

Il povero imprenditore ha le mani legate anzitutto perché non può assumere come e chi vuole; per assumere un lavoratore deve passare infatti (tranne particolari eccezioni) per l'ufficio di collocamento. L'imprenditore non è libero, inoltre, di fissare come crede e vuole le clausole contrattuali, ma sottostà ai vincoli della contrattazione collettiva.

Quanto alla retribuzione, l'imprenditore è obbligato a corrispondere una retribuzione sufficiente ad assicurare al lavoratore ed alla sua famiglia — come dice l'art. 36 della Costituzione — "un'esistenza libera e dignitosa." Ma non basta. L'imprenditore è chiamato dalla legge ad assumere obbligatoriamente invalidi ed orfani di guerra,<sup>1</sup> invalidi per servizio ed orfani di lavoratori morti a causa di servizio,<sup>2</sup> dimessi dai luoghi di cura,<sup>3</sup> ciechi e sordomuti,<sup>4</sup> profughi.<sup>5</sup>

Secondo l'art 2110 del codice civile, se la legge non dispone diversamente, in caso di infortunio o

<sup>1</sup> Legge 3 giugno 1950, n. 375. Si tenga però presente che oggi tutte le assunzioni obbligatorie sono regolate dalla legge n. 482 del 2 aprile 1968. Gli ulteriori rinvii alle varie leggi devono essere quindi intesi come riferimenti puramente storici.

<sup>2</sup> Legge 24 febbraio 1953, n. 142.

<sup>3</sup> Decreto legislativo 15 aprile 1948, n. 538.

<sup>4</sup> Leggi 14 luglio 1957, n. 594; 28 luglio 1960, n. 778; 13 marzo 1958, n. 308.

<sup>5</sup> Legge 27 febbraio 1958, n. 130.

di malattia del lavoratore, "è dovuta al prestatore di lavoro la retribuzione o un'indennità"; in ogni caso, "il periodo di assenza dal lavoro" è "computato nell'anzianità di servizio." La lavoratrice non può essere licenziata durante il periodo di gravidanza. Durante il periodo di gestazione, a partire dalla presentazione del certificato medico di gravidanza e per tre mesi dopo il parto — o fino a sette mesi (ove provveda direttamente all'allattamento del bambino) —, la lavoratrice non può essere adibita a lavori pericolosi, faticosi o insalubri. Una apposita tabella specifica i lavori che devono ritenersi faticosi.<sup>6</sup>

Come si vede, le provvidenze a favore dei lavoratori sono consistenti: a che invocare il collettivismo? Non viviamo in un regime già largamente collettivizzato?

Ma le provvidenze non si fermano qui: quando il lavoratore viene chiamato sotto le armi il rapporto di lavoro non si interrompe — come si dice con termine tecnico — ma si "sospende"; il che vuol dire che il posto di lavoro "aspetta" il lavoratore chiamato all'assolvimento del servizio militare. L'imprenditore incontra limiti anche con riferimento al lavoro notturno, all'orario di lavoro, ecc. Come si è visto (parlando degli incidenti sul lavoro), deve inoltre preoccuparsi — in tutti i sensi possibili — dell'integrità fisica dei lavoratori. In proposito, vi è una copiosissima legislazione con minutissime prescrizioni.

Questo il quadro d'insieme. Nei successivi capitoli, prima di vedere come l'imprenditore si difende dalla legislazione sociale, esamineremo, più in particolare, alcuni "lacci" che legano le mani del buon imprenditore:

#### 1) il servizio di collocamento;

<sup>6</sup> La disciplina generale della materia risale alla legge del 19 giugno 1902, n. 242; sono subentrate poi molte altre leggi. La prima disciplina organica si è avuta con regio decreto 28 agosto 1930, n. 1358. Dopo l'entrata in vigore della Costituzione, è intervenuta la legge 26 agosto 1950, n. 860, che ha subito successive modifiche. È il regolamento della legge da ultimo citata che contiene le tabelle cui si allude nel testo.

- 2) la disciplina della mobilità della forza-lavoro sul territorio;
- 3) l'imponibile di manodopera;
- 4) l'insieme delle norme tese alla salvaguardia del posto di lavoro.

## 2. La gestione della disoccupazione

1. Della gestione della disoccupazione si è già parlato con riferimento alle provvidenze apprestate per i disoccupati. Qui sarà presa invece in considerazione la gestione della disoccupazione sul territorio e cioè quella che potrebbe essere chiamata l'"equa distribuzione della penuria." Insomma, finora si è parlato di chi non ha lavoro e di come viene trattato dallo stato, ora si tratta di vedere come vengono distribuiti i (pochi) posti di lavoro che ci sono sul mercato. Successivamente, si parlerà degli interventi diretti a non far abbassare ulteriormente il livello di occupazione (salvaguardia del posto di lavoro, imponibile di manodopera).

2. Lo sforzo per cercare di distribuire equamente i posti di lavoro (ufficio di collocamento) è connaturale al mercato del lavoro di tipo capitalistico, visto che, in generale, in sistema capitalistico, vi è eccedenza di popolazione potenzialmente attiva rispetto ai posti disponibili.<sup>7</sup> L'ufficio di collocamento fa il suo primo ingresso in Inghilterra proprio in concomitanza del sorgere e dell'affermarsi del sistema di tipo capitalistico. È Lawson, un quacchero, che fissa nel 1660 in Inghilterra la piattaforma normativa dell'ufficio di collocamento (si tratta dell'*Appeal to the Parliament Concerning the Poor that there be no Beggar in England*). L'istituzione dell'ufficio di collocamento rappresenta il riconoscimento ufficiale che,

<sup>7</sup> La relativa problematica sarà sommariamente lumeggiata in appendice.

in sistema capitalistico, il lavoro deve essere considerato una merce come un'altra, un "valore" come gli altri. Si scambiano merci o valori, come si vendono "energie lavorative" (contemporaneamente sorgono camere del lavoro, in parallelismo con le camere di commercio; borse del lavoro — altro nome dato alle camere del lavoro — come le borse valori). Il fatto che la merce "energie lavorative" sia costituita da uomini è cosa evidentemente poco rilevante.

3. Il servizio di collocamento viene disciplinato per la prima volta in Italia con decreto legislativo 17 novembre 1918, n. 1911, e RDL 19 ottobre 1919, n. 2214 (si tratta dello stesso decreto che — come si ricorderà — ha istituito in Italia l'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione). La prima guerra mondiale è terminata da poco e nel paese vi è grande disoccupazione: si interviene quindi "in favore" dei disoccupati e contemporaneamente si interviene per "regolare" il "mercato del lavoro." Naturalmente, si tratta di un problema politico-sociale che ha portata mondiale. Non a caso, proprio nel 1919, si svolge a Washington una conferenza internazionale del lavoro — organizzata dall'OIL<sup>3</sup> — che si conclude con l'esortazione perché vengano istituiti, nei vari paesi, pubblici servizi di collocamento. La relativa "convenzione" viene ratificata dall'Italia nel 1923. Con RD 30 dicembre 1923, n. 3158, il servizio di collocamento italiano viene riorganizzato. Intervengono poi altre modifiche. Il RDL 18 ottobre 1934, n. 1978, adegua il sistema di collocamento ai nuovi principi contenuti nella *Carta del lavoro*. La materia viene ancora riordinata con RDL 21 dicembre 1938, n. 1934, convertito in legge 8 giugno 1939, n. 739. Questa legge resta vigente fino all'entrata in vigore della legge 29 aprile 1949, n. 264, che ancor oggi regola la materia.

<sup>3</sup> L'OIL (Organizzazione internazionale del lavoro) ha come scopo il perseguimento della "pace universale fondata sulla giustizia sociale."

Il servizio di collocamento rappresenta oggi — secondo la legge citata — l'esplicazione di un servizio pubblico di carattere obbligatorio, nel senso che lavoratori e datori di lavoro non possono istituire legittimi rapporti di lavoro tra loro (salvo particolari eccezioni) senza passare per l'intermediazione degli uffici di collocamento (la contravvenzione al divieto comporta, per gli imprenditori, sanzioni penali). In sostanza, in forza della legge del 1949, il lavoratore che aspiri ad essere assunto alle dipendenze altrui, per guadagnarsi da vivere, deve "mettersi in lista" ed aspettare pazientemente il proprio turno. L'art. 10 della legge dispone che l'iscrizione avvenga, secondo le seguenti liste:

1) disoccupazione in conseguenza della cessazione del rapporto di lavoro immediatamente precedente lo stato di disoccupazione;

2) lavoratori di età inferiore ai 21 anni ed altre persone alla ricerca di prima occupazione, o rinvii dalle armi;

3) casalinghe in cerca di lavoro;

4) pensionati alla ricerca di nuova occupazione;

5) lavoratori subordinati occupati, che cerchino una migliore occupazione.

Come si vede, il sistema delle liste permette di trattare in modo differenziato: chi ha perduto il posto di lavoro (ed ha quindi urgente necessità di trovarlo); i giovani (possono aspettare, ci sarà pure qualcuno che li mantiene); le casalinghe (possono aspettare ancor di più, saranno assistite dall'"uomo di casa": marito, padre, fratello; condizione di inferiorità e di "subordinazione" della donna); i pensionati (devono aspettare più degli altri, devono arrangiarsi); i lavoratori già occupati (chi ha un "posto" se lo tiene, è già fortunato; difficile cambiare, difficile cercare di migliorare la propria condizione).

L'art. 15 della legge enuncia altri criteri equitativi da seguire nella distribuzione della penuria. Anzitutto si deve tener conto del carico familiare, poi della anzianità di iscrizione nelle liste (e cioè della durata

della disoccupazione), poi della situazione patrimoniale, desunta anche dallo stato di occupazione dei componenti il nucleo familiare (la famiglia "cellula fondamentale" — anche di natura assistenziale — della società: si confrontino, in particolare, gli artt. 433 e sgg. del codice civile che pongono l'obbligo di somministrare gli alimenti ai prossimi congiunti).

Contro la vigente normativa sono state sollevate varie questioni di legittimità costituzionale: l'obbligo imposto ai lavoratori di iscriversi presso l'ufficio di collocamento del comune di residenza e di stipulare contratti di lavoro solo per il tramite di detto ufficio violerebbe le libertà di lavoro, di circolazione e di soggiorno garantite dalla Costituzione. È stato detto in particolare:

L'art. 4 della Costituzione [...] oltre a contenere una norma programmatica, che fa obbligo alle autorità e agli enti dotati di potere pubblico, di promuovere il massimo impiego di manodopera, contiene anche la garanzia della libertà del lavoro, cioè [...] una garanzia della libertà personale, per effetto della quale ogni cittadino può chiedere che i pubblici poteri si astengano da qualsiasi intervento volto a impedire l'attività di lavoro dei privati, la scelta e il modo di esercizio di essa, salvi i divieti d'ordine pubblico. Questo carattere del diritto al lavoro, per il quale esso rientra fra i diritti soggettivi di libertà, sembra impedire che il legislatore possa, nel porre le condizioni atte a renderlo effettivo, snaturarne l'essenza, come sembra invece fare la legge n. 264 del 1949, sopprimendo praticamente il diritto del lavoratore di scegliersi liberamente il datore di lavoro.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 53 del 17 aprile 1957, in "Giurisprudenza costituzionale," 1957, p. 637. La legge del 1949 è stata criticata non solo "da destra" (il brano citato ne è un esempio) ma anche "da sinistra." La critica "da sinistra" si è basata sul rilievo che detta legge non ha fatto altro che espropriare l'organizzazione sindacale della sua funzione di collocamento (esercitata prima dell'entrata in vigore della legge del 1949) e sul rilievo che la legge è servita non tanto per regolare e disciplinare effettivamente e meglio il mercato del lavoro, ma per lasciare mano libera agli imprenditori e consentire favoritismi in pro di questo o di quel lavoratore. In altri termini, la legge del 1949 non avrebbe regolato il mercato del lavoro, ma l'avrebbe invece "sregolato." Questo rilievo si riferisce però piuttosto alla gestione pratica che della legge è stata

In verità non si tratta del "diritto del lavoratore di scegliersi liberamente il datore di lavoro," ma, piuttosto, del diritto del datore di lavoro "di scegliersi liberamente il lavoratore." Il brano sopra citato rappresenta un chiaro esempio della funzione ideologica svolta dalla "dommatica giuridica." I veri termini del problema risultano infatti rovesciati. Facendo leva sulla sofferenza di quella parte della popolazione che subisce gli effetti negativi della disciplina del mercato del lavoro, si predica l'esigenza della liberalizzazione del mercato, a tutto vantaggio della classe capitalistica; senza che mai questo aspetto della questione venga menzionato. Gli imprenditori hanno, evidentemente, tutto l'interesse a che il mercato del lavoro sia libero, perché l'esercito industriale di riserva possa svolgere i benefici effetti (dal punto di vista degli imprenditori) di abbassare i livelli salariali. Se i posti di lavoro sono pochi e l'offerta di manodopera è grande, il prezzo della manodopera decresce. È questo l'effetto "naturale" della libertà del mercato. La disciplina del sistema di collocamento rompe il "libero mercato del lavoro," al fine di contrastare la "naturale" dinamica della domanda e dell'offerta, sicché i giuristi liberali insorgono. Essi vogliono la totale e completa liberalizzazione, ma dicono di volerla non già in nome degli interessi della classe capitalistica, non in nome del liberismo economico; bensì in nome del diritto del lavoratore a scegliersi liberamente il proprio datore di lavoro!

La Corte costituzionale ha saputo però trovare, su questa questione, di fronte alla "pretesa liberista," un giusto orientamento:

Né i diritti inviolabili dell'uomo [...] né la pari dignità sociale e l'eguaglianza dei cittadini davanti alla legge [...]

fatta che non alla esigenza che una legge organica e generale ci fosse. Ciò che va certamente criticato nella legge è la gestione statale e antidemocratica. Per una informazione più precisa e particolareggiata, si veda RENZO STEFANELLI, *Lotte agrarie e modello di sviluppo*, De Donato, Bari 1975, pp. 82 sgg.

sono [...] lesi dalle norme relative alla iscrizione nelle liste di collocamento ed alla assunzione dei lavoratori in base ad esse. Tali norme rientrano, al contrario, nel sistema delle disposizioni con le quali l'ordinamento, nell'interesse dei lavoratori, provvede a disciplinare [...] la soddisfazione delle loro esigenze.<sup>10</sup>

L'affermazione è esatta. Nelle condizioni date (economia di tipo capitalistico) la legge del 1949 è una forma di disciplina atta ad assicurare (nella misura del possibile e con i "necessari sacrifici" per chi ne subisce i contraccolpi) "il diritto al lavoro," è un modo per cercare di contenere gli effetti negativi del "libero mercato del lavoro" (naturalmente, va sempre tenuto presente il giudizio negativo nei confronti della legge in considerazione della sua "origine" antisindacale e della sua funzione mistificatoria).

Nella "situazione bloccata" della economia di tipo capitalistico, gli effetti negativi non possono però essere contrastati senza che si producano altri effetti negativi, indotti e secondari. Si è già detto che alla disciplina del mercato del lavoro pagano un alto prezzo i giovani in cerca di prima occupazione, le donne, le persone anziane; ma, soprattutto, ha pagato un alto prezzo il Sud, nel suo complesso (e le isole). Per avere una sommaria idea della entità di questo prezzo, valgano pochi accenni alla legislazione sulle migrazioni interne e sull'urbanesimo.<sup>11</sup> Le leggi menzionate, unitamente alla legge del 1949 sul

<sup>10</sup> La sentenza della Corte costituzionale è rinvenibile nel numero di "Giurisprudenza costituzionale" già citato nella nota precedente.

<sup>11</sup> Le prime norme sulle migrazioni interne sono state dettate in Italia dal regime fascista, con legge 24 dicembre 1925, n. 2229. Il 4 marzo 1926 è stato emanato il regio decreto con il quale è stato istituito — presso il Ministero dei Lavori pubblici — un Comitato permanente per le migrazioni interne, con il compito di "studiare e proporre provvedimenti necessari per agevolare il flusso migratorio dalle province del regno con popolazione sovrabbondante, verso le province meno abitate del Mezzogiorno e delle Isole suscettibili di una più alta produzione industriale." Con legge del 9 aprile 1931, n. 358, la disciplina è stata coordinata ed estesa a tutto il territorio nazionale. Detta disciplina è stata integrata, nel 1938, con quella relativa al collocamento, e, nel 1939, con quella relativa all'"urbanesimo."

collocamento, hanno prodotto questa assurda conseguenza: che il disoccupato meridionale non ha potuto trasferire la propria residenza nel Nord, per il fatto di non poter dimostrare "di essersi assicurato una proficua occupazione stabile nel comune di immigrazione" (art. 1 legge sull'urbanesimo del 1939), mentre non ha potuto ottenere l'iscrizione presso l'ufficio di collocamento del comune di immigrazione (al fine di conseguire la "stabile occupazione" di cui sopra), per il fatto di non avere "già" ottenuto la residenza (art. 8 legge del 1949 sul collocamento). Come si vede, un ben congegnato circolo vizioso che ha messo il disoccupato meridionale in questa tragica alternativa:

1) o vendere il proprio lavoro nel Sud a qualsiasi prezzo (salva l'alternativa della fame, del carcere, ecc.), per l'impossibilità di andare a lavorare nel Nord;

2) oppure andare nel Nord per lavorare in modo illegale (senza avere la residenza e senza passare per l'ufficio di collocamento), con la conseguenza di dover accettare ogni tipo di vessazione e di sfruttamento (lavoro nero).

Il lavoratore "valido" ha quasi sempre preferito scegliere la seconda soluzione (da qui l'urbanizzazione selvaggia, ecc.).

Nel 1961 (precisamente con legge 10 febbraio 1961, n. 5), quando nei centri industriali del Nord, nonostante la presenza di "lavoro nero," si sono incominciate ad avvertire le conseguenze della piena occupazione (prima fra tutte, la accresciuta capacità rivendicativa dei sindacati), il mercato del lavoro è stato "liberalizzato."

Per questo verso, quindi, oggi gli imprenditori non hanno di che dolersi: vi è ampia forza-lavoro in un "libero mercato." Non hanno che da scegliere. Vi è però la legislazione sociale, che lega le mani dei buoni imprenditori; è contro di essa e contro coloro che la fanno valere che viene aperta oggi un'aspra guerra.

4. Si consideri ora il problema dell'imponibile della manodopera in agricoltura e nell'industria. Di imponibile di manodopera in agricoltura, come rileva Renzo Stefanelli nell'opera già citata, si è incominciato a parlare in Italia negli anni 1918-1919. In epoca fascista, l'imponibile di manodopera è stato disciplinato da alcuni contratti collettivi che hanno posto a carico degli imprenditori agricoli l'obbligo di assumere lavoratori disoccupati, in proporzione alla estensione delle aziende. Nel secondo dopoguerra, vi è stato il vistoso fenomeno dell'occupazione delle terre. Sotto l'incalzare delle lotte di classe, l'imponibile di manodopera è divenuto una delle fondamentali direttrici di lotta delle organizzazioni sindacali. Lo strumento giuridico per imporre coattivamente l'assunzione di manodopera è stato il decreto prefettizio (in particolare, si è utilizzato l'art. 19 della legge comunale e provinciale del 1934). I decreti prefettizi sono stati però dichiarati illegittimi dal Consiglio di Stato. È intervenuto quindi il DCPS 16 settembre 1947, n. 929, che ha ripristinato l'imponibile a carico degli agricoltori. Con sentenza 30 dicembre 1958, n. 78, la Corte costituzionale ha però dichiarato incostituzionale il menzionato provvedimento legislativo, in quanto — a parere della Corte — contrario al principio della libera iniziativa privata espresso dal primo comma, art. 41 della Costituzione. L'imprenditore agricolo — questo, in sostanza il discorso svolto dalla Corte — non può essere obbligato a sopportare un carico di personale eccedente le esigenze produttive. La disoccupazione è un fenomeno di carattere generale che deve essere affrontato con mezzi appropriati e cioè nelle forme dell'assistenza e previdenza sociale. Perché far carico agli agricoltori del problema della disoccupazione?

Per verità, questa pronuncia si è posta in contrasto con quella relativa alla legge del 1949 sul collocamento, dianzi considerata: se la disciplina del mercato del lavoro è legittima, a tutela del "diritto al lavoro," non può non essere legittimo l'imponibile

di manodopera, che rappresenta un'altra forma di tutela del medesimo diritto. Ma, in questo caso, dice la Corte, si fa carico della disoccupazione ad una particolare categoria di imprenditori: agli imprenditori agricoli; mediante un obbligo di assunzione di manodopera che viola il diritto di libera gestione dell'impresa. Anche questa affermazione appare però inaccettabile, giacché, ove fosse valida, porterebbe alla dichiarazione di incostituzionalità di ogni tipo di imponibile. Abbiamo già detto che gli imprenditori hanno l'obbligo di assumere invalidi di guerra, per servizio, ecc. Che pensare di questi casi? Stando al criterio adottato dalla Corte, anche in questi casi ci si troverebbe in presenza di leggi incostituzionali. Con ulteriore incoerenza la Corte non ha però esteso la portata della sua affermazione fino a questo punto, sicché l'imponibile della manodopera a carico dell'agricoltura è stato abolito mentre è rimasto quello a carico dell'industria. Si tratta ora di verificare come il relativo obbligo (imponibile a carico dell'industria) è stato fatto valere, quale è stato l'atteggiamento della magistratura, ecc.

Con sentenza del 20 dicembre 1956 la Corte di cassazione ha deciso che il datore di lavoro è liberato dall'obbligo di assumere gli invalidi (di cui alla legge 3 giugno 1950, n. 375) se l'ONIG (Opera nazionale invalidi di guerra) non abbia soddisfatto le sue precedenti richieste ed emetta una dichiarazione dalla quale risulti la mancanza di personale invalido disponibile. Resta così affermato il principio che se non vi sono invalidi "disponibili" l'imprenditore è esentato dall'obbligo di assunzione. In tal modo è stata evidentemente incoraggiata la tendenza degli enti pubblici e parapubblici ad assumere personale in esuberanza: se gli invalidi sono assunti dagli enti pubblici non sono infatti più "disponibili" per essere assunti dall'industria privata. Occorrerebbe una indagine empirica puntuale per verificare quanti siano in Italia gli invalidi occupati e che percentuale si abbia nelle industrie private rispetto agli enti

pubblici. In ogni caso, la Cassazione non solo ha assolto l'imprenditore privato dall'obbligo dell'assunzione, ove non siano "disponibili" invalidi da assumere, ma ha anche deciso che l'imprenditore può scegliere l'invalido che risulti più "idoneo" e cioè che sia meno invalido degli altri.<sup>12</sup> Ha inoltre affermato che l'invalido che venga licenziato non ha azione per accertare se l'imprenditore rispetti la percentuale di assunzioni imposta dalla legge.<sup>13</sup> Non resta allora che l'azione dell'ONIG. Se l'ONIG non funziona, gli obblighi imposti dalla legge restano evidentemente insoddisfatti.

Passiamo ora a considerare un altro settore di imponibile. L'assunzione obbligatoria degli invalidi per servizio è regolata, come si è già detto, dalla legge 24 febbraio 1953, n. 142 (sostituita poi dalla legge del 1968, già citata). In questo settore della legislazione sociale non si rinviene giurisprudenza "edita,"<sup>14</sup> il che vuol dire che non vi è conflittualità. Come interpretare un simile dato: non vi è conflittualità perché questo settore della legislazione funziona benissimo, oppure perché esso non funziona affatto? L'assunzione obbligatoria dei mutilati ed invalidi del lavoro è regolata dal DL 3 ottobre 1947, n. 1222, il quale, all'art. 2, dispone: "Hanno diritto di essere assunti [...] i lavoratori [...] i quali, a causa di infortunio sul lavoro o di malattia professionale, abbiano subito una riduzione permanente della capacità lavorativa non inferiore al 40%." Chi fa rispettare questa norma? L'Ispettorato del lavoro. Sappiamo già come l'Ispettorato del lavoro funziona.

<sup>12</sup> "Il datore di lavoro, tenuto ad occupare gli invalidi di guerra, può assumerli direttamente [...] scegliendoli secondo criteri di idoneità per l'azienda" (Corte di cassazione, sentenza del 14 febbraio 1958).

<sup>13</sup> "L'invalido di guerra, assunto obbligatoriamente in forza delle leggi vigenti e poi licenziato, non ha azione per accertare se, a seguito del suo licenziamento, il numero degli invalidi del lavoro, occupati presso il suo ex datore di lavoro, sia sceso sotto il limite fissato dalla legge" (Corte di cassazione, sentenza dell'8 marzo 1957).

<sup>14</sup> Si ricava questo dato dal *Diritto del lavoro*, UTET, Torino 1973, vol. I, p. 720.

Quali sanzioni vengono applicate ai trasgressori? Una ammenda che, come tutte le ammende, è obblazionabile (e cioè si può trasformare, mediante il pagamento di una somma, da sanzione penale in... sanzione civile).

In conclusione, il sistema economico espelle "naturalmente" gli handicappati, la legge — pur con le sue molteplici imperfezioni — cerca di soccorrerli, ma la legge in pratica non viene rispettata, perché gli organi "di tutela" non funzionano, non tutelano.

### 3. Salvaguardia del posto di lavoro

1. La facoltà che ha l'imprenditore di recedere "in tronco" (si dice anche "*ad nutum*") dal contratto di lavoro a tempo indeterminato costituisce applicazione del principio generale di diritto civile<sup>15</sup> per il quale tutti i contratti cd "a tratto successivo" (che si prolungano nel tempo) possono risolversi per volontà di uno dei contraenti.

In particolare, nel contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, la facoltà di recedere "*ad nutum*" trova la sua giustificazione — almeno si è detto sempre così — anche nel carattere "fiduciario e personale" del rapporto di lavoro. In altri termini, non si può "costringere a collaborare" a tempo indeterminato persone che fra loro "non si amano," "non si stimano." L'impresa viene cioè concepita dal codice civile "come una famiglia." Naturalmente, il "padre di famiglia" è l'imprenditore, i lavoratori sono i figli: art. 2086 cc ("l'imprenditore è il capo della impresa"), art. 144 cc. — testo anteriore alla riforma del diritto di famiglia — ("il marito è il capo della famiglia").

Il "recesso" (o "denuncia") unilaterale dal contratto di lavoro prende il nome di "licenziamento" o

<sup>15</sup> Del codice civile che, come è noto, discende dal codice napoleonico.

di "dimissioni" a seconda che sia posto in essere dal datore di lavoro o dal lavoratore. I sindacati operai si sono mossi, naturalmente, nel senso di contenere e comprimere la "libera facoltà degli imprenditori" di licenziare gli operai. Il momento iniziale di questa lotta si colloca nel secondo dopoguerra quando larga parte della popolazione attiva è disoccupata.<sup>16</sup> Com'è noto, nel 1946 cessa il blocco dei licenziamenti. Si tratta quindi, innanzitutto, di cercare di salvaguardare il posto di lavoro ai lavoratori che ce l'hanno. Il 7 agosto 1947 si giunge ad un accordo interconfederale che introduce, per la prima volta in Italia, una disciplina convenzionale dei licenziamenti individuali e collettivi. L'accordo perde la sua efficacia il 31 dicembre del 1948, per intervenuta disdetta da parte della Confindustria. Segue un periodo di *vacatio* — durante il quale gli imprenditori possono licenziare "a man salva." Il 21 aprile 1950 ed il 18 ottobre 1950 intervengono altri due accordi interconfederali, il primo relativo ai licenziamenti collettivi ed il secondo relativo ai licenziamenti individuali.

L'azione sindacale viene accompagnata e seguita da tutta una attività di elaborazione "dottrinale." Entrata in vigore la Costituzione (1948) i giuristi "di sinistra" fanno leva su di essa al fine di limitare i po-

<sup>16</sup> Il quadro socio-economico nel quale si svolge la lotta tesa a salvaguardare in Italia i posti di lavoro è questo: il 12% della popolazione attiva è disoccupato (in cifre assolute: circa due milioni e mezzo di lavoratori disoccupati); nel Mezzogiorno il tasso di disoccupazione raggiunge il 17%. "Per tutti gli anni Cinquanta — ha osservato Massimo Paci — l'Italia ha rappresentato il tipico esempio di sviluppo industriale fondato sull'abbondanza di offerta di lavoro. Assistiamo in questo periodo a un esodo tumultuoso dai campi (l'occupazione agricola passa, tra il 1951 ed il 1961, dal 42 al 29% dell'occupazione totale) e a un crescente afflusso di manodopera sui mercati urbano-industriali del Nord. [...] In dieci anni l'occupazione nell'industria passa dal 32 al 40,6% del totale. Dietro la debolezza sindacale e il dispotismo padronale in fabbrica di quegli anni bisogna porre, inoltre, l'esistenza di una forte disoccupazione strutturale (che ammontava ancora nel gennaio del 1960 a 1 milione e 300 mila unità) e una notevole quota di occupazione marginale (che ammontava, sempre nel 1960, al 15% delle forze di lavoro occupate)" *Mercato del lavoro e classi sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna 1973, p. 159.

teri degli imprenditori. Partendo dal rilievo che le norme del codice civile devono essere interpretate alla luce dei principi costituzionali, questi giuristi sostengono che l'art. 41 della Costituzione<sup>17</sup> pone una serie di limiti al potere degli imprenditori; limiti precettivi e cioè di immediata applicazione. Inoltre, facendo leva sulla "concezione istituzionale della impresa,"<sup>18</sup> la "dottrina" di sinistra sostiene che, a ben considerare, la cd "impresa privata" è privata solo per modo di dire, visto che la sua gestione coinvolge rilevanti interessi collettivi. In altri termini, i profili "pubblicistici" comporterebbero che le imprese siano sempre gestite in modo conforme al pubblico interesse. Non dovrebbe essere quindi consentito il potere arbitrario di licenziamento. Secondo la Costituzione i licenziamenti dovrebbero avvenire solo in conformità dell'"interesse oggettivo delle imprese," e cioè per "giusta causa." Il giudice dovrebbe controllare le decisioni dell'imprenditore, valutandone la correttezza secondo i parametri suddetti.

Nella medesima direzione, ma con argomentazioni giuridiche diverse, si è mossa invece un'altra parte della dottrina che ha fatto leva sul concetto della illiceità del motivo del licenziamento. Quando il licenziamento in tronco sia in contrasto con i principi costituzionali, che garantiscono i diritti inviolabili dell'uomo-lavoratore (artt. 3, 4, 11, 18 e 21 della Costituzione), quando cioè il licenziamento avvenga per motivi che contrastino con le menzionate norme, il giudice dovrebbe dichiarare la nullità del licenziamento per illiceità del motivo.

Anche in questo caso, l'argomentazione giuridica è servita per invocare l'intervento del giudice a garanzia della conservazione del posto di lavoro.

<sup>17</sup> Che dice: "L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana."

<sup>18</sup> L'impresa viene riguardata in modo oggettivo, come unità produttiva che ha una sua logica economica da ritenere prevalente rispetto alle possibili, arbitrarie decisioni degli imprenditori.

La legge n. 604 del 1966, che ha introdotto il principio della giusta causa e del giusto motivo di licenziamento, in definitiva è effetto delle lotte congiunte dei sindacati operai, dei partiti politici di sinistra e... dei giuristi di sinistra (va aggiunto il contributo di una parte della magistratura che — in base a rilievi costituzionali del tipo indicato — ha messo in contestazione il vecchio impianto legislativo, portando molte norme al giudizio della Corte costituzionale). Effetto delle stesse lotte è lo Statuto dei lavoratori — intervenuto nel 1970 — che ha allargato ulteriormente il controllo dei giudici sui poteri di gestione delle imprese.

Finora si è parlato soprattutto della disciplina dei licenziamenti individuali. I licenziamenti collettivi (in blocco) hanno invece una diversa disciplina, che diverge dalla prima in termini "negativi"; nel senso cioè che per essa non valgono le limitazioni poste agli imprenditori con riferimento ai licenziamenti individuali. In altri termini, quanto ai licenziamenti collettivi, l'imprenditore ha ampia facoltà di licenziare (se crede e quanto crede). Il potere di licenziamento collettivo — così si dice — non può essere limitato, giacché è naturale espressione del "diritto di proprietà" e cioè del sistema economico di tipo capitalistico, fondato sulla "libera impresa." Se l'impresa non rende l'imprenditore deve chiudere. Se calano le vendite, deve ridurre la produzione e quindi licenziare. Unico limite sono gli accordi collettivi.

Si è già detto che i licenziamenti collettivi sono stati regolati dall'accordo interconfederale del 21 aprile 1950. In base a tale accordo è divenuta obbligatoria, fra le parti contraenti, "una procedura conciliativa." La mancata conciliazione, tuttavia non comporta "alcuna limitazione ai diritti e alle facoltà delle parti" (art. 6).

Con decreto presidenziale 14 luglio 1960 (emanato in forza di delega legislativa del 17 luglio 1959, n. 741) l'efficacia dell'accordo interconfederale è stato

esteso "erga omnes" e cioè anche agli imprenditori ed ai lavoratori non aderenti alle organizzazioni sindacali stipulanti. Con sentenza n. 8 del 1966 la Corte costituzionale ha dichiarato però costituzionalmente illegittimo il menzionato decreto presidenziale — limitatamente alla prescrizione della procedura obbligatoria di conciliazione —, per violazione dei limiti della delega. Questo episodio serve per mettere in evidenza una tendenza di fondo della legislazione sociale, o, meglio, la duplice tendenza in cui la legislazione sociale risulta ancor oggi divaricata. Vi è una tendenza a regolamentare il conflitto sociale (fra le classi antagonistiche, con riferimento al rapporto di lavoro) in termini di conciliazione (tentativi di conciliazione), fra le forze sindacali. Vi è poi l'altra tendenza, legata al vecchio assetto del sistema giuridico, di concepire i diritti dei lavoratori come diritti individuali da tutelare nelle sedi pubbliche ed ufficiali. La Corte costituzionale ha svolto una rilevante funzione — l'episodio di cui sopra rappresenta solo un esempio — nel senso di salvaguardare il vecchio impianto garantistico e di contrastare i tentativi diretti a superarlo in termini di confronti ed incontri a livello collettivo. La situazione attuale della legislazione è nel senso della convivenza disordinata e confusa delle due linee di tendenza, che fanno le loro prove in ogni occasione. Recentemente hanno fatto le loro prove con riferimento al nuovo processo del lavoro (entrato in vigore nel 1973): alla iniziativa (delle forze di sinistra) volta a far partecipare al processo le organizzazioni sindacali nel modo più largo possibile, si è contrapposta la resistenza della posizione "liberale," tesa a salvaguardare la "purezza" di un processo civile che vede il giudice (e cioè lo stato in veste di istanza "super partes") come organo imparziale fra "il mondo del capitale" ed "il mondo del lavoro." Si tratta però di verificare se questo "organo di garanzia" (il giudice) garantisca effettivamente. Il presente saggio vuol essere la denuncia di questa pretesa. In ogni caso, il garantismo

giudiziario lascia completamente scoperto il settore dei licenziamenti collettivi, non intacca il vero ed effettivo potere degli imprenditori di licenziare o non licenziare gli operai. Che vale impedire ad un imprenditore di licenziare arbitrariamente singoli operai se poi è libero di licenziarli "in blocco," sulla base di non controllabili esigenze aziendali? È evidente quindi la grande mistificazione del garantismo, come è evidente l'interesse dell'ala "liberista," e cioè conservatrice, al mantenimento del sistema tradizionale, basato sulla "mediazione" del giudice. Contrattazione collettiva, accordi, sistema di conciliazione, significano confronto fra gli interessi in causa; al di là di ogni possibile mistificazione. Indubbiamente, nei paesi dove è garantita una maggiore presenza della mediazione sindacale, essa è garantita perché realizza la pace sociale; cioè la conciliazione fra le parti contrapposte,<sup>19</sup> secondo la logica dello stato sociale. Il salto di qualità può però intervenire (ma non è detto che in pratica intervenga) perché, mediante una contrattazione di tipo globale, è possibile una erosione reale dei poteri imprenditoriali.

Naturalmente, ove gli organi di garanzia funzionassero effettivamente, il potere imprenditoriale troverebbe delle limitazioni; tenuto conto, in particolare, della più recente legislazione (statuto dei lavoratori, anzitutto). Ma ciò significa che è interesse degli imprenditori che il sistema di garanzie non funzioni.

Si è visto che, secondo il "modello dello stato di diritto," la giustizia civile rappresenta il fondamentale momento di equilibrio del sistema sociale. Si è anche visto che l'evoluzione della società capitalistica verso forme monopolistiche svuota il sistema della giustizia della sua funzione. Oggi il sistema della giustizia è divenuto addirittura disfunzionale rispetto alle esigenze del potere economico. Non meraviglia

<sup>19</sup> Cfr. su questo punto RALF DAHRENDORF, *Classi e conflitto di classe nella società industriale*, Laterza, Bari 1970, pp. 351 sgg.

quindi che la giustizia sia in crisi. La crisi della giustizia è nient'altro che una conseguenza della sua disfunzionalità.

2. Nella storia sindacale e della legislazione sociale gli anni 1945-1950 hanno un posto eminente, per varie ragioni. Perché, in questi anni, risorge il sindacalismo libero (dopo l'abrogazione delle corporazioni); perché il sindacato libero, sorto come unitario, per ragioni politiche (soprattutto inizio della guerra fredda) si frantuma in varie componenti; perché, nel 1945, al fine di contenere la disoccupazione, viene introdotto il blocco dei licenziamenti; perché, nel 1946, esso viene abolito, con gravi conseguenze sul piano occupazionale; perché, nel 1950, vengono gettate le basi — come si è visto — di un certo tipo di politica sindacale e di legislazione sociale (politica che, sostanzialmente, continua ancor oggi).

In particolare, negli anni 1947-1948, nel quadro della guerra fredda, avvengono due fatti politici di gran rilievo: la scissione socialdemocratica e la estromissione delle sinistre dal governo. Nonostante ciò, a livello di Assemblea costituente si prolunga il "patto resistenziale."<sup>29</sup> Accade, in altri termini, che la Costituzione, che entra in vigore nel 1948, risenta ben poco del nuovo equilibrio politico generale. Ma che significa una Costituzione scissa dai nuovi equilibri politici se non un insieme di norme destinato a restare "lettera morta?" Insomma, il nuovo equilibrio politico, prodotto dalla guerra fredda, dalla estromissione delle sinistre dal governo, ecc., ha determinato in Italia questo fatto singolare: l'entrata in vigore di una Costituzione destinata a restare in frigorifero per volontà governativa. Tutto il problema della scissione fra fatto e diritto, fra enunciati legislativi e loro mancata realizzazione, nel dopoguerra parte da qui: da questa "scissione fondamentale." Una Costituzione democratica e repubblicana accanto

<sup>29</sup> Cfr. MARANINI, *op. cit.*

a codici fascisti: la schizofrenia del sistema legislativo italiano è in questo modo emblematicamente rappresentata. Lo svuotamento della Costituzione, operato dalla Corte di cassazione, mediante la nota distinzione fra norme costituzionali precettive e programmatiche, è quindi da considerare solo "un tipo di soluzione" di ordine "puramente tecnico," in esecuzione di una scelta politica di fondo della classe governativa. Si è fatta "ingiustizia," e, nello stesso tempo, si è data troppa importanza alla Corte di cassazione quando le si è attribuita la "intera" responsabilità di avere disapplicato la Costituzione. La Costituzione è nata politicamente debolissima — stavamo per dire, è nata politicamente morta — perché è nata quando era già superato l'equilibrio politico che l'aveva generata.

#### 4. *Il sistema economico si difende*

1. La prima risposta che il sistema economico ("l'imprenditore") dà alle norme protettive, alla contrattazione collettiva, al sistema di sicurezza sociale, è la "evasione" dalle fabbriche e cioè la "fuga" verso forme di organizzazione del lavoro che si sottraggono di fatto ai lacci oppressivi della legislazione sociale.

Il lavoro a domicilio è, ad esempio, un modo per eludere il sistema di legislazione sociale; per ripristinare, nella sua brutalità, il sistema dello sfruttamento più spregiudicato. Naturalmente, anche nel lavoro a domicilio gli imprenditori vengono "inseguiti" dai sindacati e dalle forze di sinistra. Si cerca anche qui, per via di legislazione, di "coprire" il "settore," di evitare il supersfruttamento; sicché gli imprenditori cercano la fuga verso altri lidi, nei quali saranno ancora inseguiti dai sindacati. Il sistema della legislazione sociale è, insomma, il sistema del cane (i sindacati operai) e della lepre (gli imprenditori). Con questa differenza sostanziale: può accadere che la lepre si fermi e sia essa a sbranare il cane. In Cile è accaduto qualcosa di analogo.

2. Il lavoro a domicilio è un modo antico di sfruttamento: "Oggi l'industria domestica — afferma Marx — è divenuta un reparto esterno della fabbrica."<sup>21</sup> L'imprenditore, dice ancora Marx, cerca di economizzare al massimo i mezzi di produzione "tramite il semplice abuso di forze lavorative [...] il semplice depredamento di tutte le normali condizioni di lavoro."<sup>22</sup>

Naturalmente, il discorso è svolto da Marx con riferimento ad un diverso contesto storico e ad una diversa fase dello sviluppo economico capitalistico. Occorre quindi cercare di vedere come stanno le cose oggi, in Italia. Dati non equivoci vengono offerti dalla commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia.<sup>23</sup>

Secondo la menzionata commissione, il lavoro a domicilio è impiegato dalle imprese al fine:

1) di realizzare un "anormale decentramento aziendale," volto ad eludere le norme di protezione del lavoro subordinato;

2) di realizzare la mobilità e fluidità della forza-lavoro (con il lavoro a domicilio — dice la commissione — il rapporto di lavoro "si mantiene, si sospende, si interrompe, si riprende");

3) di realizzare vantaggi economici in termini di riduzione del costo della manodopera, ecc.;

4) di ridurre la forza-lavoro in condizione di debolezza organizzativa (infatti l'organizzazione sindacale dei lavoratori a domicilio è molto difficile).

Quale risparmio gli imprenditori realizzano mediante l'impiego dei lavoratori a domicilio?

Ha affermato Garavini:

<sup>21</sup> *Il Capitale*, cit., p. 345.

<sup>22</sup> *Il Capitale*, cit., p. 346.

<sup>23</sup> Com'è noto, detta commissione è stata nominata dalla camera e dal senato rispettivamente nel gennaio e nel marzo 1955. Ha terminato i suoi lavori ed ha presentato le sue conclusioni ai due rami del Parlamento il 23 dicembre 1957. La relazione riassuntiva, che sarà di seguito citata, è pubblicata in "Rassegna del Lavoro," 1958, pp. 171 sgg.

Si può ragionevolmente ritenere che, in complesso, i lavoratori a domicilio siano intorno al milione e, in grandissima maggioranza, donne. [...] Nella cifra complessiva, vicina a 5.000 miliardi annui di fatturato dell'industria tessile, dell'abbigliamento e delle calzature, si può ritenere che 1.000-1.500 miliardi provengano dal lavoro a domicilio. Entro questa cifra, i profitti supplementari, per pagamento di salari inferiori a quelli pagati agli operai occupati in fabbrica, si aggirano tra 80 e 150 miliardi; per evasione di contributi sociali, tra 120 e 200 miliardi, per evasioni fiscali tra 50 e 80 miliardi; complessivamente tra 250 e 400 miliardi. L'attendibilità di queste cifre è nel loro ordine di grandezza, che testimonia che un lavoratore a domicilio mediamente vende una capacità di lavoro che finisce per costare, rispetto all'operaio occupato in fabbrica nello stesso settore produttivo, una cifra in meno il cui ordine di grandezza è un milione.<sup>24</sup>

Un milione di lavoranti a domicilio, dice Garavini. Il dato è confermato dai risultati di una indagine condotta dal Ministero del Lavoro. Alcuni studiosi hanno parlato di cifra oscillante fra un milione ed un milione e mezzo.<sup>25</sup> Tenuto conto dell'evoluzione del fenomeno negli ultimi anni, queste cifre possono essere ritenute inesatte solo per difetto.

La commissione parlamentare di inchiesta ha asserito: "... la regolamentazione del lavoro a domicilio dovrà essere diretta ad eliminare le condizioni di vantaggio che hanno indotto all'accennato decentramento aziendale, al fine di scoraggiarlo..." Ricordate Rousseau? "Proprio perché la forza delle cose tende a distruggere l'eguaglianza, la forza della legislazione deve tendere a ristabilirla." È in questo spirito che è stata emanata la legge del 13 marzo 1958, n. 264 (poi sostituita dalla legge 18 dicembre 1973, n. 877), che ha disciplinato il lavoro a domicilio. Ma che fine ha fatto questa legislazione?

<sup>24</sup> Cito da *Sono un milione gli sfruttati del lavoro nero*, in "Rinascita," 4 maggio 1973.

<sup>25</sup> LUIGI FREY, *Atti del convegno sul lavoro a domicilio in Lombardia*, Milano 1972. Secondo un calcolo effettuato qualche anno fa da SARACENO vi sarebbero circa 1.200.000 lavoranti a domicilio (*Dalla parte della donna*, Laterza, Bari 1971).

La legge che regola il lavoro a domicilio [...] è totalmente disattesa: si continua a "decentrare" illegalmente [...] rincorrendo le disponibilità di manodopera sottopagata. È una tendenza di portata internazionale [...] ma in Italia ne abbiamo una versione autarchica, poiché gli squilibri di reddito e di sviluppo [...] ci consentono di allevare numerose "colonie interne" e di adibirle alla produzione "nera" dei settori metalmeccanico, tessile, alimentaristico, ecc. [...]

A Santa Caterina, come ad Alia (provincia di Palermo), è successo un fatto molto semplice. Fatta la legge, gli intermediari hanno tolto il lavoro alle più combattive, a quelle che ne pretendevano l'applicazione. [...] Hanno cercato e trovato paesi più disperati, donne meno organizzate. E hanno minacciato di incrementare le importazioni di ricami dal Portogallo e da Hong Kong (il mondo è piccolo, c'è sempre chi sta peggio).<sup>26</sup>

In conclusione, alle tecniche giuridiche, alle leggi volte ad "imbrigliarli," gli imprenditori, che "hanno il coltello per il manico," rispondono, prima di tutto, con tecniche di tipo economico. Facile prevedere l'esito dello scontro.

3. Il sistema del lavoro a domicilio non è il solo modo escogitato dagli imprenditori "per uscire dal rotto della cuffia." Un altro modo è il sistema del subappalto. In definitiva, si tratta di questo: l'imprenditore affida ad un prestanome (appaltatore) l'esecuzione dei lavori dell'impresa (di una parte dei lavori dell'impresa), fornendogli nello stesso tempo i capitali (macchine, attrezzature, materiali) necessari per detta esecuzione. Con tale espediente, l'imprenditore si sottrae ad ogni responsabilità: rispetto delle tariffe fissate dai contratti collettivi, pagamento dei contributi sociali, rispetto della legislazione protettiva. Tali inadempienze gravano infatti sull'appaltatore che, formalmente, figura essere il datore di lavoro.

La Commissione parlamentare di inchiesta, già

<sup>26</sup> "Corriere della Sera," 24 ottobre 1974.

menzionata, fornisce questa definizione del lavoro in subappalto:

a) da una parte vi è un'impresa, che gestisce l'azienda, ove o per conto o nell'interesse della quale avviene la prestazione di un gruppo di lavoratori;

b) dall'altra vi è una persona — dipendente, impresa autonoma o cooperativa — che assume i lavoratori destinati ad espletare le prestazioni nell'azienda gestita dall'impresa principale, mantiene con essi il rapporto di lavoro e riceve un determinato compenso dall'impresa principale in rapporto alla manodopera impiegata;

c) vi è poi un gruppo di lavoratori che effettua la prestazione nell'azienda, gestita dall'impresa principale, pur avendo il rapporto di lavoro con l'appaltatore dal quale è retribuito.

L'appaltatore svolge quindi una funzione di mera intermediazione; è cioè un imprenditore apparente. Si è al di fuori della figura del contratto di appalto — in senso proprio — quale descritta dal codice civile. In sostanza, dal punto di vista giuridico, ci si trova di fronte ad un negozio simulato, in frode alla legge.

Per quali ragioni vengono stipulati i contratti di pseudoappalto? La risposta della Commissione parlamentare è questa:

1) per ottenere un alto grado di mobilità della forza-lavoro;

2) per convenienza economica (ragioni sopra evidenziate). Secondo la giurisprudenza:

Evidenti appaiono i fini cui l'operazione mira: in primo luogo quello speculativo, rappresentato dall'utile derivante all'intermediario per la sua mediazione [...] in secondo luogo — e qui sta l'illecito più grave — appare manifesto un fine doloso, da ricondursi all'abilità con cui l'imprenditore — così agendo — riesce ad utilizzare determinate prestazioni lavorative, necessarie al funzionamento della sua organizzazione, senza assumere alcuna posizione contrattuale obbligatoria nei confronti dei lavoratori e quindi alcuna delle responsabilità che la legge connette al conseguimento dell'opera di costoro. In particolare, possono risultare non rispettate le tariffe fissate nei contratti collettivi, eluse le regole sul

trattamento economico e normativo dei lavoratori, evasioni [...] i carichi dei contributi previdenziali e assistenziali.<sup>27</sup>

In definitiva, come già notato sopra, il sistema del subappalto rappresenta, per l'imprenditore, un vantaggio economico analogo a quello rappresentato dal sistema del lavoro a domicilio. Nella giurisprudenza si rinvengono anche dei casi... limite. L'imprenditore che fornisce all'appaltatore-presta-nome, oltre che le attrezzature (capitali), anche... gli operai. Ecco il caso. Con contratto di "appalto" del 1956, la società Estraba commette a tal Mazzini l'attività di lavorazione del travertino, attività precedentemente espletata dalla stessa società mediante l'impiego di manodopera posta alle proprie dipendenze:

[...] l'operazione della lavorazione del travertino continuò a svolgersi come prima, avendo l'Estraba fatto passare alle dipendenze del Mazzini i medesimi operai che prestavano la propria attività lavorativa, al momento della convenzione, alle dipendenze di essa società, e avendo la stessa dato in locazione al Mazzini tutte le attrezzature e tutte le macchine necessarie per la lavorazione dietro un corrispettivo di L. 250.000 annue, con impegno, da parte del Mazzini, di cedere esclusivamente ad essa tutto il marmo lavorato, e inoltre con il diritto, da parte di essa, di controllare, a mezzo di un proprio tecnico, le operazioni di lavorazione; sicché nessun mutamento sostanziale poteva ritenersi avvenuto, se non quello della assunzione dei lavoratori, che invece di far capo, come per il passato, alla società, veniva a far capo al Mazzini, il quale a sua volta aveva cessato di essere dipendente della società stessa per divenire datore di lavoro dei medesimi operai.<sup>28</sup>

Un sistema ingegnoso, bisogna riconoscere.

4. Il "fenomeno interpositorio" (come si chiama, con espressione tecnica, il sistema degli appalti) è

<sup>27</sup> Tribunale di Torino, sentenza del 26 novembre 1965, in "Giurisprudenza Italiana," 1966, I, 2, 86.

<sup>28</sup> Corte di cassazione, sentenza 28 maggio 1965, n. 1079, in "Rivista di giurisprudenza del lavoro," 1965, II, p. 338.

oggi regolato dalla legge n. 1369 del 23 ottobre 1960. La prima regolamentazione del fenomeno risale al periodo giolittiano (art. 10 del regolamento sull'assicurazione infortuni, approvato con RD 13 marzo 1904, n. 141). La menzionata norma assegna all'imprenditore la responsabilità nei confronti degli operai assunti e retribuiti dai cottimisti suoi dipendenti. Analoga affermazione è contenuta nell'art. 10 del RD 10 novembre 1907, n. 818 (responsabilità solidale dell'imprenditore e del capo cottimista interposto in relazione alle misure di prevenzione degli infortuni sul lavoro). Il contratto collettivo del 20 dicembre 1937, che disciplina il lavoro a cottimo, proibisce l'impiego di cottimisti che abbiano alle proprie dipendenze altri lavoratori. L'art. 2127 del codice civile (entrato in vigore nel 1942) sancisce il divieto di interposizione nel lavoro a cottimo, disponendo che, in caso detta interposizione si verifichi, l'imprenditore risponda "direttamente, nei confronti dei prestatori di lavoro assunti dal proprio dipendente, degli obblighi derivanti dai contratti di lavoro da essi stipulati." Dopo la soppressione dell'ordinamento corporativo, il fenomeno interpositorio ha avuto una prima regolamentazione indiretta ai sensi degli artt. 11 e 27 della legge n. 264/1949 sul collocamento (legge dianzi analizzata). La giurisprudenza ha fatto però pochissimo uso di questa legge, nonostante che, negli anni Cinquanta, il sistema dei subappalti abbia avuto una estensione vistosa.<sup>29</sup> Nel 1960, come già detto, è stata approvata la legge che regola tuttora la materia. La giurisprudenza ne ha fatto però un uso pessimo. In sintesi, si può dire:

<sup>29</sup> "Gli anni Cinquanta, com'è noto, non sono stati anni favorevoli all'azione del movimento operaio nel nostro paese. Alla sconfitta elettorale del 1948 segue, ben presto, la scissione sindacale. [...] A misura che la produzione riprende, il forte surplus di lavoro, confinato nelle campagne e nelle regioni meridionali, inizia a premere verso le industrie del Nord. Si tratta, in larga misura, di forzalavoro giovane e non qualificata, che trova prevalentemente sbocco nel settore industriale periferico, adattandosi a lavorare in condizioni di assoluta irregolarità salariale e normativa" (PACI, *op. cit.*, p. 322).

1) la magistratura ha ritenuto innovativa la legge del 1960, con la conseguenza di sottrarre alle relative sanzioni i fatti verificatisi in data anteriore, mentre detti fatti sarebbero stati comunque da reprimere in applicazione della precedente normativa (in forza cioè della legge sul collocamento del 1949 e delle norme del codice civile);

2) ha limitato anche in altri modi la portata della legge: ad esempio, introducendo la categoria interpretativa del "ciclo produttivo," che non è desumibile dalla legge del 1960;

3) non ha applicato la legge del 1960 al lavoro a domicilio;

4) ha asserito che detta legge è di stretta interpretazione (e cioè deve essere applicata in modo restrittivo).<sup>30</sup>

## 5. *La crisi del diritto e dello stato*

1. Sono tante e tali le leggi "sociali" (molte e molte migliaia, per intenderci), che è stato addirittura necessario costituire appositi istituti, appositi "corpi" — semipubblici, semiprivati, non si sa bene (gli istituti di patronato) — affinché gli operai non si smarriscano nella intricata selva dei loro molteplici diritti. Secondo legge, i menzionati istituti hanno per fine "l'assistenza e la tutela dei lavoratori e dei loro aventi causa per il conseguimento, in sede amministrativa, delle prestazioni di qualsiasi genere previste da leggi, statuti e contratti regolanti la pre-

<sup>30</sup> Sulla interpretazione restrittiva della magistratura, con riferimento alla legge in esame, si veda GIUSEPPE JANNIRUBERTO e SERGIO MATTEONE, *Il rapporto individuale di lavoro. L'appalto di manodopera*, PEM 1972. Si vedano inoltre gli atti del convegno nazionale unitario CGIL - CISL - UIL sul tema "Il sindacato contro la piaga degli appalti," Sensi, Roma 1972. Si vedano anche gli atti (ancora inediti) del recente convegno organizzato a Taranto (nei giorni 13 e 14 dicembre 1975) da Magistratura Democratica e dai sindacati CGIL - CISL - UIL sul tema "Italsider e politica degli appalti." La relazione introduttiva, di NICOLA MAGRONE, è già pubblicata sul periodico "Magistratura Democratica," dicembre 1975. Dedalo, Bari.

videnza e la quiescenza"; nonché il fine di rappresentare i lavoratori stessi "davanti agli organi di liquidazione" (DL 29 luglio 1947, n. 804).

La legge citata si preoccupa anche di vietare lo svolgimento di attività di mediazione (di agenzie private o di singoli "procaccianti"), sicché alcuni giuristi hanno ritenuto di dover parlare di "monopolio di funzioni" da parte degli istituti di patronato. In ogni caso, monopolio o no, ciò che va ritenuto è che la legislazione sociale è ormai arrivata a tal punto di "complicatezza" da rendere necessaria l'istituzione ed il funzionamento di speciali corpi interpretativi. Ogni nuova legge rende il sistema della legislazione sociale ancor più complicato, ancor più inesplorabile, ancor meno utilizzabile da parte dei lavoratori "protetti." Ma la complicatezza non è solo impraticabilità (e cioè estrema difficoltà a mettere in pratica la legislazione), è anche fluidità della legislazione medesima. In altri termini, se la legislazione sociale è divenuta una selva difficilmente esplorabile anche da parte degli esperti (da aggiungere le "difformi" interpretazioni della "dottrina" e della "giurisprudenza"), ognuno pesca ormai nella legislazione ciò che vuole. Il che vale come dire che, in definitiva, è sempre più "la gestione delle norme" a prevalere sulle norme stesse e cioè a prevalere su quella sempre più chimerica cosa che si chiama "la certezza del diritto."

È stato affermato:

[...] in materia di legislazione sociale e, in genere, di diritto del lavoro, non si tratta [...] di creare nuovi istituti o di porre ulteriori limitazioni all'autonomia dei soggetti; si tratta [...] di realizzare, di fronte alle molte, forse troppe, leggi esistenti, un'opera di unificazione e di semplificazione.<sup>31</sup>

La constatazione è esatta ("molte [...] leggi esistenti") ma la conclusione che se ne trae è fallace. In definitiva si dice: non facciamo più norme che re-

<sup>31</sup> LEVI SANDRI, *op. cit.*, p. 15.

stano disapplicate, applichiamo invece le norme che già ci sono, cerchiamo se mai di conoscerle; ma si dimentica che le norme "ulteriori e più avanzate" sono effetto delle lotte sociali. Non si può decidere di "fermare le lotte" e quindi la normativa la quale, in un sistema di tipo liberal-borghese, è nient'altro che la registrazione dello stato delle lotte (dei rapporti di forza sociali) in un momento dato. Si tratta invece di prendere atto che il movimento realizza delle vittorie, a livello normativo, che vengono poi largamente vanificate a livello applicativo; sicché (partendo da questa constatazione) si tratta di contrastare questa tendenza con tutti i mezzi possibili: prima di tutto lavorando per un "diverso corso" della politica del paese. La "razionalizzazione" del sistema normativo, le sintesi generali, i testi unici; insomma, il "riordino" della legislazione sociale, sono anch'essi un modo, tecnico e pratico, per muovere nella direzione indicata. Occorre però tenere sempre presente il concetto fondamentale e cioè la ragione per cui nella legislazione sociale il disordine c'è e persiste: la ragione è che non vi è alcun interesse, da parte delle classi dominanti, perché il disordine sia eliminato; anzi vi è un interesse del tutto contrario. In altri termini, il disordine è funzionale agli interessi della conservazione.

2. Normalmente, le lotte di classe vengono riguardate come momento di scontro (o di confronto) nella società (e cioè nei luoghi di produzione, nelle fabbriche). L'ambito istituzionale viene considerato come momento di lotta e di confronto mediato. Secondo la concezione tradizionale, in cima a tutto il sistema c'è il Parlamento, dove i rappresentanti delle varie classi confrontano le loro posizioni politiche. Nel Parlamento si svolge una sorta di mediazione, sicché vengono emanate determinate leggi. Gli amministratori ed i giudici non farebbero altro che "applicare" le leggi emanate dal Parlamento.

Un simile "schema" è ideologico e astratto. In

realtà la lotta di classe coinvolge tutte le istituzioni: in Parlamento si esprime come strenua resistenza dei rappresentanti delle forze conservatrici per mantenere intatto il sistema dei privilegi (e, in contrapposto, come lotta dei rappresentanti della classe operaia perché si realizzi una legislazione sociale sempre più avanzata, e cioè perché sia sempre migliore la condizione della classe operaia); ai livelli applicativi (amministrazione e giurisdizione) si esprime come sforzo delle classi egemoni per bloccare quelle conquiste che la classe operaia (tramite i suoi rappresentanti) riesce a realizzare in Parlamento.

Ma, se la classe operaia, mediante il sistema rappresentativo, ha conquistato un suo spazio in Parlamento e contrasta, in questa sede, le spinte delle classi conservatrici, manca invece la contropinta capace di contrastare l'egemonia delle classi dominanti nei luoghi istituzionali in cui il sistema rappresentativo non incide (amministrazione centrale e magistratura). È questa un'ovvia conseguenza del sistema rappresentativo parziale, di un sistema rappresentativo cioè che esaurisce la sua rappresentatività a determinati livelli istituzionali. Ciò spiega la sfasatura esistente fra leggi scritte (emanate dal Parlamento) e loro applicazione, qualora siano favorevoli alla classe operaia.

L'egemonia delle classi dominanti sull'amministrazione centrale ("dicasteri") e sulla magistratura si manifesta non solo come pressione dei vari centri di potere (prima di tutto l'azione del governo: vi sono, ad esempio, circolari manifestamente riduttive della portata delle leggi ed anche circolari "abrogative"; più ampia azione disapplicativa svolgono i regolamenti di "esecuzione")<sup>32</sup> ma anche come condi-

<sup>32</sup> GRAMSCI ha notato "il distacco più o meno grande tra le leggi fondamentali e i regolamenti di esecuzione che annullano le prime o ne danno una interpretazione restrittiva" (*Note sul Machiavelli*, Einaudi, Torino 1952, p. 103). "Sono i regolamenti — scrive ancora Gramsci — ed anzi la loro applicazione (fatta in virtù di circolari) che indicano la reale struttura politica e giuridica di un paese e di uno stato" (*Passato e Presente*, Einaudi, Torino 1952, p. 5). Questa

zionamento di tipo politico-ideologico (culturale). Basti considerare, anche a lume di buon senso, come i pubblici impiegati ed i magistrati siano espressione della piccola borghesia e cioè di quel ceto medio che, parlando in generale, condivide, in modo subalterno, "i valori" della borghesia.<sup>33</sup>

In definitiva, semplificando molto il discorso, si può dire che il Parlamento è un notaio che stende dei contratti. Questi contratti, o patti, si chiamano leggi. Ora le leggi (come i contratti) possono essere applicati o disapplicati "dalle parti." Le "parti sociali" sono le classi. Le classi dominanti cercano di non applicare i contratti (le leggi) che risultano per loro sfavorevoli. Riescono in buona parte a realizzare il loro intento (il loro "interesse") approfittando delle oscurità e complicatezze della legislazione, ma anche delle "dislocazioni" del potere e cioè della "divisione" che esiste nei poteri e per la quale (almeno in teoria ed in astratto) il Parlamento fa le leggi mentre gli organi amministrativi dovrebbero applicarle. "Dovrebbero," ma non è detto che ciò necessariamente accada, data, appunto, la divisione di poteri, l'intangibilità del "giudicato," ecc.

In ogni caso, le leggi possono essere interpretate in un modo o nell'altro (non vi sono verità di tipo matematico nel mondo del diritto). Ma se è così, è da chiedersi in quale modo viene usata la possibilità che hanno i giudici e gli amministratori di interpretare le norme così o così, di richiamarsi a

massima è di grande importanza. Un giurista marxista dovrebbe tenerla sempre presente. Se è vero che il diritto deve essere riguardato "in concreto," quella parte della legge che è negata dai regolamenti, dalle circolari, dalla giurisprudenza "applicativa" (disapplicativa), non deve essere infatti considerata diritto ma ideologia.

<sup>33</sup> Cfr. in proposito, DINO GRECO, *L'amministrazione giudiziaria*, in *Sociologi e centri di potere in Italia*, Laterza, Bari 1962, p. 104. È noto che il Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale ha effettuato un'ampia indagine su "L'amministrazione della giustizia e la società italiana in trasformazione." Le relative opere sono state editate da Laterza. In particolare è utile tener presente l'indagine effettuata da ANGELO PAGANI, *Gli atteggiamenti sociali dei giudici*, quella di FRANCO LEONARDO, *Il cittadino e la giustizia*, e quella di GIUSEPPE DE FEDERICO, *Il reclutamento dei magistrati*.

questa invece che a quella norma, a questa invece che a quella interpretazione piú o meno "consolidata" della Corte di cassazione.

I giudici sono "indipendenti," "sovrani," ecc., ma all'interno degli uffici vi è la "gerarchia" (pretori "dirigenti," procuratori "capo," presidenti dei tribunali, procuratori generali, presidenti di corte d'appello) collegata da molti sotterranei rapporti con il potere esecutivo.

La magistratura non si muove quasi mai in modo autonomo, ma seguendo impulsi che provengono dall'"esterno": polizia giudiziaria, ecc. In "uno stato di diritto," dato un fatto da sanzionare occorre innanzitutto che si rinvenga la norma che consenta la sanzione. Ora è evidente che in un sistema legislativo caotico, a molteplici livelli, dato un fatto "che si intende sanzionare" è sempre possibile rinvenire una norma che consenta la sanzione. Ecco qual è, in definitiva, l'azione "politica" svolta dalla magistratura: si tratta, innanzitutto, di trovare "la grida adatta" (immortale Azzecagarbugli!), poi di "stirare" le norme di qua e di là, perché "in qualche modo" si adattino al caso; si tratta poi di "spendere" questa operazione di rinvenimento e di stiracchiatura in qualche sentenza. Ovviamente, nella sentenza si rinviene nient'altro che un ben lucidato sillogismo: data questa norma, che va interpretata così e così, e dato il fatto che rientra in questa norma, va applicata questa determinata sanzione ("pena adeguata appare quella...").

Parlando dello sciopero, si è visto come i giudici si orientino "naturalmente" a favore delle classi dominanti. Tutti gli spazi di libertà e di autonomia (e sono molti) in generale vengono riempiti a senso unico. Si è anche accennato alla funzione della "dottrina." Normalmente subalterna alla logica del potere (e cioè strumento di egemonia politica nelle mani delle classi dominanti), sotto l'usbergo della neutralità della scienza (ideologia della "avalutati-

vità")<sup>34</sup> essa si adopera per indicare ai funzionari ed ai magistrati la "corretta" interpretazione delle norme; per dire cioè come si devono "chiudere" correttamente i vuoti del sistema (e cioè come si devono colmare le "lacune" mediante l'interpretazione sistematica: momento supremo della elaborazione dottrinale). È questa la funzione politica della "scienza del diritto." Naturalmente, vi sono altri modi di svolgerla: ad esempio, interessandosi oppure disinteressandosi completamente di un determinato settore della legislazione e cioè tenendo sotto i riflettori alcuni problemi (con organizzazione di "convegni di studio") e trascurandone altri.

Da ultimo — scrive Levi Sandri — è doveroso accennare [...] allo stato attuale della elaborazione dottrinale. Al riguardo non si può certo affermare che la legislazione sociale, pur così ampia e varia e di tanto rilievo pratico, abbia sinora attirato in modo particolare l'attenzione degli studiosi di diritto. Senza dubbio devono aver influito su questo scarso interessamento il carattere molto spesso puramente tecnico delle sue norme e la minuzia, talvolta eccessiva, della relativa disciplina. È certo ad ogni modo che [...] la produzione scientifica risulta tuttora assai scarsa e frammentaria e, purtroppo, non sempre soddisfacente sotto l'aspetto qualitativo.<sup>35</sup>

La legislazione sociale è dunque trascurata dalla "dottrina." Non crediamo però che lo "scarso interesse" dipenda, come pensa Levi Sandri, dalla "complicatezza" e "minuzia" della legislazione sociale — dato che la dottrina ha come sua specifica funzione quella di appianare le difficoltà e di sciogliere le complicazioni —, pensiamo invece si tratti della mancanza di un impulso politico nel senso della conoscenza e della illustrazione della legislazione sociale (se è vero come è vero che, dal punto di vista

<sup>34</sup> È noto che il teorico della avalutatività è MAX WEBER, (cfr. *Il metodo delle scienze storico-sociali*, Einaudi, Torino 1958, p. 65). Dopo di lui, la teoria ha fatto però molta strada ed ha ancora grande credito in Italia.

<sup>35</sup> *Op. cit.*, p. 18,

delle classi dominanti, è bene che la legislazione sociale sia poco conosciuta, affinché sia poco applicata).<sup>36</sup> In conclusione, la funzione politica della "dottrina" si esprime, innanzitutto, in termini di "campo di attenzione" o di "disattenzione," rispetto ai diversi settori della legislazione; in secondo luogo, si esprime nella proposizione delle interpretazioni "corrette," nella indicazione di come colmare correttamente le lacune, ecc. La magistratura e l'amministrazione raccolgono "le verità" scodellate dalla "scienza" (le riviste giuridiche, i libri "di testo," i seminari delle università servono come momento di divulgazione) e le spendono in termini di concreta applicazione del diritto. È in questo modo che, nel passare dall'astratto al concreto, la legislazione sociale subisce una rilevante opera di "riduzione."

Il nostro discorso si lega, in certo modo, a quello svolto da Ralph Miliband:

Le maggioranze parlamentari conservatrici — ha affermato Miliband — operano a favore degli interessi capitalistici, ma questi, per il perseguimento di molti dei loro scopi, fanno affidamento non tanto sulla superiorità numerica in Parlamento quanto su altri fattori favorevoli. Uno di tali fattori è costituito dal fatto molto importante che ai potenti interessi costituiti è spesso sufficiente — per non essere, per

<sup>36</sup> La scienza borghese — ha notato Gyorgy Lukács — "rinvia i problemi decisivi della vita sociale da una disciplina specializzata, che, come tale, non è competente per risolverli, ad un'altra disciplina specializzata, che, a sua volta, e con pari ragione, si dichiara incompetente." Questo rinviare da una disciplina all'altra, questo rinviare per eludere, per "non trattare," fa il paio — nota Lukács — "con la condotta della burocrazia capitalistica [...] che 'risolve' le questioni moleste facendo rinviare gli atti da un ufficio all'altro, senza che mai nessuno di questi si dichiari competente per la decisione di fatto" (*La distruzione della ragione*, Einaudi, Torino 1974, vol. II, p. 592). Con l'abituale acutezza, Lukács coglie così l'analogia esistente fra il "fare pratico" degli "scienziati" (essi "fanno" non solo nella misura in cui "indagano," ma anche nella misura in cui "non indagano" e quindi eludono e quindi lasciano le cose in ombra o nella completa oscurità) ed il fare della burocrazia (degli organi esecutivi), che "fa" anche nella misura in cui "non fa"; nella misura in cui elude, insabbia, rinvia; decide di trattare determinati affari subito, perché "urgenti," ed altri "fra dieci anni" e quindi mai.

così dire, spossessati — impedire l'approvazione di leggi e di provvedimenti che intacchino i loro privilegi.<sup>37</sup>

L'affermazione può essere portata ancora oltre. Si può cioè affermare che quando "i potenti interessi costituiti" non riescono ad impedire l'approvazione di determinate leggi, si impegnano poi, ai vari livelli, perché in concreto esse restino disapplicate.

Citiamo ancora Miliband:

Come ha osservato il professore Ehrmann, "spesso quel che più conta è proprio questo effetto negativo dell'azione parlamentare, poiché per i gruppi imprenditoriali organizzati la sconfitta di rivendicazioni antagonistiche ha in generale una importanza più decisiva dell'approvazione di nuove leggi a loro favorevoli..."<sup>38</sup>

Se nessuno interviene, se si lasciano le cose come sono, chi ha potere, danaro, influenza, "naturalmente" prevale o vince. Il blocco (la paralisi) della legislazione sociale a livello esecutivo è anche un modo di essere della vecchia politica del "*laisser-faire*."<sup>39</sup>

<sup>37</sup> *Lo stato nella società capitalistica*, Laterza, Bari 1974, p. 197.

<sup>38</sup> *Ibid.* "Le assemblee legislative si prestano perfettamente a questa politica negativa di freno e di blocco, che un autore americano, con felice espressione, ha definito 'politica della contumacia'" (*ibid.*, p. 197). A p. 219, Miliband enuncia poi questo principio: "...il conservatorismo, per quanto accentuato, non comporta il rifiuto di qualsiasi riforma, ma anzi prospera facendo proprie e attuando riforme al prezzo più basso possibile per la struttura esistente del potere e del privilegio." Molto più semplicemente, Tomasi di Lampedusa, nel *Gattopardo*, dice: occorre pure che qualcosa muti perché tutto rimanga come prima.

<sup>39</sup> "La regola generale," ha affermato John M. Keynes, definendo la politica del *laisser-faire*, "è che niente dovrebbe esser fatto o tentato dal governo; il motto o la parola d'ordine del governo [...] dovrebbe essere *star fermi*. [...] La richiesta che l'agricoltura, l'industria e il commercio presentano ai governi è modesta e ragionevole come quella di Diogene ad Alessandro: togliti dal sole" (*Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, UTET, Torino 1971, p. 87; da notare che Keynes riprende il pensiero di Bentham). Il motto di cui parla Bentham ha costituito, come è facile rilevare, la regola aurea di tutti i governi succedutisi in Italia dal 1948 in poi. E da aggiungere che i problemi più spinosi sono stati affrontati e risolti in Italia in periodo di "crisi di governo" e cioè in assenza di ogni possibile direzione politica (nel corso della recente crisi di

3. La legislazione sociale è dunque nient'altro che il tentativo, fatto dai rappresentanti della classe operaia, di "irretire" l'imprenditore mediante norme di legge; si è anche visto come il sistema economico si difende (evasione dalle fabbriche e cioè sistema di subappalto e di lavoro a domicilio, crisi e mancato funzionamento degli organi "di tutela," ecc.). Se lo stato-amministrazione-giustizia è in crisi, evidentemente è in crisi tutta l'enorme macchina dello stato sociale. Il principio del "*décalage*" (fra principi e prassi, fra norme scritte e applicazione) è quindi espressione di una logica di fondo: è la risposta che le classi dominanti danno alle conquiste democratiche realizzate dalla classe operaia sul piano della legislazione; è la messa in crisi di fatto dello stato sociale: la riduzione di esso a "mera apparenza," ad ideologia.<sup>40</sup> L'apparenza serve alle classi dominanti per catturare e mantenere il consenso, la realtà (disapplicazione delle leggi) serve invece al mantenimento reale dei privilegi, alla soddisfazione degli interessi costituiti.

Complessivamente — scriveva W. Sombart nel 1893 — la sorte che ha avuto in Italia la legge sul lavoro dei fanciulli conferma ciò che l'esperienza ci ha mostrato anche in altri paesi, e cioè che l'applicazione di ogni legislazione protettiva del lavoro ha soltanto un valore cartaceo finché il governo non abbia i mezzi per applicarla, il più importante dei quali è la sorveglianza sulle fabbriche.<sup>41</sup>

governo è stata decisa, ad esempio, la svalutazione della lira). La "crisi di governo" ha rappresentato quindi in Italia il normale modo di governare i problemi più difficili.

<sup>40</sup> Evidentemente, qui si parla di ideologia nell'accezione marxiana. Com'è noto, il concetto di ideologia è collegato, nel pensiero di Marx, con quello di alienazione, di sfruttamento, di falsa coscienza. Penso sia già chiaro, nel testo, il senso particolare in cui adopero il concetto (apparenza di legge che copre una realtà effettuale difforme, affermazione — di legge — che non ha nei fatti la sua verità, affermazione che l'interesse di classe si preoccupa di svuotare di contenuto). Si è già richiamato, in proposito, il pensiero di Gramsci, in seguito si considererà, molto più diffusamente, il pensiero di Marx.

<sup>41</sup> Traggo la citazione da RAGIONIERI, *op. cit.*, p. 378.

"L'esperienza ci ha mostrato che anche in altri paesi..." dice Sombart; sicché è da concludere che già nel 1893 si era consapevoli che la legislazione sociale è vanificata dalla mancanza o insufficienza degli organi di tutela.<sup>42</sup> Sulla base di questa "antica consapevolezza," che pensare allora del fatto che ancor oggi mancano o sono in crisi gli strumenti di applicazione? Sarà un fatto "accidentale" o si deve invece ritenerlo effetto di una precisa scelta politica?

4. Come fare per costringere gli imprenditori a rispettare i patti, visto che i tradizionali sistemi esecutivi (amministrazione e magistratura), vuoi perché coinvolti nella ideologia della classe dominante, vuoi perché presi "in cura" da questa classe dominante, che ha il coltello dalla parte del manico, o non funzionano o funzionano molto male? È ben nota la soluzione proposta da J. K. Galbraith che da tempo rappresenta un punto di riferimento per ogni riformista: occorrono "contropoteri" capaci di opporsi ai poteri.<sup>43</sup> In pratica, si tratta di una soluzione alla Montesquieu (la divisione dei poteri, il potere che fa da argine al potere) socialmente aggiornata. Galbraith non pensa infatti ad un contropotere organizzato nell'ambito del potere dello stato, nell'ambito del potere pubblico; pensa invece ad un potere di equilibrio fra le diverse organizzazioni sociali. Classico contropotere, ai fini dell'applicazione della legislazione del lavoro, sono i sindacati operai. Ma la "soluzione" di Galbraith rinvia, evidentemente, alla forza politica dei sindacati operai (rispetto a quella

<sup>42</sup> Si può dire di più. La legislazione sociale viene accettata dalle classi conservatrici solo a condizione che gli organi di tutela siano illusori ed inadeguati. Illuminanti, in proposito, sono i riferimenti fatti da MARTONE, *op. cit.*, pp. 116, 120, 121. Si consideri questa precisa affermazione di F. S. Nitti: "[...] si è discusso vent'anni per fare una legge sul lavoro dei fanciulli e si è fatta una legge mostruosa, infame, una legge che tutti sapevano che non si poteva applicare e che i deputati e i senatori votarono con questo profondo convincimento."

<sup>43</sup> Cfr. *Il capitalismo americano*, Etas Kompass, Roma 1968, p. 156. Galbraith ha espresso queste stesse idee in molte altre opere.

dei sindacati imprenditoriali); alla unitarietà di detti sindacati e cioè alla compattezza, capacità di lotta e coscienza di classe; rinvia inoltre alla forza della sinistra, nel suo complesso; alla crescita, nella società, del sentimento dell'ingiustizia sociale; alla politicizzazione delle masse, ecc.

È certo questa la via (l'unica via) per imporre il rispetto delle "regole del gioco" ma, in effetti, questa via è quella di una trasformazione radicale della società. La capacità di imporre il rispetto delle regole del gioco rappresenta solo un momento, una prova, della egemonia di tipo alternativo. Questa prova, allo stato dei fatti, è però largamente mancata. In ogni caso, è da dire che se il problema centrale è quello di imporre l'applicazione concreta della legislazione sociale, appare illusoria la pretesa che un simile obiettivo possa essere realizzato solo in termini di ulteriori leggi sociali. Il problema deve essere affrontato invece soprattutto in termini di concreta presenza alternativa nelle istituzioni e cioè in termini di reale ed effettiva egemonia. Si coglie così l'importanza di favorire, nelle istituzioni, la presenza alternativa che già c'è e cioè di sostenere quella parte della magistratura che è già impegnata nella lotta per l'effettiva applicazione della legislazione sociale. Della esistenza di un tale problema si sono rese ben conto le classi dominanti che, usando i loro tradizionali strumenti di intervento (rapporti di tipo burocratico tra ministeri e gerarchie giudiziarie, ecc.), operano gradualmente per emarginare una tale presenza "alternativa," anche a costo di aperte violazioni di legge. Quando gli interessi delle classi borghesi vengono minacciati, l'ideologia della legalità è brutalmente sostituita con la pura gestione del potere.<sup>4</sup> Si ha qui la verifica del vecchio discorso: la

<sup>4</sup> Una documentazione esemplare di questa verità è contenuta in *Magistrati scomodi*, Dedalo, Bari 1974. Un preciso test, per la Francia, è costituito da "l'affaire Chapron - Charette." Un giudice fa arrestare il direttore di una fabbrica perché responsabile di un omicidio bianco. Ecco il fatto. Il padronato reagisce e l'opinione pubblica è coinvolta

borghesia non tollera la concreta applicazione della legislazione sociale; tollera e accetta la legislazione sociale a condizione però che rimanga largamente sulla carta. Quando emerge una presenza alternativa nelle istituzioni — capace di garantire la concreta applicazione della legislazione sociale — la borghesia reagisce per emarginare od espellere coloro che “incepano” il meccanismo della “mancata applicazione.” Siamo di fronte ad un “rivelatore sociale” capace di denunciare la logica oggettiva e nascosta delle istituzioni. Si tratta quasi di un esperimento di tipo galileiano, di una cartina al tornasole.

5. La cogenza (o imperatività) delle norme sociali si spiega col fatto che dette norme sono destinate a garantire la pace sociale (meglio, la tregua sociale) secondo il livello delle lotte e dei rapporti di forza in un momento dato. Insomma, la cogenza è espressione di un compromesso consacrato dallo stato nei termini di un patto sociale. Lo stato di diritto garantisce l'eguaglianza formale e quindi il predominio sostanziale della classe capitalistica. Lo stato sociale si fa invece garante dei patti sociali che intervengono fra le classi sociali ed assume i punti decisivi di quei patti come norme imperative ed inderogabili (norme di ordine pubblico) e cioè come quelle norme “sostanziali” atte a meglio garantire la pace sociale. Si può dire che i contratti collettivi sono patti non ancora pervenuti alla “dignità” di norme di legge. A differenza dello stato corporativo, che pure attribuisce valore normativo ai contratti collettivi e si dà le apparenze di mediare — mentre in effetti gestisce la mediazione in modo autoritario, garantendo nella maniera più assoluta il predominio delle classi possidenti —, lo stato sociale lascia un certo libero gio-

in un dibattito a fondo sulla pretesa “neutralità” delle istituzioni. Il dibattito si segue su tutta la stampa francese (ottobre-novembre 1975). Un preciso dossier è contenuto in “Justice 75,” n. 43, del Syndicat de la Magistrature, ripreso in parte dal numero di “Les Temps Modernes” più volte citato.

co alle componenti sociali e sanziona (munisce di sanzione) i punti dell'accordo raggiunto dalle parti. Lo stato sociale è, insomma, lo stato mediatore per eccellenza. La mediazione sarebbe equa e reale solo ove lo stato fosse effettivamente (potesse effettivamente essere) neutrale e "super partes." In realtà non è così, non può essere così. Lo stato "neutrale" è in effetti il volto mistificato dello stato di classe, di "un certo modo di essere" dello stato di classe. Ma se lo stato è parziale (al di là di ogni possibile mistificazione), non può non manifestare questa sua parzialità (questa sua "tendenza alla parzialità") in ogni momento. La disapplicazione delle leggi a livello esecutivo è l'espressione (una delle espressioni) di questa parzialità.

6. Con la legislazione sociale le classi dominanti "sono costrette" a concedere qualcosa. Si tratta di una concessione "subita," sicché non è meraviglia che le classi dominanti cerchino di "riprendere" (di far rientrare) ciò che hanno dovuto concedere (*ob-torto collo*).

Su questo problema, valgono alcuni fondamentali passaggi della analisi di Marx.

Quando Marx parla del "pomposo catalogo dei diritti inalienabili dell'uomo," in contrapposto alla "modesta *Magna Charta* di una giornata lavorativa limitata dalla legge,"<sup>45</sup> mette in chiaro rilievo non solo la funzione ideologica dei "principi," ma anche il contrasto che vi è fra i vari piani della legislazione. È solo la presenza (e cioè la forza, la spinta) della classe operaia che costringe la classe capitalista a concedere, ad arretrare,<sup>46</sup> a far sí che una legge sia una "barriera sociale" (sono sempre parole di Marx)<sup>47</sup> invece che un testo ideologico (un "pomposo catalogo"). Ancora, quando Marx parla di "*mala fides*" con la quale il Parlamento borghese fa ese-

<sup>45</sup> *Il Capitale*, cit., p. 233.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 231.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 363.

guire le leggi che gli sono state "strappate" dalla lotta della classe operaia (ma, in uno stato in cui bene o male esiste la divisione dei poteri, la "*mala fides*" non riguarda tanto il Parlamento, quanto, piuttosto, il governo, l'amministrazione e la magistratura), esprime la piena consapevolezza della diversità dei livelli (legislativo ed applicativo) ai quali deve essere posto il problema della "giuridicità." Una legge che viene partorita con travaglio (dopo una "guerra civile," dice Marx; guerra che, evidentemente, finisce sempre con il coinvolgere tutti gli strati sociali e quindi tutti gli organi dello stato); non può certo sperare di avere vita facile a livello applicativo. Pensare il contrario, significherebbe credere nel valore taumaturgico della "giuridicità," credere nella assoluta apoliticità dei pubblici funzionari, ecc. Tutte entità mitiche, per ogni persona di buon senso.

Un proprietario di miniera dello Yorkshire — scrive Marx — calcola che, tolte tutte le faccende semplicemente burocratiche che assorbono agli ispettori tutto il tempo, ogni miniera può essere ispezionata una volta ogni dieci anni.<sup>48</sup>

Ecco come a livello applicativo poteva vanificarsi la legislazione sociale. Evidentemente, nulla di nuovo sotto il sole.

Ancora. Rapporto di una commissione di inchiesta della camera dei comuni inglese (ripreso dal *Capitale*).

Risposta di un operaio: — Dobbiamo lamentarci in egual misura della cattiva ventilazione.

Domanda: — Perché non vi rivolgete all'ispettore?

Risposta: — Molti uomini, purtroppo, si dimostrano timorosi su questo punto. Succedeva che un minatore veniva sacrificato e perdeva il posto per il fatto di essersi rivolto all'ispettore.

D. — Come? Per questo egli diviene un uomo segnato?

R. — Certo.

D. — E ha difficoltà a trovare altrove un lavoro?

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 372.

R. — Sì.

D. — Pensa che le miniere, in questa zona, vengano ispezionate abbastanza?

R. — No, esse non vengono affatto ispezionate [...] in sette anni l'ispettore non è venuto nella miniera che una volta.<sup>49</sup>

La descrizione della sfasatura fra leggi scritte e realtà è qui chiara ed esemplare. Ma sappiamo che nell'ambito stesso del sistema delle leggi esiste un'ulteriore sfasatura: vi sono cioè vari piani di legislazione. Secondo l'impostazione marxista, questo tipo di sfasatura trae origine, nella società capitalista, dalla divisione esistente fra società civile (mondo dei concreti interessi) e società politica (mondo delle astratte realtà, della eguaglianza formale, della vita illusoria). Com'è noto, Marx enuncia questi concetti, per la prima volta (almeno in termini di relativa precisione e completezza), ne *La questione ebraica*, dove illustra il processo di separazione dello stato dalla società civile e mostra come in realtà è lo stato ad essere asservito alla società civile (alle classi che in essa dominano) e non il contrario.<sup>50</sup>

Nello stato liberal-borghese, l'ordinamento è incoerente, sfaldato, contraddittorio; effetto, tutto ciò, della lotta di classe. Celebre è il passo de *Il 18 brumaio di Luigi Bonaparte*:

Ogni paragrafo della Costituzione contiene la sua propria antitesi, la sua Camera alta e la sua Camera bassa: nella proposizione generale, la libertà; nella nota marginale, la soppressione della libertà. Sino a che, dunque, il nome della libertà venne rispettato e venne soltanto ostacolata,

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> "Lo stato — scrive Marx — in quanto stato annulla la proprietà privata, l'uomo dichiara soppressa politicamente la proprietà privata non appena esso abolisce il censo per l'eleggibilità attiva e passiva. [...] Non è forse idealmente soppressa la proprietà privata, dacché il nullatenente diviene legislatore del proprietario? [...] Tuttavia, con l'annullamento politico della proprietà, non solo non viene soppressa la proprietà privata, ma essa viene addirittura presupposta" MARX-ENGELS, *Opere*, cit., p. 83.

con mezzi legali si intende, la vera realizzazione di essa, l'esistenza costituzionale della libertà rimase illesa, intatta, benché la sua esistenza reale venisse distrutta.<sup>51</sup>

Da notare: "venne [...] ostacolata, con mezzi legali si intende, la vera realizzazione di essa." Ma, domandiamoci, perché esiste, nelle costituzioni borghesi, la "nota marginale?" Perché — come già si è detto — una volta emersa e divenuta vigorosa la lotta di classe, la legalità borghese è costretta a vivere a due diversi livelli:

1) le libertà borghesi devono risultare praticabili per la fisiologia del sistema (controllo della pubblica opinione sui delegati, ecc.), si spiega così la "proposizione generale" che viene mantenuta ferma;

2) ma devono essere rese impraticabili in funzione di contestazione del sistema (la contestazione diviene "devianza" e patologia): da qui la "nota marginale."

Come dire che la lotta di classe si esprime, a livello legale, nelle forme della incoerenza e della contraddittorietà dell'ordinamento (i sistemi più coerenti sono quelli di tipo fascista).

La contraddizione che investe la costituzione borghese, nota Marx:

sta nel fatto che le classi la cui schiavitù sociale essa deve eternare, proletariato, contadini, piccoli borghesi, sono messe, mediante il suffragio universale, nel possesso del potere politico, mentre alla classe di cui sanziona il vecchio potere sociale, alla borghesia, sottrae le garanzie politiche di questo potere. Ne costringe il dominio politico entro condizioni democratiche le quali facilitano ad ogni momento la vittoria delle classi nemiche e pongono in questione le basi stesse della società borghese. Dalle une esige che non avanzino dalla emancipazione politica all'emancipazione sociale, dall'altra che non retroceda dalla restaurazione sociale alla restaurazione politica.<sup>52</sup>

<sup>51</sup> *Op. cit.*, p. 500.

<sup>52</sup> *Le lotte di classe in Francia*, cit., p. 411.

In questo passo la dialettica esistente fra le classi sociali (la lotta di classe) e le istituzioni è espressa in modo mirabile. La tensione reale che sottende le istituzioni è chiarissima. La borghesia (le classi dominanti) concede qualcosa (è costretta a concedere qualcosa), ma cerca costantemente di riprendere ciò che ha dato. La classe operaia, per sua parte, cerca di trasformare il successo politico in successo sociale. Quando la pressione della classe operaia realizza successi in tal senso, la borghesia, che ha nelle mani il potere reale (il governo dello stato, il monopolio della violenza legale), impiega la forza e toglie alla classe operaia l'esercizio dei diritti politici (è la dittatura). Nella ipotesi alternativa che sia invece la classe operaia a prevalere, lo schema marxista vuole che si instauri un'altra dittatura: quella del proletariato. A noi però, più che la fase della "precipitazione," interessa quella della tregua sociale o, se si vuole, del tiro alla fune.<sup>53</sup>

Nella concezione di Marx, la repubblica borghese e lo stato sociale sono dunque situazioni di equilibrio instabile, durante le quali la lotta continua: non nelle forme della guerra guerreggiata ma in modo attenuato e secondo precise regole. La borghesia cerca costantemente "di ridurre il potere politico delle masse a un potere illusorio," ad una "finzione di potere." Ambiguità, illusione, umbratilità, tutti termini che alludono ad un essere frammisto a non-essere, sono i connotati dello stato sociale. Luigi Bonapar-

<sup>53</sup> Com'è noto, MARX impiega raramente l'espressione "dittatura del proletariato" (ad esempio, nella lettera a Joseph Weydemeyer del 5 marzo 1852, nella *Critica al programma di Gotha*), ma l'idea è chiaramente espressa nel *Manifesto*. La nozione di dittatura del proletariato è comunque il concetto centrale dell'opera di LENIN, *Stato e rivoluzione*, Editori Riuniti, Roma 1966, pp. 160 sgg. Alla nozione di dittatura del proletariato GRAMSCI sostituisce quella di "egemonia" (cfr., in particolare, *Il materialismo storico*, Einaudi, Torino 1952, pp. 11, 19, 32; *Note sul Machiavelli*, pp. 30, 87, 175; *Gli intellettuali*, p. 9). Il concetto di "dittatura" non è in grado di esprimere il mutevole rapporto di forza-consenso fra le classi in una società di transizione, rapporto che è invece espresso perfettamente dal concetto di egemonia.

te è un "homunculus." Sono da distinguere i "fatti" e le "frasi," la violenza mascherata e quella "sans phrase." Si parla delle "rivendicazioni ideologiche della frazione borghese rivoluzionaria" e di "togliere alla Costituzione i suoi accessori ideologici." C'è una legalità che cerca di imbrigliare il potere ed un potere che rompe il guscio della legalità quando questo suo manifestarsi come puro potere, come puro dominio di classe, come potere "sans phrase,"<sup>54</sup> è reclamato a salvaguardia degli interessi della classe borghese.

Dopo la "spaventosa disfatta materiale di giugno," il proletariato è "costretto a rifarsi con vittorie intellettuali."<sup>55</sup> Ne *Il 18 brumaio di Luigi Bonaparte* il discorso su apparenza e realtà viene portato a un livello fantasmagorico. Nella storia universale "i grandi personaggi si presentano due volte," "la prima volta come tragedia, la seconda come

<sup>54</sup> "Il 21 marzo era all'ordine del giorno della assemblea nazionale il progetto di legge Faucher contro il diritto di associazione: la soppressione dei club. L'art. 8 della Costituzione garantisce a tutti i francesi il diritto di associarsi. Il divieto dei club era dunque una violazione non equivoca della Costituzione. [...] Ma i club erano i punti di riunione, le sedi della cospirazione del proletariato rivoluzionario. La stessa Assemblea nazionale aveva proibito la coalizione degli operai contro i borghesi. E che erano i club [...] non erano essi altrettante assemblee costituenti del proletariato? Ciò che la Costituzione doveva costituire, prima di tutto, era il dominio della borghesia. [...] Se, per convenienza teorica, la Costituzione si esprimeva in termini generali, non vi erano il governo e l'Assemblea per interpretarla e applicarla nel caso particolare?" (*Le lotte di classe in Francia*, cit., p. 424). Si noti, "interpretarla e applicarla": qui si descrive la "degradazione" (della Costituzione) operata dagli organi legislativi (Assemblea) e dall'esecutivo (governo). Che cosa debba intendersi per "convenienza teorica," è chiarito da MARX ed ENGELS ne *L'ideologia tedesca*: "[...] ogni classe che prenda il posto di un'altra che ha dominato prima è costretta, non fosse che per raggiungere il suo scopo, a rappresentare il suo interesse come interesse comune di tutti i membri della società, ossia, per esprimerci in forma idealistica, a dare alle proprie idee la forma della universalità..." (*op. cit.*, Editori Riuniti, Roma 1958, p. 37).

<sup>55</sup> E cioè costretto a mettersi al seguito del capo della Montagna Ledru-Rollin. Ledru-Rollin è convinto "di poter battere l'Assemblea nazionale" mediante la "forza della legalità," ma deve presto ricredersi: "Viva la Costituzione! era stato il grido di guerra dei vinti del 13 giugno [1849]. I vincitori furono dunque svincolati dall'ipocrisia del linguaggio costituzionale."

farsa." Le istituzioni si vestono di vecchi panni per poi lasciarli cadere a grado a grado.<sup>56</sup>

In conclusione, dalle analisi di Marx possono essere ricavate le seguenti proposizioni: le leggi sociali valgono in quanto sono una conquista e rappresentano un avanzamento della classe operaia, ma tendono ad essere svuotate dal sistema borghese, tendono a divenire mera apparenza, ideologia. Quando la legalità entra in conflitto con gli interessi della classe borghese, la borghesia non esita a sbarazzarsi della legalità. In ogni caso, la legalità borghese è fatta in modo da consentire l'uso delle libertà in un'unica direzione. Ciò è accaduto in Francia dopo la rivoluzione del febbraio del 1848, ma noi abbiamo visto che ciò è accaduto anche in Italia nell'ultimo ventennio dell'Ottocento.

Ne *Le lotte di classe in Francia dal 1848 al 1850* Marx mostra come gli operai riescano ad imporre con la forza alla repubblica del febbraio 1848 le istituzioni sociali: è Marche, un operaio, a dettare il decreto con il quale il governo provvisorio si obbliga ad assicurare (nientemeno!) il "lavoro per tutti." Sono pie illusioni, nota Marx, sogni impossibili, nel quadro del sistema economico borghese. "Il diritto al lavoro" è la "prima formula goffa in cui si riassumono le esigenze rivoluzionarie del proletariato," "nel senso borghese un controsenso, un meschino pio desiderio." Il governo provvisorio dimentica subito le promesse, ma ventimila operai marciano sull'Hôtel de ville per far rispettare la promessa. Si grida "Organizzazione del lavoro!" "Costituzione di uno speciale Ministero del Lavoro!" Viene fuori così la "nebulosa del Lussemburgo," la "sfinge" del Lussemburgo; viene cioè insediata "accanto ai Ministeri delle Finanze, del Commercio, dei Lavori pubblici, ac-

<sup>56</sup> "Così Lutero si travestì da apostolo Paolo; la rivoluzione del 1789-1814 indossò successivamente i panni della Repubblica romana e dell'Impero romano; e la rivoluzione del 1848 non seppe fare di meglio che la parodia, ora del 1789, ora della tradizione rivoluzionaria del 1793-1795" (*op. cit.*, p. 487).

canto alla Banca e alla Borsa" "una sinagoga socialista." I sacerdoti sono Louis Blanc e Albert, che hanno per "missione [...] di intrattenere il proletariato parigino." Questa è quindi la caratteristica delle istituzioni sociali nello stato borghese, di essere istituzioni poste "accanto" ad altre istituzioni che sono poi le "vere" istituzioni borghesi.<sup>57</sup>

Vengono istituiti i laboratori nazionali,<sup>58</sup> contro i quali si scatena l'odio dei piccoli borghesi ("una pensione di stato per una larva di lavoro"). Alla rivoluzione di febbraio subentra quindi quella di giugno e cioè la controrivoluzione:

Abbiamo veduto — dice Marx — come la repubblica di febbraio in realtà non fosse e non potesse essere altro che una repubblica borghese; ma come il governo provvisorio, sotto la pressione diretta del proletariato, fosse stato costretto ad annunciarla come una *repubblica accompagnata da istituzioni sociali*; come il proletariato fosse ancora incapace di superare la repubblica borghese altrimenti che *nell'idea, nell'immaginazione*, come agisse in pro di essa dappertutto dove si veniva realmente all'azione; come le promesse fattegli diventassero per la nuova repubblica un pericolo insopportabile; come tutto il processo della vita

<sup>57</sup> "Le aspirazioni del proletariato di Parigi, in quanto andavano più in là della repubblica borghese, non potevano concretarsi altrimenti che nella nebulosa del Lussemburgo. Gli operai avevano fatto insieme con la borghesia la rivoluzione di febbraio; accanto alla borghesia essi cercavano di far valere i loro interessi, allo stesso modo che nel governo provvisorio stesso avevano installato un operaio accanto alla maggioranza borghese. Organizzazione del lavoro! Ma il lavoro salariato è l'attuale organizzazione borghese del lavoro. Senza di esso non vi è né capitale, né borghesia, né società borghese. Un proprio ministero del lavoro! Ma i ministeri delle finanze, del commercio, dei lavori pubblici, non sono forse i ministeri borghesi del lavoro? Accanto ad essi un ministero proletario del lavoro non poteva non essere che un ministero dell'impotenza, un ministero dei più desiderati, una commissione del Lussemburgo" (*Lotte di classe in Francia*, cit., p. 384).

<sup>58</sup> "Sotto questo pomposo nome non si celava altro che l'impiego degli operai ["centomila operai gettati sul lastrico dalla crisi e dalla rivoluzione"] a lavori di sterzo noiosi, monotoni, improduttivi, per un salario di 23 soldi. *Workhouses* inglesi all'aria aperta. [...] Quelle *workhouses* furono la prima realizzazione del socialismo, che insieme con esse veniva messo alla gogna" (*Le lotte di classe in Francia*, cit., p. 392).

del governo provvisorio si riassume in una lotta continua contro le rivendicazioni del proletariato.<sup>59</sup>

Il discorso ruota sempre intorno a questi concetti: la lotta non cessa dopo le conquiste che la classe operaia è riuscita a "strappare" a livello istituzionale; ogni conquista è una conquista precaria ed illusoria; la borghesia cerca di far rientrare le concessioni che è stata costretta a fare.<sup>60</sup>

"Mantenere il popolo mezzo soddisfatto e mezzo illuso sull'ultimo gradino della rivoluzione borghese": ecco la sintesi di tutto il discorso fatto da Marx sullo stato sociale. In questo modo (una volta che è sorta la lotta di classe, con la quale la borghesia deve fare necessariamente i conti), la borghesia "consolida il suo dominio"; ma si tratta di un consolidamento molto instabile e precario, perché la lotta di classe c'è e continua, perché la vecchia talpa sa aspettare.<sup>61</sup>

<sup>59</sup> *Le lotte di classe in Francia*, cit., p. 396.

<sup>60</sup> "L'Assemblea rompe subito con le illusioni sociali della rivoluzione di febbraio [...] 'Il faut en finir!' Bisogna farla finita! Con questo grido l'Assemblea nazionale dette sfogo alla sua decisione di costringere il proletariato alla lotta decisiva. [...] Il 21 giugno apparve sul 'Moniteur' un decreto che ordinava la espulsione dai laboratori nazionali di tutti gli operai non sposati, o il loro arruolamento nell'esercito. Agli operai non rimase altra alternativa: o morir di fame o scendere in campo. Essi risposero il 22 giugno con la terribile insurrezione." Vengono battuti. Il velo che avvolge la repubblica si lacera: "Se l'insurrezione di giugno rafforzò dappertutto sul continente la coscienza di sé della borghesia, e la spinse ad un'alleanza aperta con la monarchia feudale contro il popolo, chi fu — si domanda Marx — la prima vittima di questa alleanza? La stessa borghesia del continente. La disfatta di giugno le impedì di consolidare il suo dominio, e di mantenere il popolo, mezzo soddisfatto e mezzo illuso, sull'ultimo gradino della rivoluzione borghese" (*Le lotte di classe in Francia*, cit., p. 397).

<sup>61</sup> Ricordiamo ancora la celebre critica che Marx rivolge al programma di Gotha: "Dopo la legge bronzea del salario di Lasalle, lo specifico del profeta. La via viene spianata in degna maniera. In luogo della esistente lotta di classe, subentra una frase da gazzettiere: la questione sociale di cui è avviata la soluzione. Invece che da un processo di trasformazione rivoluzionaria della società, l'organizzazione socialista del lavoro complessivo sorge dall'assistenza dello stato, che lo stato dà a cooperative di produzione, che esso, e non l'operaio, crea. Che si possa costruire con l'assistenza dello stato una nuova società, come si costruisce una ferrovia, è degno della fantasia di Lasalle" (in *MARX-ENGELS, Opere*, cit., p. 968).

7. Ricapitolando quanto detto fin qui: con lo stato industriale, sorge (prende particolare slancio e vigore) la lotta di classe; le libertà borghesi vengono riempite di contenuto eversivo rispetto all'assetto della società capitalistica; il capitalismo nega allora le libertà. Le nega alla classe operaia, ma deve lasciarle a vantaggio della classe borghese, per il buon funzionamento del sistema. Il sistema delle libertà si disloca quindi a due diversi livelli: lo Statuto (albertino) predica le libertà per tutti, mentre il diritto penale — come concretamente applicato dai tribunali, sotto l'impulso del potere politico — le rende praticabili solo per alcuni (in funzione "costruttiva" ma non in funzione "contestativa").

Con lo stato sociale (fine Ottocento) si pretende tutelare il diritto dei lavoratori. La crisi della giustizia e dello stato (degli organi di tutela) vanifica però, per larga parte, la legislazione sociale che si riduce a svolgere — nella misura in cui in pratica è vanificata — una funzione ideologica.

## PARTE QUARTA

### Lo stato assistenziale

#### 1. Italia anni Settanta

Nell'articolo di fondo del 15 ottobre 1972, Alberto Ronchey, direttore de "La Stampa" di Torino, si domanda:

Chi lavora e produce in Italia? Abbiamo 10 milioni e 278 mila pensionati, contro 21 milioni e 480 mila appartenenti alla "popolazione attiva"; il rapporto è di 1 a 2, in Italia l'età pensionabile è minore che in Olanda, Belgio, Francia, Germania, Inghilterra. E nei 21 milioni e mezzo di "popolazione attiva" sono comprese le moltitudini di statali e parastatali sempre più numerose (e meno produttive) oltre che gli addetti al "terziario" commerciale più inflazionistico; poi ci sono i disoccupati e i sottoccupati. Gli operai sono tra quelli che producono davvero e per i 54 milioni di cittadini. Ma i loro salari diretti sono molto inferiori al così detto costo del lavoro.

Da noi come in Germania — osserva il ministro del Lavoro citando il caso dei chimici — la media retribuzione lorda è di 1700 lire l'ora. Ma in Germania il lavoratore chimico si trova nella busta paga 1200 lire e le altre 500 vanno negli oneri indiretti. Invece il lavoratore italiano trova nella busta paga 900 lire su 1700 perché gli oneri indiretti si prendono le altre 800. Malgrado questo, il deficit delle gestioni previdenziali — destinatarie degli oneri indiretti — raggiunge 1800 miliardi per l'assistenza malattia e 1000 miliardi per gli infortuni.

Dal brano sopra riportato ricaviamo le seguenti proposizioni:

- una popolazione per così dire attiva di 21 milioni e mezzo di persone che “mantiene” una popolazione complessiva di 54 milioni di individui;
- da considerare però che nella popolazione attiva sono comprese larghe fasce parassitarie (statali, parastatali, ecc.);
- resta la fascia veramente produttiva, gli operai che portano sulle loro spalle il peso dell'intera comunità;
- quasi metà della retribuzione oraria dell'operaio (800 lire su 1700) è destinata a mantenere “gli altri” e cioè coloro che vivono in modo improduttivo e parassitario;
- se così non fosse, e cioè se non ci fosse in Italia tanto parassitismo, i nostri operai starebbero molto meglio, potrebbero avere un tenore di vita pari a quello degli operai degli altri paesi “civili”;
- responsabile dell'inadeguato trattamento degli operai italiani non è quindi l'industria, non sono gli imprenditori; gli imprenditori pagano salari “decorosi,” il vero responsabile di tutto è il generalizzato parassitismo sociale.

Queste — rese esplicite — le affermazioni fondamentali contenute nel brano citato. Nell'articolo è contenuta inoltre la denuncia del sistema previdenziale italiano il quale, nonostante assorba moltissimo danaro, continua ad essere deficitario. Insomma, gli imputati risultano chiaramente individuati:

- 1) il sistema previdenziale;
- 2) il parassitismo sociale.

Se Alberto Ronchey, su “La Stampa,” imposta un discorso di carattere strutturale, il “Corriere della Sera,” nell'articolo di fondo del 9 ottobre 1974, muove invece da considerazioni di ordine congiunturale:

Quando un'impresa è costretta a limitare la propria attività, perché il mercato non assorbe i suoi prodotti, quale sarà la sorte della manodopera, forzosamente inattiva? Non c'è il minimo dubbio che le maestranze devono essere pro-

tette. Sono passati i tempi in cui sembrava giusto che un operaio, se non serviva più, fosse messo sul lastrico, e vivesse di elemosina, o morisse di fame. Oggi, la società è abbastanza civile per sancire che un individuo, quando perde il lavoro (in tutto o in parte) senza sua colpa, deve pur sempre ricevere una somma di denaro, possibilmente per mantenere il proprio tenore di vita, o almeno per soddisfare i bisogni essenziali.

Ma a chi spetta il compito di pagare tali somme di denaro? Se si chiede a una impresa, costretta a ridurre gli orari di lavoro, di pagare la manodopera come se lavorasse a tempo pieno, l'impresa fallirà; oppure, per non fallire, dovrà chiedere i sussidi dello stato, e diventerà una qualsiasi impresa nazionalizzata, priva di autonomia. E se, per combattere la recessione, sceglieremo questa strada, l'Italia finirà con l'adottare un sistema economico di tipo diverso da quello attuale, e si trasformerà in un'altra Jugoslavia. [...] Se invece si preferisce un sistema economico, in cui le imprese mantengono la loro autonomia, la loro capacità competitiva, e la facoltà di dire no a un ministro [...] allora bisogna esonerarle dal pagamento della manodopera forzosamente inattiva, e addossare tale pagamento a istituti collettivi: alla cassa integrazione, finché sarà in grado di far fronte alle richieste, e poi direttamente allo stato, quando la cassa integrazione dovesse saltare. Perché è chiaro che il costo della recessione, in ultima analisi, dovrà sempre essere sopportato dalla comunità nel suo insieme.

Ecco un altro affresco di carattere generale, angolato però in senso congiunturale:

- si dice (come ognuno ben sa) che le imprese sono in crisi;
- che devono licenziare o mettere gli operai in cassa integrazione;
- che gli enti previdenziali (la cassa integrazione gestita dall'INPS) devono soccorrere;
- che, in ogni caso, deve soccorrere lo stato;
- che i problemi dell'occupazione e della congiuntura sono problemi di cui deve darsi carico "la comunità nel suo insieme."

Utilizzando questi due affreschi di carattere ge-

nerale, abbiamo modo di cogliere, diciamo così, "dal vivo" i problemi che oggi travagliano la nostra società.

Passiamo ora, dal reperimento del dato, alla analisi storico-economica.

## 2. *Un popolo di assistiti*

1. Se si confrontasse il dato relativo alla popolazione attiva italiana nel 1871 con quello relativo al 1971 si potrebbe essere portati a pensare che, nel corso degli ultimi cento anni, gli italiani sono divenuti un popolo di fannulloni. Nel 1871 la popolazione attiva italiana rappresentava infatti il 72,3% della popolazione residente, mentre nel 1971 ne rappresentava solo il 36%. Come dire che, in percentuale, la popolazione attiva italiana, nel corso degli ultimi cento anni, si è letteralmente dimezzata. Come dire che, grosso modo, oggi un terzo della popolazione italiana mantiene, con il proprio lavoro, gli altri due terzi.

Ma come può essersi determinato, in cento anni, questo vistoso fenomeno di parassitismo? È a questa domanda che dobbiamo cercare di dare una risposta.

Intanto, è da dire che fra i "fannulloni" vi sono vecchi, giovani e... bambini. Lasciamo da parte i bambini e notiamo subito che, nella misura in cui decresce l'età del pensionamento dei lavoratori, mentre nel contempo cresce l'età della scolarità, evidentemente cresce anche, in proporzione, la popolazione "inattiva" rispetto a quella "attiva."<sup>1</sup> Ma non è questo il solo aspetto da tener presente, anzi non è questo l'aspetto principale e più generale. L'aspetto di ordine più generale è invece il seguente: fra il 1951 ed il 1971 (per portare l'attenzione su di un

<sup>1</sup> È da mettere anche nel conto che la durata della vita media è aumentata nel corso dell'ultimo secolo, e, con essa, la parte "anziana" della popolazione.

arco di tempo piú ristretto, rispetto a quello prima considerato, ed avere il vantaggio di riscontri statistici piú precisi) la popolazione italiana è cresciuta di circa sei milioni e mezzo di unità (passando da 47.516.000 a 54.024.000 abitanti), mentre i posti di lavoro sono letteralmente diminuiti. Dall'*Annuario italiano di statistiche del lavoro* si apprende infatti che nel 1951 la popolazione occupata in Italia era di 19.464.000 unità<sup>2</sup> mentre nel 1971 era di sole 18.893.000 unità.<sup>3</sup> Quindi, fra il 1951 ed il 1971 si è avuto un incremento della popolazione del 14% circa ed un decremento dei posti di lavoro di circa 600.000 unità. Ecco qual è l'amara verità.<sup>4</sup>

Ma non basta. Per cogliere l'aspetto "qualitativo," occorre anche guardare alla diversa distribuzione della popolazione occupata nei diversi settori di attività. Nell'arco di tempo considerato, la popolazione attiva occupata nell'agricoltura è passata da 8.252.000

<sup>2</sup> Così distribuita nei vari settori: 8.252.000 agricoltura, 6.383.000 industria, 1.649.000 commercio, 782.000 trasporti e comunicazioni, 2.408.000 altri rami di attività (pubblica amministrazione, credito, assicurazioni, ecc.).

<sup>3</sup> Così distribuita nei vari settori: 3.652.000 agricoltura, 8.245.000 industria, 2.508.000 commercio, 1.001.000 trasporti e comunicazioni, 3.487.000 altre attività.

<sup>4</sup> Tutti gli osservatori concordano su queste incontrovertibili conclusioni: Nel corso del periodo 1959-73 — nota Podbielski — "si è verificata una sostanziale contrazione dell'occupazione in agricoltura. [...] Negli altri settori di attività l'occupazione è cresciuta [...] ma tale crescita non è stata sufficiente ad assorbire la manodopera defluita dall'agricoltura. Mentre l'occupazione agricola è diminuita di 3,6 milioni di unità, l'assorbimento da parte di tutti gli altri settori è ammontato soltanto a 1,9 milioni di persone. Conseguentemente, l'occupazione complessiva è diminuita di 1,7 milioni di unità, pari al 9%, mentre il PNL si è sviluppato di oltre il 90% nel corso dello stesso periodo. [...] In rapporto alla popolazione complessiva di tutte le età, il tasso di attività nel 1973 era pari soltanto al 33%. Ciò significa che soltanto un terzo della popolazione mantiene, o cerca di mantenere, attraverso una occupazione retribuita, i restanti due terzi" (G. PODBIELSKI, *Storia dell'economia italiana*, Laterza, Bari 1975, p. 147).

Nel 1959 il totale della forza-lavoro, come percentuale della popolazione totale fra i 15 e i 64 anni, era in Italia pari al 65,4%; nel 1970 si era però abbassato al 55,7% (cfr. PODBIELSKI, *op. cit.*, p. 149). Anche questo è un dato impressionante: esso significa che della popolazione in età lavorativa (esclusi i vecchi ed i bambini) solo la metà praticamente lavora.

a 3.652.000; con una contrazione di occupazione dell'ordine di 4 milioni e mezzo di unità.<sup>5</sup> Ma, nello stesso arco di tempo, l'occupazione nell'industria è cresciuta solo di 2 milioni di unità circa. Dove sono andati a finire gli altri due milioni e mezzo di lavoratori espulsi dell'agricoltura? Si sono trasferiti in parte nel settore commercio (soprattutto nel commercio piccolo e minuto, costituente una tipica forma di sottoccupazione) ed in parte nella pubblica amministrazione (che si è incrementata di un milione e mezzo di unità).<sup>6</sup> Solo in piccolissima parte il trasferimento è avvenuto verso il settore dei trasporti e delle comunicazioni (incremento di circa 200.000 unità).

Naturalmente, "il travaso" non è avvenuto in modo lineare e diretto, dato che occorre mettere in conto le nuove forze-lavoro che sono entrate nel mercato nell'arco di tempo considerato. In altri termini, non è che i contadini che hanno lasciato i campi si siano trasferiti nella pubblica amministrazione, divenendo impiegati, ecc. In realtà, molti contadini sono emigrati all'estero,<sup>7</sup> una parte delle nuove leve è entrata nella pubblica amministrazione, sic-

<sup>5</sup> Cfr. note 2 e 3.

<sup>6</sup> Fra il 1951 ed il 1971 la popolazione attiva occupata negli impieghi pubblici è cresciuta del 58%, mentre (nello stesso periodo) la occupazione industriale è cresciuta solo del 40% e l'occupazione complessiva ha subito — come già si è visto — una considerevole riduzione.

Nel 1961 troviamo che il 33,3% della popolazione attiva del Centro-Nord è impiegata nei servizi e nella pubblica amministrazione, nel 1973 la percentuale cresce al 39,8%, con un aumento del 6,5%. Nel Sud, troviamo invece che la percentuale, nel 1961, è del 29,7% e nel 1973 è del 37,9%; l'aumento è quindi dell'8,2%.

<sup>7</sup> Nel periodo 1951-1961 sono emigrate, in media, dal Sud 140.000 persone all'anno, negli anni 1961-1967 si è passati ad una media di 200.000 emigrati all'anno. La media nazionale dell'emigrazione verso l'estero è passata da 160.000 emigrati all'anno nel periodo 1951-1961 a 100.000 emigrati all'anno nel periodo 1961-1967. Nel periodo 1951-1961 si sono avuti quindi 20.000 emigrati all'anno dal Nord Italia verso l'estero, mentre nel periodo 1961-1967 il Nord Italia ha avuto un "saldo attivo" di 100.000 immigrati in media ogni anno, provenienti dal Sud. Nel periodo da ultimo considerato, il Sud ha fornito quindi 100.000 immigrati all'Italia del Nord (ogni anno) e 100.000 immigrati alla Francia, alla Germania, ecc. Connessi ai fenomeni dell'emigrazione interna, sono quelli dei ghetti urbani, dell'"aumento della delinquenza," ecc.

ché, per via di vari mescolamenti e rimescolamenti, si è pervenuti all'assestamento indicato. Ma, evidentemente, incremento dell'occupazione nella pubblica amministrazione e nel commercio non significa benessere per la popolazione, significa solo possibilità di vita più o meno stentata, più o meno precaria; e, comunque, gonfiamento a dismisura dello stato assistenziale.<sup>8</sup>

2. Con ciò non siamo ancora pervenuti al punto chiave dell'analisi e cioè all'individuazione della contraddizione fondamentale. La contraddizione fondamentale (una delle contraddizioni fondamentali) dello stato capitalistico italiano sta nel fatto che mentre i posti di lavoro nell'industria, nel periodo 1951-1971, sono cresciuti, come si è visto, di soli 2 milioni di unità, lo stato industriale italiano ha fatto un enorme salto in avanti — anche Podbielski<sup>9</sup> ha messo in rilievo questo aspetto. Per restare agli anni del cd "miracolo economico," è da tener presente che il reddito nazionale netto (a prezzi del 1963) è passato da 14.058 miliardi a 24.670 miliardi. Gli investimenti lordi sono passati da 2.537 miliardi a 6.443 miliardi. Il prodotto delle attività industriali, sempre a prezzi 1963, è passato da 4.178 miliardi a 9.272 miliardi. Tenuto come base il 1938, l'indice della produzione industriale nel 1951 era a quota 119, mentre nel 1961 era a quota 323; quindi la produzione industriale, fra il 1951 ed il 1961, è quasi triplicata.

*Dall'Indagine statistica sullo sviluppo del reddito*

<sup>8</sup> "L'interesse materiale della borghesia — ha notato Marx ne *Il 18 brumaio di Luigi Bonaparte* — è legato nel modo più stretto al mantenimento della grande e ramificata macchina statale. Qui essa mette a posto la sua popolazione superflua." Inutile aggiungere che ramificato e sviluppato sistema di pubblico impiego significa ramificato e sviluppato sistema clientelare. Lo stato assistenziale è anche, per sua natura, uno stato clientelare: sul presupposto di un diffuso e generalizzato bisogno nella popolazione si dispensano "favori"; la "dispensa dei favori" diviene, nello stato assistenziale, una delle principali "arti di governo."

<sup>9</sup> Vedi nota 4.

nazionale italiano dal 1861 al 1956,<sup>10</sup> e dagli *Annuari di statistica italiana*<sup>11</sup> risulta che l'indice ISTAT della produzione italiana era di 71 nel 1946, 123 nel 1950, 191 nel 1955, 358 nel 1962, 546 nel 1969. Si può dire quindi — secondo questi indici — che fra il 1950 ed il 1969 la produzione industriale è quadruplicata, ma, nello stesso arco di tempo, non si è avuta affatto una quadruplicazione della forza-lavoro assorbita dall'industria, giacché, come si è visto, all'inizio degli anni Settanta si è avuto invece nell'industria un incremento pari solo ad un quarto della forza-lavoro occupata nel 1951. Ed ecco allora alcuni dati inconfutabili:

- consistente incremento della popolazione;
- consistente incremento della produzione;
- e, nonostante ciò, decrescere dei posti lavoro.

Come si spiega questo fenomeno? Si spiega tenendo conto del fenomeno dell'automazione (o, se si vuole, della meccanizzazione), di cui si parlerà nell'Appendice.

3. Prendiamo ora in considerazione un altro affresco di carattere generale. Lo ricaviamo dal "Corriere della Sera" del 20 gennaio 1974:

L'Italia sta diventando, se si presta fede alle statistiche, un paese di invalidi. Quattro milioni e 200 mila pensioni di invalidità, per lavoratori dipendenti e lavoratori autonomi, contro 3 milioni e 800 mila pensioni di vecchiaia. E la invalidità tende ad accentuare la sua prevalenza. Prendiamo gli anni piú recenti. Nel 1972, per i lavoratori dipendenti si contavano 2 milioni e 856 mila pensioni di vecchiaia e 2 milioni e 618 mila pensioni di invalidità. Il preventivo INPS del 1974 è di 2.932.000 pensioni di vecchiaia e 3.088.000 pensioni di invalidità. Per i coltivatori diretti si contavano, nel 1972, 675 mila pensioni di vecchiaia e un

<sup>10</sup> *Annali di statistica*, serie VIII, vol. 9, Istituto centrale di statistica, Roma 1957.

<sup>11</sup> Relativi agli anni 1962, 1969.

milione e 325 mila pensioni di invalidità. Il calcolo del 1975 è di 602 mila pensioni di vecchiaia e 1 milione 419 mila pensioni di invalidità. [...]

La crescita impetuosa delle pensioni di invalidità non è un fenomeno ripartito omogeneamente su tutto il territorio nazionale. Nel Nord il rapporto tra i due tipi di previdenza è fisiologico. A Vercelli, ad esempio, si contano in media 100 pensioni di vecchiaia e 28 di invalidità, a Novara 100 di vecchiaia e 34 di invalidità. Ad Agrigento, per converso, 100 di vecchiaia e 268 di invalidità. Vediamo qualche dato regionale. In Lombardia i pensionati invalidi sono il 46 per cento dei pensionati per vecchiaia, in Sicilia il 139 per cento, in Umbria il 155 per cento, in Calabria il 181 per cento, in Puglia il 200 per cento, in Basilicata il 238 per cento [...]. Un lavoratore ottiene la pensione di vecchiaia se ha pagato quindici anni di contributi almeno. Ma bastano cinque anni per la pensione di invalidità. Poiché il minimo è diventato eguale, per entrambe le forme di pensione, al livello (con i nuovi miglioramenti) di 42.900 lire mensili, diventa evidente che l'INPS paga, in un caso, avendo incassato molto meno che nell'altro caso. Infatti per l'INPS si annuncia, nel 1976, un disavanzo patrimoniale che, divorate tutte le riserve, raggiungerà la cifra impressionante di 3.047 miliardi.

Un disavanzo di 3.047 miliardi. Chi paga? Evidentemente paga lo stato, il contribuente. Ciò significa che il sistema "previdenziale" è diventato un sistema assistenziale più o meno generalizzato. Ciò vuol dire che il sistema dei "contributi" e dei "premi" appare sempre più superato (come si vedrà meglio in seguito).

In sostanza: vi è un problema di pubblica assistenza, l'area dell'emarginazione cresce, specie nel Meridione; gli emarginati premono sul sistema assistenziale (previdenziale), travolgono i limiti "legali" e "formali," pretendono dallo stato una qualche forma di soccorso. Il "Corriere della Sera" "denuncia" questo fenomeno, ma qui non si tratta tanto di denunciare, quanto di constatare, di fare delle corrette analisi e di ricavarne determinate conclusioni politiche. Secondo l'onorevole Antonio Del Pennino, re-

pubblicano e portavoce dell'onorevole Ugo La Malfa (almeno così assicura il "Corriere della Sera"), "si verificano nel Meridione situazioni incredibili. Esistono centri — prosegue Del Pennino — in cui i titolari di pensioni di invalidità sono la maggioranza della popolazione attiva." Si dovrebbe però dire, più correttamente, della popolazione attiva costretta alla permanente inattività.

Le commissioni — citiamo sempre dal "Corriere della Sera" — sono di manica estremamente larga. Le pressioni clientelari [...] trasformano l'istituto previdenziale in una distribuzione di favori (qualcosa di simile avviene con l'indennità di disoccupazione ai braccianti, che favorisce carcerati, barbieri, impiegati, fannulloni).

In sostanza, il discorso è questo: occorre stringere i cordoni; carcerati, fannulloni, ecc., non devono godere del pubblico soccorso. Ma che significa "fannullone" in una società che costringe la popolazione all'inattività? "È compito dello stato — asseriva l'"illuminista" Muratori — procurar lavoro al popolo, prima di creare leggi avverso il vagabondaggio e la mendicizia."<sup>12</sup>

Chi ragiona così, oggi? "Centri in cui i titolari di pensioni di invalidità sono la maggioranza della popolazione attiva!" E questo non dice nulla all'onorevole Antonio Del Pennino, repubblicano? Ma è poi tanto scandaloso che "le commissioni" siano "di manica larga?" Che cerchino di far sí che la gente possa sopravvivere? "Carcerato" e "fannullone": si risfodera l'antico armamentario al fine di colpevolizzare l'emarginato e scaricare su di lui le colpe che sono della società. Secondo i repubblicani (citiamo sempre dal "Corriere della Sera") dovrebbe essere combattuto il "lassismo verso i profittatori"; ed i "profittatori" sono, naturalmente, gli emarginati sociali.

Pietro Boni, della CGIL, non è però d'accordo con questa impostazione. Egli osserva che "il rigore ver-

<sup>12</sup> Traggio la citazione da TERRANOVA, *op. cit.*

so i poveracci che, quand'anche abbiano raggiunto la pensione con un sotterfugio, dovranno accontentarsi di qualche decina di migliaia di lire al mese, sarebbe indecoroso raffrontato all'indulgenza usata verso i superburocrati..." È vero che per i titolari di pensioni di invalidità non esiste rapporto tra i contributi versati e le somme percepite, ma, dice Boni, "la concezione contabile" della gestione previdenziale, "tanto si incassa tanto si paga," è ormai finita da tempo. Teniamo in evidenza questa importante indicazione: la si verificherà in seguito.

Notiamo ancora che "per il triennio 1974-1976 la gestione pensionistica per i coltivatori diretti, artigiani e commercianti registrerà 189 miliardi di entrata e 679 miliardi di uscita." "In realtà — dice ancora Boni — oltre il settanta per cento delle pensioni di invalidità sono pensioni di vecchiaia che hanno un altro nome..." Visto che un lavoratore dipendente va in pensione a 60 anni, se uomo, e a 55, se donna (gli "autonomi" vanno in pensione, rispettivamente, a 65 e 60 anni), con la pensione di invalidità si anticipa, in pratica, la pensione di vecchiaia. Come si vede, la gente "si arrangia." Per "vivacchiare" si appoggia sul pubblico soccorso.

### 3. *La sicurezza sociale è possibile?*

1. Il sistema di "sicurezza sociale" è la pretesa, da parte dello stato (sociale), di garantire sicurezza di vita a tutti i cittadini, "dalla culla alla bara" (per adoperare una tradizionale espressione). Con il sistema della sicurezza sociale, il sistema di previdenza raggiunge la sua pienezza: lo stato si fa carico non solo dei bisogni dei lavoratori (previdenza sociale), ma dei bisogni di tutti i cittadini. Che questa sia solo una "pretesa" e non già realtà, è cosa che vedremo meglio fra poco.

Il sistema della previdenza sociale è nato nella seconda metà dell'Ottocento. In concomitanza con

il sorgere dello stato industriale, è, quindi, con il dissolversi del precedente assetto economico-sociale di tipo agrario-feudale, incominciano a sorgere, in Italia, le casse mutue di previdenza, costituite dalla classe operaia. Si tratta — lo si è già detto — di embrionali forme di assicurazione contro i rischi, a base solidaristica e volontaria. Ogni socio versa un contributo, sicché, in caso di bisogno, riceve dalla cassa un soccorso. È questo il primo nucleo del sistema di assicurazione sociale. Su questo tipo di iniziativa si innesta poi l'azione dello stato. Si passa così, dal sistema detto delle "assicurazioni mutue," al sistema delle "assicurazioni sociali."

Il sistema delle assicurazioni sociali differisce quindi dalle mutue assicurazioni proprio perché l'organizzazione e la gestione delle casse di previdenza avviene in forma pubblica. L'assicurazione sociale può essere volontaria (vi aderisce chi crede) oppure obbligatoria. Storicamente, si passa dalla forma volontaria a quella obbligatoria. In entrambi i casi, però, le casse vengono alimentate dal contributo degli assicurati. Ma il sistema presto si trasforma, nel senso che al pagamento dei contributi incominciano a concorrere gli imprenditori e lo stato (sempre più massicciamente). Da questo momento il sistema delle assicurazioni sociali trapassa in quello detto della "previdenza sociale." Grado a grado, la tutela si estende poi al di là del "rapporto di lavoro." Si tutela il lavoratore disoccupato e cioè colui che "ha già perduto" il posto di lavoro; si tutela il lavoratore affinché non divenga disoccupato (cassa integrazione, guadagni). Come si vede, la protezione si estende sempre più, allontanandosi sempre più dall'originario ancoraggio ("rapporto di lavoro"). Si giunge così al concetto della protezione del "cittadino bisognoso" in quanto tale. Da questo momento in poi, il sistema della previdenza sociale trapassa in quello detto della "sicurezza sociale."

Ancora più in sintesi: nel sistema di previdenza sociale, la produzione e lo stato cercano di farsi

sempre piú carico dei bisogni dei lavoratori; nel sistema detto di "sicurezza sociale" (fase attuale della evoluzione) si "pretende" invece di andare incontro ai bisogni di tutti i cittadini; al limite, a tutti i bisogni di ogni cittadino. Insomma, nell'attuale fase, la "protezione" "tende a coprire" tutto l'ambito dei "bisogni sociali."

Da tempo gli studiosi della legislazione sociale si domandano se siamo in presenza di una realtà istituzionale che può essere ancora connotata come "stato sociale" o siamo invece in presenza di una diversa realtà da qualificare in altro modo.

La evoluzione nel senso indicato si coglie ancor meglio alla luce dei seguenti dati:

1) nel 1963 è istituita la pensione per le "casalinghe";

2) nel 1965 è istituita la pensione di anzianità;

3) nel 1969 è istituita la pensione in favore dei cittadini ultrasessantacinquenni sprovvisti di reddito.

Quest'ultima pensione viene concessa indipendentemente dal pagamento di contributi da parte dei beneficiari o dalla preesistenza di un rapporto di lavoro. Ogni cittadino, che abbia raggiunto l'età di 65 anni e sia privo di reddito (piú precisamente, abbia un reddito inferiore a L. 156.000 annue), ha diritto alla pensione. Si tratta, come si vede, di una forma di "assistenza sociale" collegata al sistema di previdenza sociale. In altri termini, si tratta di un indice chiaro dell'evolversi del sistema previdenziale verso forme assistenziali. La pensione di cui sopra è posta interamente a carico del Fondo sociale (di cui si parlerà in seguito).<sup>13</sup>

2. L'art. 2115 del codice civile pone l'obbligo delle contribuzioni per metà a carico del datore di lavoro

<sup>13</sup> Il Fondo sociale originariamente eroga ai cittadini ultrasessantacinquenni sprovvisti di reddito una pensione di L. 12.000 mensili, per tredici mensilità annue (e cioè la stessa rendita posta a carico del Fondo per ogni pensione liquidata dall'assicurazione generale obbligatoria).

e per l'altra metà a carico del lavoratore. Subito dopo il secondo conflitto mondiale, i contributi vengono però posti a carico dei datori di lavoro.<sup>14</sup> Al principio — che resta valido ancor oggi, con i limiti di cui si parlerà — fa eccezione la contribuzione integrativa dell'assicurazione invalidità e vecchiaia (posta per un terzo a carico dei lavoratori). Inutile dire che gli imprenditori mettono il versamento contributi in conto "costo-lavoro." In altri termini, vi sono due alternative: possono essere pagati salari più elevati con contributi assicurativi a carico dei lavoratori o salari più bassi con contributi assicurativi a carico dei datori di lavoro. Gli imprenditori sono gravati allo stesso modo, salvo il vantaggio che essi hanno, nel secondo caso, di poter evadere la "contribuzione sociale." In definitiva, chi paga, come ben si dice, è "la produzione." L'alternativa reale si pone solo fra "produzione" e "stato."

Nell'istituire il Fondo sociale, la legge n. 903 del 1965 ha previsto un modo nuovo di finanziamento: ha escluso qualsiasi contributo a carico degli imprenditori e dei lavoratori ed ha posto le relative spese (che sono ingenti) a carico dello stato e delle preesistenti istituzioni mutualistiche. In particolare, l'art. 3 della legge ha disposto che al Fondo sociale sia versato, ciascun anno, un contributo sociale che va dai 305 miliardi del 1965 ai 350 miliardi relativi a ciascun anno del triennio 1967-1969. Una tale "sistemazione finanziaria," prevista come provvisoria, è divenuta definitiva. Per il 1975 il contributo statale è stato elevato a 535 miliardi. Come si vede, il peso contributivo a carico dello stato è via via crescente. Ovviamente, se paga lo stato pagano i cittadini (il contribuente).

Si è già detto che a carico del Fondo sociale sono poste le pensioni in favore dei cittadini ultrasessantacinquenni privi di reddito. In definitiva, si può dire

<sup>14</sup> Artt. 1, 2 e 3 DL 2 aprile 1946, n. 142.

che con l'istituzione del Fondo sociale il sistema previdenziale italiano si è trasformato marcatamente in senso assistenziale.

In sintesi, è questo il tipo di evoluzione che si è verificato e che occorre tenere sempre presente:

1) ai sensi dell'art. 2115 cc pagano al 50% lavoratori ed imprenditori;

2) secondo il DL 2 aprile 1946, n. 142, in linea generale, pagano gli imprenditori (scaricando sui datori di lavoro la loro quota di contributi, i lavoratori ottengono indirettamente e momentaneamente dei miglioramenti salariali);

3) successivamente, al fine di sgravare "la produzione," lo stato si carica di sempre maggiori pesi contributivi<sup>15</sup>;

4) ma, ad un certo momento, non si vede perché lo stato debba prendersi carico delle condizioni dei lavoratori e non già di quelle di tutti i cittadini in stato di bisogno.

In altri termini, l'evoluzione sopra descritta ha portato dritto allo stato assistenziale; o, se si vuole, al sistema detto della "sicurezza sociale."<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Tenuta presente la percentuale di contributi sociali versati dai lavoratori, dagli imprenditori e dallo stato, rispettivamente negli anni 1962-1970, si rileva che, in questo arco di tempo, il contributo dei lavoratori è cresciuto dell'1,5%, quello degli imprenditori è diminuito del 6,4%, mentre quello dello stato è cresciuto del 4,5%. In Francia, negli stessi anni, il contributo dello stato si è abbassato del 4,1%, quello degli imprenditori è cresciuto dello 0,4%, quello dei lavoratori è cresciuto del 3,1%. In Germania, negli stessi anni, il contributo dello stato si è abbassato dell'1,2%, quello delle imprese è cresciuto dell'1%, quello dei lavoratori è cresciuto dell'1,9% (Fonte: *Statistiche della Comunità Europea*, in *Annuario di statistiche sociali*, 1972).

<sup>16</sup> Il bilancio dell'INPS, per il 1975, prevede entrate per 12.146 miliardi e uscite per 12.567 miliardi; con un deficit di 421 miliardi. Il volume complessivo dei mezzi finanziari amministrati dall'INPS è pari ormai al 12% del reddito nazionale netto. L'evoluzione è stata in questo senso: 1920, il reddito nazionale (netto ai prezzi di mercato) è di 87 miliardi di lire, l'INPS riscuote contributi che, in percentuale del reddito nazionale, rappresentano lo 0,3%. Nel 1937 si arriva allo 0,9% (reddito nazionale 128 miliardi), nel 1940 al 2,2% (reddito nazionale 176 miliardi), nel 1943 al 3% (reddito nazionale 351 miliardi), nel 1953 al 5,3% (reddito nazionale 11.334 miliardi), nel 1955 al 6% (reddito nazionale 13.359 miliardi), nel 1961 al 7,5%

3. L'evoluzione in senso assistenziale la si può cogliere anche seguendo altri profili. Prima dell'entrata in vigore della legge n. 238 del 18 marzo 1968, la misura delle pensioni era rapportata al livello dei contributi versati. La nuova legge ha invece disposto che le pensioni siano commisurate alla retribuzione percepita dall'assicurato. In tal modo, il livello delle pensioni è sganciato dalle contribuzioni, per essere commisurato alle esigenze di vita dei pensionati. Ulteriori aspetti. Le indennità relative alla disoccupazione in agricoltura non sono vere e proprie indennità di disoccupazione, ma rappresentano invece una forma di integrazione salariale per lavoratori a basso reddito; costituiscono cioè una forma di assistenza erogata a cittadini che lavorano in modo precario e quindi vivono in stato di bisogno. E che dire della cassa integrazione guadagni che vige per il settore industriale? Essa costituisce una forma di assistenza, di soccorso, in favore dei lavoratori che per ragioni congiunturali vedono decurtato il proprio orario di lavoro, e, quindi, il proprio reddito. L'evoluzione della cassa integrazione guadagni costituisce anzi la manifestazione più vistosa dell'evoluzione (involuzione) del sistema assicurativo in senso assistenziale.

In sintesi. All'inizio (contratto nazionale del 13 giugno 1941) è prevista una integrazione salariale pari al 75% delle ore lavorate al di sotto delle 40 settimanali (la cassa viene finanziata con contributi posti a carico degli imprenditori — pari al 5% delle retribuzioni lorde corrisposte agli operai). Successivamente, vengono istituiti tre tipi di intervento. Primo. Intervento "ordinario." Vi è una sezione speciale del-

(reddito nazionale 21.308 miliardi), nel 1965 al 9,7% (reddito nazionale 32.528 miliardi); fonte: INPS, *Il primo settantennio di attività dell'INPS attraverso la legislazione previdenziale*, Officine Grafiche Firenze spa, Roma 1970, p. 316. Nel 1974 — si è già detto — la percentuale raggiunge il 12%. Come si vede, detta percentuale cresce costantemente.

l'INPS che eroga agli operai un importo pari a circa il 66% della retribuzione, in caso di sospensione del lavoro o di riduzione dell'orario lavorativo; per le ore non lavorate fra le 24 e le 40 settimanali. L'integrazione è cioè commisurata ad un numero di ore di lavoro non effettuate che non superi le 16 ore settimanali.<sup>17</sup> In ogni caso, l'intervento non riguarda possibili riduzioni di orario per la fascia superiore alle 40 ore settimanali. La durata massima della erogazione integrativa è di tre mesi, per i casi di sospensione totale; mentre, per il caso di riduzione di orario, la erogazione può giungere fino a sei mesi. La richiesta di erogazione viene fatta dalle aziende ad una commissione provinciale dell'INPS. La gestione della cassa ordinaria è largamente deficitaria. Alla fine del 1973, si registrava un passivo di circa 75 miliardi; passivo che, successivamente, è di molto aumentato.

Vi è poi la gestione speciale della cassa, relativa al settore edilizio. È questo il secondo intervento della cassa integrazione. L'estensione della cassa al settore edilizio è avvenuta con legge del 1963. Con detta legge, la cassa si è trasformata in strumento di carattere generale per interventi economici di tipo congiunturale, a favore delle aziende ed in difesa dell'occupazione. L'integrazione si riferisce, attualmente, ad ore di lavoro non prestate che vanno da zero ore settimanali a quaranta ore. La misura dell'integrazione è stata elevata dal 66% all'80% della retribuzione. Con legge del 1970 il trattamento è stato esteso ai dipendenti delle aziende artigiane operanti nel settore edilizio. Anche la gestione della cassa speciale è largamente deficitaria. Alla fine del 1973 si registrava

<sup>17</sup> Ad esempio, se l'orario viene ridotto a 24 ore settimanali, il lavoratore riceverà la paga corrispondente a 34 ore e 40 minuti (24 ore lavorate + 10 ore e 40 minuti corrispondenti ai due terzi delle 16 ore integrate). Se i lavoratori vengono "sospesi a zero ore," come si dice con linguaggio tecnico, riceveranno solo una paga corrispondente a 10 ore e 40 minuti.

un passivo di 150 miliardi. Nel corso del 1973 le uscite sono state tre volte maggiori delle entrate. Come si vede, è la finanza pubblica a sostenere praticamente il carico.

Gli interventi straordinari della cassa integrazione rappresentano il terzo tipo di intervento. Essi hanno la caratteristica fondamentale di essere a completo carico dello stato. Come si vede, la cassa si è andata gradualmente trasformando da intervento di tipo "previdenza sociale" in intervento di tipo sostanzialmente "assistenziale."

Si consideri poi il continuo crescere del campo dell'intervento. Se il primo tipo di intervento riguardava — come si è visto — la fascia lavorativa fra le 24 e le 40 ore settimanali, con l'intervento in favore dell'edilizia la copertura ha riguardato una fascia lavorativa compresa fra zero e 40 ore. Attualmente, la copertura si riferisce ad una fascia che va dalle zero alle 44 ore. La durata del trattamento è prorogabile fino a 9 mesi, la misura del soccorso giunge fino all'80% della retribuzione. Questo tipo di intervento "straordinario" con legge del 1972 è stato esteso. In forza di detta legge, è consentita una proroga del trattamento anche oltre i 9 mesi.

Al finanziamento della cassa si provvede oggi con un contributo a carico delle imprese ed uno a carico dello stato. Il contributo a carico delle imprese che, come si è visto, originariamente era pari al 5% delle retribuzioni lorde, oggi è sceso all'1,10% di dette retribuzioni; il che vuol dire che oggi, in sostanza, il maggior carico grava sullo stato. La cassa integrazione guadagni si configura quindi come una forma di soccorso pubblico contro i mali generati dalla disoccupazione congiunturale. Si tratta di un soccorso prestato in favore della "popolazione attiva occupata," come nel caso della indennità di disoccupazione in agricoltura. Di fronte al vistoso fenomeno della disoccupazione strutturale e congiunturale, lo stato capitalistico si trova insomma sempre più oberato

da "oneri gravosi," sicché "entra in crisi": crisi economica, che diviene crisi istituzionale.

4. In Italia si incomincia a parlare di "libertà dal bisogno" proprio nel secondo dopoguerra e cioè quando la situazione di bisogno delle masse è larga e generalizzata. Alla cd "teoria del bisogno sociale" si ispira, ad esempio, la Commissione per la riforma della previdenza sociale che viene istituita nel 1947. La Costituzione repubblicana, che viene elaborata nello stesso anno, esprime i principi solidaristici dello stato assistenziale. Così, l'art. 38 riconosce al "cittadino" "il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale," mentre l'art. 36 sgancia la retribuzione dalla prestazione lavorativa (rompendo, in tal modo, il cd "sinallagma contrattuale"), per agganciarla al bisogno del lavoratore e della sua famiglia. Nota giustamente Levi Sandri nell'opera già citata che le leggi successive alla Costituzione si ispirano tutte a questi principi. Gli studiosi di legislazione sociale avvertono che nel secondo dopoguerra si verifica un mutamento sostanziale e chiamano questo mutamento "sistema di sicurezza sociale." L'espressione è, evidentemente, ideologica; visto che "la realtà" — come già si è notato — è proprio "l'insicurezza sociale" diffusa e l'incapacità dello stato capitalistico di affrontare seriamente il problema della disoccupazione. "In realtà," il sistema di sicurezza sociale non può essere altro che un sistema assistenziale più o meno generalizzato: il bisogno c'è (è constatato, è registrato), si vorrebbe soccorrerlo (almeno si dice), ma ciò non rientra nelle "compatibilità del sistema" (e cioè "non si può soccorrerlo" restando nel quadro economico-sociale di tipo capitalistico). "La realtà" è quindi il soccorso parziale, precario ed insufficiente; una forma di assistenza che lascia il cittadino nel bisogno, ma lo aiuta in qualche modo a vivere, a sopravvivere, "a campare."

#### 4. *La ferrea legge della mancata assistenza*

1. Nel 1968 Johnson ha assunto l'impegno, negli Stati Uniti (impegno regolarmente non mantenuto), di costruire la "Grande società," eliminando la povertà. Analogo impegno — come si ricorderà — aveva assunto in precedenza J. Kennedy. Ma come eliminare la povertà in una società di tipo capitalistico? È questo l'insuperabile problema. L'espedito escogitato è stato: istituire la cd "imposta negativa." Alla mirabile idea ha anche aderito Heath per la Gran Bretagna. Da allora, nei paesi occidentali si è discusso molto della imposta negativa (in Italia, per verità, se ne è discusso pochissimo). Di che si tratta?

In sostanza si tratta di garantire ad ogni cittadino (al cittadino "bisognoso") un minimo vitale a spese dello stato. Il cittadino ricco paga le imposte (imposta positiva), il povero invece "riceve" dallo stato un soccorso economico (imposta negativa). Tutto qui. L'idea pare molto elementare, molto semplice e molto bella; peccato che sia irrealizzabile. Irrealizzabile perché contrasta (nientemeno!) con le fondamentali leggi economiche del sistema capitalistico. Infatti, se il disoccupato (il cittadino "bisognoso"), assistito dalla pubblica finanza, guadagna più dell'operaio a più basso reddito (con lavoro precario o saltuario), l'operaio a più basso reddito preferisce ovviamente non lavorare per "godere" il sussidio di disoccupazione. Gli economisti borghesi — quelli contrari all'istituzione dell'imposta negativa — hanno espresso lo stesso concetto dicendo che l'imposta negativa incoraggia l'ozio e la pigrizia e per questo va rifiutata. In realtà siamo di fronte a quella che si potrebbe chiamare la "legge ferrea della mancata assistenza." Formulata in maniera un po' più articolata, detta legge (ovviamente, occorre togliere al termine ogni "suggerimento" di tipo scientifico) può essere espressa nella maniera seguente: se lo stato versa al cittadino disoccupato o povero una inden-

nità pari alla differenza fra il suo reddito individuale (quale che sia, minimo o nullo) ed il livello che viene convenzionalmente fissato come minimo vitale (ammettiamo, 60.000 lire al mese),<sup>18</sup> chi, lavorando, realizza un reddito piú basso (rispetto al livello del "minimo vitale"), oppure realizza un reddito prossimo a quello del minimo vitale (ammettiamo che, lavorando, guadagni 65.000 lire al mese), evidentemente non ha piú alcun interesse a lavorare. Perché lavorare per percepire, ad esempio, 60.000 lire al mese, raccogliendo olive o uva o facendo il piccolo commercio o il lustrascarpe, se lo stato assicura comunque "gratuitamente" 60.000 lire al mese? Meglio restare inattivi e percepire l'indennità. Come dire che l'imposta negativa spazza via il lavoro precario, mettendo in crisi il sistema capitalistico che sul lavoro precario e sottopagato largamente si regge.<sup>19</sup>

2. Com'è noto, nella seconda metà del XVIII secolo si verifica in Inghilterra un periodo di grave crisi economica e di grave disoccupazione. La fase piú acuta cade intorno al 1780. Viene allora in mente, ad alcuni "ingegni," di mettere a profitto anche la disoccupazione. Se la ricchezza deriva dal lavoro — pensa, ad esempio, Geremia Bentham — e se vi

<sup>18</sup> Come minimo vitale si fanno le seguenti cifre: in Francia si parla di 4 mila o 5 mila franchi all'anno, per una persona sola, e di 8 mila o 10 mila, per una famiglia di 4 persone; il progetto americano, respinto dal senato nel 1972, prevedeva 1.600 dollari all'anno per una famiglia di 4 persone.

<sup>19</sup> Uno dei "padri" dell'economia politica e cioè Ricardo ha enunciato in termini di grande consapevolezza "la legge ferrea della mancata assistenza": "Se, in forza di una legge, ogni persona bisognosa può essere soccorsa, tanto da essere messa in grado di condurre una vita tollerabile, la teoria ci porta a prevedere che tutte le imposte, riunite assieme, rappresentano un modesto carico, rispetto a quello necessario per prelevare i sussidi in favore dei poveri. Il principio di gravitazione universale — aggiunge Ricardo — non è piú sicuro della tendenza di simili leggi a trasformare la ricchezza e potenza in miseria e debolezza e a distogliere i lavoratori dal lavoro" (*Principles of Political Economy and Taxation*, Cambridge University Press, Cambridge 1966, p. 108).

sono molti disoccupati, perché non impiegare la "forza inutilizzata" di questi disoccupati per produrre ricchezza?<sup>20</sup> Il ragionamento conteneva in sé una grave contraddizione. Osserva giustamente Polanyi:

La ragione economica per la quale non era possibile fare denaro con i poveri non avrebbe dovuto rappresentare un mistero. Era stata data quasi centocinquanta'anni prima da Daniel Defoe, il cui opuscolo, pubblicato nel 1704, arrestò la discussione iniziata da Bellers e da Locke. Defoe insisteva sul fatto che *se i poveri venivano aiutati essi non avrebbero lavorato in cambio di un salario* e che se fossero stati messi a produrre merci in istituzioni pubbliche avrebbero semplicemente creato una maggiore disoccupazione nell'industria privata. Il suo opuscolo aveva il titolo satanico: *Giving Alms no Charity and Employung the Poor a Grievance to the Nation* [Fare l'elemosina non è carità e dare lavoro ai poveri è un danno per la nazione].<sup>21</sup>

Nota Polanyi che il saggio di Defoe "fu presto dimenticato," "mentre i modesti paradossi di Mandeville (sulla industriosità delle api, le cui comunità prosperano anche perché incoraggiano 'la vanità e l'invidia, il vizio e lo spreco') furono invece argomento di esercizio per menti come quelle di Berkeley, Hume e Smith."<sup>22</sup>

Sempre nel XVIII secolo, più precisamente nel 1788 e, questa volta, in Italia, il punto centrale della questione viene colto da un altro acuto pensatore; da G. B. Vasco, in risposta al quesito: "Quali sono i mezzi per provvedere al sostentamento degli operai

<sup>20</sup> "L'idea che la miseria potesse essere messa a frutto cominciava ad occupare la mente della gente. [...] Jeremy Bentham, il più prolifico tra tutti i progettatori di idee sociali, sviluppò il piano dell'uso dei poveri su larga scala per far funzionare macchine elaborate dal suo ancora più ingegnoso fratello, Samuel, per la lavorazione del legno e del metallo. 'Bentham,' dice sir Leslie Stephen, 'si era unito al fratello e insieme erano alla ricerca di una macchina a vapore. Venne ora loro in mente di usare i carcerati invece del vapore'" (KARL POLANYI, *La grande trasformazione*, Einaudi, Torino 1974, p. 135).

<sup>21</sup> POLANYI, *op. cit.*, p. 138.

<sup>22</sup> *Ibid.*

soliti impiegarsi nel torcimento della seta ne' filatoi, qualora questa classe di uomini, così utili nel Piemonte, viene ridotta agli estremi dell'indigenza per mancanza di lavoro cagionata dalla scarsità della seta?" Rispondendo a questo quesito, Vasco afferma che solo coloro che sono veramente "privi di forza" possono godere della pubblica assistenza e cioè solo i "veri inabili." Ed aggiunge: i soccorsi pubblici devono essere "somministrati con la importantissima avvertenza di non rendere migliore la sorte degli inabili a spese pubbliche di quella dei validi che si procacciano il sostentamento col loro lavoro"; altrimenti, chi è disposto più a lavorare? Se il trattamento che si fa agli invalidi — aggiunge ancora Vasco — è molto duro "vedrassi allora sicuramente che ben pochi sono gli invalidi."

È così che si spiega il trattamento duro ed inumano fatto agli invalidi negli "ospedali," ai poveri nelle "case di lavoro" e nelle carceri, ecc. Siamo qui in presenza di una "legge fondamentale," della crudeltà ed inumanità come comportamento imposto alle pubbliche istituzioni dal sistema economico di tipo capitalistico.<sup>23</sup>

3. Il conte di Cavour segue alla lettera i consigli di Vasco. Egli pensa che il sistema assistenziale in altro non debba risolversi che in un controllo, da parte dello stato, delle organizzazioni caritative private preesistenti. La "carità legale" è, per Cavour, "un premio" elargito "alla incapacità." Nelle case di lavoro "dove non si lavora punto" e dove si sta per mangiare, vestirsi e dormire "meglio che nelle case degli operai agiati," "la certezza di non aver da temere le vicende della fortuna, e di ottenere in tutti i casi gli abbondanti soccorsi, distrugge nella classe operaia ogni spirito di previdenza e di industria."

<sup>23</sup> In Inghilterra, come vedremo meglio fra un momento, le *work-houses* — le "prigioni senza colpa," come venivano chiamate — dovevano essere luoghi di orrore proprio per scoraggiare l'"ozio" e la "pigrizia."

Per risolvere il problema del pauperismo, occorre quindi, secondo Cavour, dotare le case di lavoro di una regolamentazione interna ispirata a questi principi:

- “disciplina energica”;
- “obbligo di lavoro per tutti”;
- “cibo sano ma strettamente necessario”;

al fine di scoraggiare ciò che Cavour chiama “imprevidenza,” “pigrizia” e “dissipazione.” È questa la politica assistenziale dello stato unitario che continua sostanzialmente immutata anche “ai giorni nostri.”

4. Per proseguire il discorso generale sulla “mancata assistenza,” occorre però tornare all’Inghilterra del XVIII secolo. Si è già detto che alla fine del Settecento vi è in Inghilterra larga disoccupazione, cresce quindi a dismisura la spesa per sussidi ai poveri. Ciò induce il governo ad... eliminare ogni forma di soccorso.

Nel 1696 il volume totale dei sussidi è di circa 400.000 sterline; nel 1796 è di 2.000.000 di sterline; nel 1818 è di 8.000.000 di sterline. Tra il 1696 ed il 1818 la popolazione inglese triplica; ma, come si nota, il volume dei sussidi cresce di venti volte: la crescita è determinata quindi, prevalentemente, da un accresciuto “bisogno sociale.”<sup>24</sup>

Perché cresce il volume globale dei sussidi? Certo, perché vi è più disoccupazione; ma anche perché, nel frattempo, è intervenuta la famosa raccomandazione dei magistrati inglesi e cioè è cresciuto il livello di assistenza in favore dei poveri.

Come è noto, i magistrati inglesi riuniti al Pelikan Inn, a Speenhamland (presso Newbury), il 6 maggio del 1795, emettono la seguente raccomandazione (che prenderà poi il nome di *Speenhamland Law*):

<sup>24</sup> POLANYI, *op. cit.*, p. 140.

Quando un gallone di pane (circa 5 kg) costerà uno scellino, allora ogni povero ed ogni persona industriosa avrà, per il suo mantenimento, tre scellini la settimana, procurati con il suo lavoro o con quello della sua famiglia, oppure ottenuti mediante il sussidio in favore dei poveri; per il mantenimento della moglie e di ogni altro membro della famiglia viene accordato uno scellino e sei pence. Quando il gallone di pane costerà uno scellino e sei, si calcoleranno (invece di tre) quattro scellini settimanali; più uno scellino e dieci pence (per moglie e figli). In altri termini, per ogni penny di aumento del prezzo del pane si avranno tre pence per sé ed uno per moglie e figli.<sup>25</sup>

Perché questa raccomandazione — adottata successivamente da ogni contea inglese — ha una grande importanza politico-sociale? Perché con essa viene introdotto, per la prima volta, in sistema capitalistico, il salario minimo garantito per tutti (per ogni cittadino, sia occupato o disoccupato), assistito da un primitivo sistema di scala mobile (rapportato all'aumento del prezzo del pane: quello che oggi si chiamerebbe "il paniere"). Indagare perché nei sistemi capitalistici questo sistema non sia stato generalizzato; indagare perché, in Inghilterra, questo sistema sia "fallito," rappresenta una verifica storica anticipata di molte proposte che vengono oggi avanzate (non solo della proposta di introdurre la imposta negativa). In sostanza, si tratta di verificare se il sistema capitalistico sia in grado di assicurare a tutti i cittadini "il diritto di vivere," se cioè la sicurezza sociale sia possibile.

5. Nel 1820 la "scala del pane" viene ridotta, in Inghilterra, in diverse contee, sicché la condizione dei poveri si aggrava. Tra il 1818 ed il 1830 la scala subisce una riduzione di quasi un terzo (l'abbassamento riguarda tutte le contee). Comunque la *Speenhamland Law* (che era stata introdotta come intervento

<sup>25</sup> Avvertiamo che abbiamo formalmente modificato il testo della raccomandazione, come risulta da Polanyi, per renderlo più chiaro.

di tipo congiunturale) rimane in vigore in Inghilterra fino al 1834.

Sentiamo il giudizio di Polanyi su questa legge:

Il paradosso era soltanto apparente: Speenhamland aveva significato che la *Poor Law* (elisabettiana) dovesse essere amministrata con liberalità, ed anzi venne rivolta nella direzione opposta di quella originaria. Con la legge elisabettiana i poveri erano costretti a lavorare per qualunque salario potessero ottenere e soltanto coloro che non potevano ottenere lavoro avevano diritto al sussidio; un sussidio come integrazione del salario non fu né pensato né dato. Con la *Speenhamland Law* un individuo veniva aiutato anche se aveva un lavoro fintantoché il suo salario ammontava a meno del reddito familiare che gli era assegnato dalla scala (di Speenhamland). Nessun lavoratore aveva quindi alcun interesse materiale nel soddisfare il suo datore di lavoro, il suo reddito essendo lo stesso qualunque fosse il salario che egli guadagnava. Ciò era diverso soltanto nel caso in cui il salario realmente pagato superasse la scala, un'evenienza questa tutt'altro che normale nelle campagne, dove il padrone poteva procurarsi il lavoro quasi con qualunque salario; per quanto poco pagasse, infatti, il sussidio portava il reddito del lavoratore a livello della scala.<sup>26</sup>

Insomma, a che pro lavorare con impegno ed assiduità se i salari erano bassi e se, al più, un accresciuto impegno avrebbe assicurato agli operai solo di guadagnare "in proprio" quel minimo che invece era automaticamente assicurato dalle integrazioni salariali?

Ecco la "ferrea" contraddizione del sistema di mercato. Il sistema di mercato imponeva quindi l'eliminazione del "sistema dei sussidi," affinché potesse formarsi un "libero mercato del lavoro," un esercito industriale di riserva capace di svolgere il proprio ruolo; affinché potesse manifestarsi la spinta della fame come "incentivo" (per i disoccupati) a lavorare. È per questo che, nel 1834, la *Speenhamland Law* è stata abolita, è per questo che non è sta-

<sup>26</sup> POLANYI, *op. cit.*

ta mai più reintrodotta. Il "diritto di vivere" garantito a tutti — questa la lezione da trarre dall'abolizione della *Speenhamland Law* — non può esistere in una economia di mercato. L'economia di mercato impone che vi siano persone costrette a patire la fame perché il sistema economico non entri in crisi. Ogni tipo di riformismo che, nella società capitalista, voglia farsi carico della condizione dei poveri, del diritto di vivere, si scontra contro questa legge; il che è come dire che il sistema capitalistico è costretto dalla sua stessa logica economica a scontare la crudeltà e la inumanità; a rassegnarsi ad esse.<sup>27</sup>

L'episodio di Speenhamland rivelò al popolo del principale paese del secolo la vera natura dell'avventura sociale nella quale si stava imbarcando. Né i governanti, né i governati dimenticarono mai la lezione [...]. Per le generazioni successive niente avrebbe potuto essere più evidente della reciproca incompatibilità di istituzioni quali il sistema salariale ed il "diritto di vivere," o, in altre parole, dell'impossibilità di un ordine capitalistico funzionante fino a quando i salari erano integrati per mezzo di fondi pubblici. I contemporanei tuttavia non capivano l'ordine al quale essi stavano aprendo la strada. Soltanto quando apparve un grave deterioramento della capacità produttiva delle masse, una vera e propria calamità nazionale che ostacolava il progresso della civiltà delle macchine, la necessità di abolire il diritto incondizionato dei poveri al sussidio si impose alla coscienza della comunità [...]. Speenham-

<sup>27</sup> Se negli Stati Uniti, in Francia ed in Inghilterra i progetti di "imposta negativa" sono stati abbandonati, ciò si è verificato proprio perché ben presto gli "illuminati riformatori" si son resi conto della esistenza di quella che noi abbiamo chiamato "legge ferrea della mancata assistenza." "The Financial Times," in un articolo pubblicato il 28 marzo 1972, non ha mancato di ricordare che, in fondo, l'imposta negativa era nient'altro che una riedizione della *Speenhamland Law* del 1795, non a caso drasticamente eliminata nel 1834: "Non vi è nulla di nuovo — scrive testualmente "The Financial Times" — nella idea dell'imposta negativa. Quando i magistrati di Berkshire si riunirono a Speen nel 1795 per decidere che i salari delle persone bisognose sarebbero stati integrati mediante le indennità versate dalle parrocchie, pensavano allo stesso modo di coloro che oggi si fanno promotori dell'imposta negativa." Il richiamo non poteva essere più preciso e puntuale a dimostrazione della impossibilità di battere strade dimostrate impraticabili.

land era destinato a prevenire la proletarizzazione della gente comune o almeno a rallentarla. Il risultato fu semplicemente l'impoverimento delle masse che nel processo quasi persero la loro forma umana. La *Poor Law Reform* del 1834 eliminò questa ostruzione al mercato del lavoro: il "diritto di vivere" fu abolito. La scientifica crudeltà dell'atto fu così scioccante per il sentimento pubblico negli anni Trenta e Quaranta che le veementi proteste del tempo ne confusero l'immagine agli occhi della posterità. Molti dei poveri in condizioni di maggior bisogno furono abbandonati al loro destino quando i sussidi vennero ritirati e tra coloro che soffrirono maggiormente erano i "poveri dignitosi" che avevano troppo orgoglio per entrare nelle *workhouses* che erano diventati luoghi di vergogna. Mai forse in tutta la storia moderna è stato perpetrato un atto di riforma sociale più spietato: esso schiacciò una moltitudine di vite umane pretendendo semplicemente di fornire un criterio di vera povertà attraverso la prova delle *workhouses*.<sup>28</sup>

A questo modello, al modello "inglese," si ispira evidentemente Vasco nel concepire quella che diventerà la "politica assistenziale" dello stato unitario.

La nuova legge [la *Poor Law Reform* del 1834] prevedeva che per il futuro non sarebbe stata data alcuna assistenza esterna. [...] Le integrazioni del salario furono [...] interrotte. [...] Ora si lasciava al richiedente di decidere se era così completamente privo di tutti i mezzi da volersi rifugiare in un asilo che deliberatamente veniva trasformato in un posto di orrore.<sup>29</sup>

I riformatori che vogliono "seriamente" fare i conti con la realtà delle prigioni, degli ospedali psichiatrici, ecc., evidentemente non possono prescindere da una esperienza come questa. Ed il rilievo giova a porre in evidenza come sia poco sensato impostare una politica di riforme senza tener conto delle dinamiche economiche di fondo. Se l'economicismo va, evidentemente, combattuto, il discorso eco-

<sup>28</sup> POLANYI, *op. cit.*

<sup>29</sup> *Ibid.*

nomico appare invece imprescindibile, per il semplice fatto che l'economia è "la struttura."

6. "Dare lavoro ai poveri è un danno per la nazione," perché non c'è lavoro per tutti, perché in una situazione di penuria di posti di lavoro (o, che è lo stesso, di sovrappopolazione relativa), se si dà lavoro ad uno (al disoccupato), lo si toglie necessariamente ad un altro (al lavoratore occupato). "Fare l'elemosina non è carità," perché, se si attenua la fame, si contrasta la spinta dei proletari a vendere il proprio lavoro a qualsiasi prezzo; si incentiva la elevazione dei salari, ecc. Polanyi ricorda la dissertazione di Townsend sulle capre e sui cani:

La fame — affermava Townsend — domerà gli animali più feroci, insegnerà la decenza e l'educazione, l'obbedienza e la soggezione ai più perversi. In generale è soltanto la fame che può spronarli e pungolarli [i poveri, *N.d.R.*] al lavoro e tuttavia le nostre leggi hanno detto che essi non dovranno mai patire la fame. Le leggi, occorre dire, hanno anche detto che essi dovranno essere costretti a lavorare, ma l'obbligo della legge è seguito con agitazione, violenza e rumoreggiamenti, crea cattiva volontà e non può mai produrre un servizio buono e accettabile, mentre la fame non solo è una pressione pacifica, silenziosa e inflessibile, ma, essendo il motivo più naturale per l'attività e per il lavoro, richiede i maggiori sforzi, e quando viene soddisfatta dalla libera generosità di un altro, pone le basi per la buona volontà e la gratitudine.<sup>30</sup>

A queste "massime morali" si è ispirata la *Poor Law Reform*.

Questo era un nuovo punto di partenza per la società politica — scrive ancora Polanyi —. Avvicinandosi alla comunità umana dal lato animale [favola delle capre e dei cani da cui prende avvio la dissertazione di Townsend, (*N.d.R.*)], Townsend [...] [introduceva] un nuovo concetto di legge nelle questioni umane: quello delle leggi della natura. [...] Da questo punto di vista, una società poteva essere con-

<sup>30</sup> *Ibid.*

siderata come formata da due razze: proprietari e lavoratori. Il numero di questi ultimi era limitato dalla quantità di cibo e fino a che la proprietà era in salvo la fame li avrebbe indotti a lavorare.<sup>31</sup>

Ritorniamo, a questo punto, all'Italia ed ai giorni nostri. Perché — si domanda Levi Sandri — l'indennità di disoccupazione deve essere bassa? Perché *"è necessario evitare qualsiasi situazione che possa anche indirettamente far considerare più vantaggioso per l'individuo il godimento delle prestazioni assicurative in confronto dello svolgimento della propria attività lavorativa"*<sup>32</sup>; quale che sia, evidentemente, il livello delle mercedi, il tipo di sfruttamento (lavoro in subappalto, lavoro a domicilio). Come dire che il lavoratore, ancor oggi, è costretto a venderci a qualsiasi prezzo sotto la spinta del "bisogno." Ma, se questa è la "verità," l'espressione "sicurezza sociale" che significa?

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Op. cit.*, p. 238.

## APPENDICE

### Automazione e disoccupazione

Il saggio può dirsi concluso. Questa appendice vuol essere nient'altro che una lunga nota; o, per essere piú precisi, un rinvio ad alcuni testi fondamentali (Marx, Baran e Sweezy, in primo luogo, e poi anche Pollok, Friedmann, ecc.).

Il punto centrale del discorso, che giustifica l'appendice, è il seguente: la diminuzione dei posti di lavoro, in sistema capitalistico, è un fatto strutturale. Se in Italia si registra un calo dell'occupazione (tenuto come punto di riferimento il 1871 e fatta la tara delle trasformazioni qualitative subite dalla società), in altri paesi di tipo capitalistico (gli USA in primo luogo) il fenomeno è parimenti presente; anche se si esprime con diverso grado di intensità.

Si è visto quanti problemi siano connessi a quello dell'occupazione. Questa appendice vuole servire anche ad indicare, in modo molto schematico, ulteriori profili, capaci di mettere ancor meglio in rilievo la effettiva centralità del discorso sull'occupazione. Non si tratta, in altri termini, "per il giurista" di studiare il "diritto del lavoro" né "per l'economista" il lavoro "come fattore di produzione"; si tratta invece di tenere ben ferma l'impostazione marxista che vede nel rapporto lavoro-capitale il momento dialettico fondamentale della società e, quindi, l'angolazione fondamentale "per dare significato peso e valore" a tutto ciò che nella società si verifica.

1. "La autovalorizzazione del capitale per mezzo della macchina è in ragione diretta del numero di



degli artigiani tessitori di cotone inglesi, lenta, protrattasi per decenni, e giunta al termine nel 1838. Parecchi di essi morirono di fame, molti vegetarono a lungo insieme alle loro famiglie con 2 pence e mezzo al giorno.

Nel 1838, teniamo presente la data: è appena entrata in vigore la *Poor Law Reform*. Fino all'entrata in vigore della legge era stata data ai lavoratori la possibilità di sopravvivere grazie ai pubblici sussidi, gradualmente decrescenti nel tempo:

Nel 1827 il reverendo Turner era parroco di Wilmslow nel Cheshire, distretto industriale. Dalle domande del Comitato per l'emigrazione e dalle risposte del signor Turner si può ben comprendere come fosse mantenuta la concorrenza tra lavoro umano e lavoro meccanico.

*Domanda:* L'uso del telaio meccanico non ha sostituito l'uso di quello a mano?

*Risposta:* Senz'altro, tuttavia l'avrebbe sostituito in maniera ancor maggiore di quanto si è verificato, qualora non si fosse data ai tessitori col telaio a mano la possibilità di sopportare un salario ridotto.

*Domanda:* Ma il tessitore a mano accettando quella riduzione riceve un salario che non basta per il suo sostentamento, e aspetta come integrazione di questo l'assistenza della parrocchia?

*Risposta:* Sì, e in effetti la concorrenza tra telaio meccanico e telaio a mano viene mantenuta dalle tasse dei poveri. Povertà infamante ed espatrio: ecco quali sono i frutti che ha dato ai lavoratori l'introduzione delle macchine.<sup>2</sup>

Povertà infamante ed espatrio, ecco l'effetto dell'automazione.

Tremendo fu l'effetto che le macchine inglesi per la lavorazione del cotone produssero nelle Indie Orientali, il cui governatore generale rivelava nel 1834-'35 [come si vede, ritornano sempre le medesime date, (*N.d.R.*)]: "È difficile trovare nella storia del commercio un parallelo a una tale miseria. Le ossa dei tessitori di cotone imbiancano le pianure dell'India."

<sup>2</sup> *Ibid.*

Ed ecco la conclusione cui giunge Marx:

Il mezzo di lavoro opprime l'operaio. Questo immediato antagonismo si rivela in maniera piú evidente ogni volta che la nuova introduzione della macchina pone quest'ultima in concorrenza con la tradizionale industria di tipo artigianale o manifatturiero. Ma effetti analoghi si raggiungono anche con il costante perfezionamento delle macchine e con lo sviluppo del sistema automatico in seno alla stessa grande industria.<sup>3</sup>

Le macchine rendono "superfluo" l'operaio salariato. Le macchine, in sistema capitalistico, diventano una "potenza ostile" all'operaio. Le macchine sono "l'arma piú potente" per fronteggiare le periodiche ribellioni degli operai, gli scioperi.<sup>4</sup>

Il concetto fondamentale da cui — secondo l'impostazione marxista — occorre partire è che, nello sviluppo del capitalismo, il mutamento della composizione tecnica del capitale avviene nel senso che la parte costitutiva variabile (somma dei salari) "diviene sempre piú piccola nei confronti di quella costante" (valore dei mezzi di produzione).

In altri termini:

il numero degli operai diminuisce in proporzione alla massa di mezzi di produzione necessari al lavoro. Una parte sempre piú grande di capitale viene trasformata in mezzi di produzione, una parte sempre piú piccola in forza lavorativa.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> *Ibid.* Riferiamo ora un'opinione molto piú recente e piú "neutrale." Secondo il "Time" (31 maggio 1963): "Modernizzare per risparmiare lavoro significa sostituire gli uomini con macchine che a lunga scadenza costano meno del lavoro vivente, sono piú produttive, non pretendono di fare una sosta per bere il caffè e non si iscrivono ai sindacati. [...] L'uomo d'affari dei nostri giorni fa fatica a distogliere i suoi pensieri e i suoi discorsi dal tema 'A': Automazione. Dispositivi automatici trasformano i manovali e coloro che hanno una qualifica bassa in disoccupati e spingono i loro compagni piú dotati a dare la caccia a un posto di lavoro" (citazione tratta da FRIEDRICH POLLOK, *Automazione*, Einaudi, Torino 1970, p. 28). Secondo il direttore di una fabbrica di Detroit, per ogni 500 dollari investiti in macchinari si può cancellare un operaio dal libro-paga (POLLOK, *op. cit.*, p. 11).

Ed ancora:

L'aumento della produttività del lavoro si mostra nella diminuzione della massa di lavoro rapportata alla massa dei mezzi di produzione da essa posti in attività, cioè si mostra nella diminuzione di grandezza del fattore soggettivo del processo lavorativo in confronto ai suoi fattori oggettivi. [...]

Questa modificazione della composizione tecnica del capitale, la crescita della massa dei mezzi di produzione in confronto alla massa della forza lavorativa che dà loro vita, si riflette nella sua composizione di valore, nell'aumento della parte costitutiva costante del valore capitale in danno della sua parte costitutiva variabile.<sup>5</sup>

Teniamo presenti ora alcune dinamiche collaterali. Questa è propria dello stato assistenziale:

L'incredibile aumento della forza produttiva nelle sfere della grande industria e il collaterale aumento estensivo ed intensivo dello sfruttamento della forza-lavoro in tutte le rimanenti sfere della produzione dà la possibilità di impiegare "improduttivamente" una porzione sempre più grande della classe operaia.<sup>6</sup>

Imperialismo e divisione del lavoro in campo internazionale:

La continua "eccedenza" di operai nei paesi della grande industria genera una intensa e forzata emigrazione e la colonizzazione dei paesi stranieri. [...] In corrispondenza alle sedi più importanti del sistema delle macchine si genera una nuova divisione internazionale del lavoro, in base alla quale una porzione della superficie terrestre viene trasformata in campo di produzione specificamente agricolo per l'altra porzione, che è un campo di produzione specificamente industriale.<sup>7</sup>

Ai fini dello studio dell'emarginazione sociale, delle istituzioni totali, ecc., occorre sempre tener pre-

<sup>5</sup> *Il Capitale*, pp. 460 sgg.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 335.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 338.

sente il concetto di sovrappopolazione **stagnante**, a proposito del quale Massimo Paci scrive:

La categoria della sovrappopolazione **stagnante**, a nostro parere, deve attirare la piú grande attenzione. [...] A differenza della sovrappopolazione latente e di quella fluttuante, infatti, la sovrappopolazione stagnante non sembra far parte dell'esercito industriale di riserva in senso stretto, vale a dire di quella forza-lavoro che è oggettivamente disponibile per lo sviluppo della grande industria. Essa è disponibile invece per forme di sfruttamento capitalistico in settori ed aree marginali e apparentemente arretrati, come ad esempio il lavoro a domicilio. La sovrappopolazione stagnante, da questo punto di vista, rappresenterebbe, a livello del mercato del lavoro, il momento di sottosviluppo intrinseco allo sviluppo capitalistico, perché da questo necessariamente prodotto.<sup>8</sup>

2. A questo punto, sorge l'abituale domanda: è la macchina a creare disoccupazione? Certamente no. La macchina è uno strumento che aiuta l'uomo, che alleggerisce la fatica. A creare la disoccupazione è il sistema capitalistico, che della macchina si serve al solo fine di incrementare il profitto della impresa (o, che è lo stesso, la "produttività del lavoro"), con diminuzione di impiego di forza-lavoro.

Occorre tempo ed esperienza — scrive Marx — perché l'operaio sia in grado di distinguere le macchine dall'uso che il capitale fa di esse, e perciò per rivolgere le sue accuse non al mezzo materiale di produzione preso in se stesso, bensí alla forma sociale del suo sfruttamento. [...] Le contraddizioni e gli antagonismi, necessariamente connessi all'uso che delle macchine fa il capitale, non esistono nelle macchine stesse, bensí nel loro uso capitalistico.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> *Op. cit.*, p. 259.

<sup>9</sup> *Il Capitale*, cit., pp. 323, 331. Dice ERIC FROMM: "Invece di essere la macchina il sostituto dell'energia umana è l'uomo che è diventato un sostituto della macchina. Il suo lavoro può essere definito: il compimento di atti che, finora, non possono essere compiuti da macchine" (*Psicanalisi della società contemporanea*, Comunità, Bologna 1971, p. 178). Anche POLLOCK parla del lavoratore come di un "tappabuchi" (*op. cit.*, pp. 35 e 176).

Dell'automazione gli agiografi del sistema capitalistico hanno colto e celebrato gli aspetti positivi: la macchina avrebbe liberato l'uomo dalla fatica, il tempo libero sarebbe aumentato, la "qualità" della vita sarebbe divenuta migliore. Non vi è dubbio che nell'impiego delle macchine vi fosse questa "potenzialità"; solo che il sistema capitalistico — finalizzato al raggiungimento del massimo profitto — non l'ha resa possibile.

Gli ideologi del capitalismo (economisti, sociologi, e anche giuristi) hanno contrastato l'affermazione secondo la quale la macchina, in sistema capitalistico, toglie lavoro agli operai e cioè fa abbassare il livello dell'occupazione. Essi hanno asserito che se la macchina toglie lavoro in un punto del sistema produttivo (in una fabbrica) dà lavoro in un altro punto (nelle fabbriche che costruiscono le macchine, agli operai che devono ripararle). È stato Ford che, nel 1920, ha enunciato la famosa legge — "più macchine più lavoro" —, di poi corredata dagli economisti da "scientifiche argomentazioni." Di fronte alla macroscopica evidenza dei fatti, questa teoria (detta "della compensazione") non è oggi più sostenuta da alcuno.

Ha osservato giustamente Friedmann:

Le teorie dello spostamento della manodopera, come quella di Ford [...], hanno subito dai fatti troppe smentite. [...] Nelle condizioni attuali dell'industria [...] progresso tecnico significa non già "spostamento" di mestiere, ma disoccupazione per milioni di uomini giovani e validi.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> GEORGES FRIEDMANN, *Problemi umani del macchinismo industriale*, Einaudi, Torino 1971, p. 192. A p. 422 Friedmann scrive: "La parte dell'uomo nella produzione tende continuamente a restringersi in quasi tutte le industrie: il settore occupato dalla meccanica si estende. Ogni volta che in un'officina s'introduce una nuova macchina più produttiva, bisognerebbe immediatamente ridurre la durata del lavoro e aumentare i salari. Così si lotterebbe contro la disoccupazione, si aumenterebbe il potere di acquisto e il numero dei consumatori; [...] questo programma, tracciato da Lipmann [nel 1927, *Rapporto alla IV Conferenza internazionale di psicotecnica, N.d.R.*], è ben congegnato; ma sappiamo che, pio desiderio, esso urta contro resistenze economiche che bisognerebbe prima vincere, contro strutture sociali che bisognerebbe prima modificare." Sull'automazione

La crisi di sovrapproduzione del 1929 è stato un brusco risveglio per tutti. Essa ha posto davanti agli occhi del mondo intero, ed in modo drammatico, l'ineludibile problema della occupazione e della disoccupazione.

Una disoccupazione negli USA dell'8,7% (rispetto alla popolazione attiva) nel 1930 (nel 1929 la percentuale era stata del 3,2%); del 15,9% nel 1931; del 26,3% nel 1932; del 24,9% nel 1933. Di fronte a questa realtà, le "teorie" degli economisti ortodossi sono state abbandonate e sostituite con la "teoria" e la "terapia" keynesiana."

si leggano, di Friedmann, anche i penetranti articoli scritti sui numeri di "Le Monde" del 10-14 luglio 1964, sotto il titolo *Une grande aventure: l'automatisme.*"

E dal 1955 che la discussione sull'automazione è passata in primo piano nell'interesse dell'opinione pubblica mondiale. La prima opera che, nel secondo dopoguerra, ha sottolineato i pericolosi riflessi dell'automazione sul piano sociale, è stata proprio quella di Friedmann, pubblicata nel 1947. E seguita l'opera di NORBERT WIENER, *The Human Use of Human Beings, Cybernetics and Society*, pubblicata a Boston nel 1950 (e tradotta in italiano da Boringhieri con il titolo *Introduzione alla cibernetica*). Il citato libro di Friedrich Pollok sull'automazione — che resta, ancor oggi, la più approfondita riflessione sull'argomento — è del 1956.

"La terapia keynesiana è nota: interventi pubblici capaci di incrementare la produzione e contenere la disoccupazione. Capitale e lavoro sono stati messi così, in certo senso, d'accordo. La finanza pubblica è servita come "cuscinetto economico" capace di ammorbidire le tensioni. Anche la "geniale sintesi" keynesiana è stata però costretta a fare i conti con il fenomeno dell'automazione. Non basta infatti investire capitali — anche se l'investimento è finanziato ampiamente dallo stato —: se gli investimenti si traducono in molte macchine, tecnologicamente molto "evolute" (e, quindi, molto costose) ed in pochi posti di lavoro (le famose "cattedrali nel deserto"), il problema della disoccupazione rimane. Le tecniche di tipo keynesiano sono servite quindi soltanto a "contenere," in qualche modo, il fenomeno della disoccupazione (su questo punto cfr. CHARLES LEVINSON, *Capitale, inflazione e imprese multinazionali*, Etas Kompas, Roma 1973, p. 43).

D'altronde, la curva di Phillips — per verità oggi sempre più contestata come valida teoria scientifica (in quanto costituisce una indebita "extrapolazione") — dimostra che la disoccupazione fa parte della "fisiologia" del sistema capitalistico. Per un'analisi compiuta della teoria economica keynesiana cfr. ANTONIO PESENTI, *Manuale di economia politica*, Editori Riuniti, Roma 1972, vol. II, pp. 261 sgg. Per una esposizione della teoria di Phillips, *ibidem*, p. 532. Il discorso intorno alla curva di Phillips è diventato, negli ultimi anni, il discorso centrale in tema di disoccupazione.

3. Chi sono le vittime dell'automazione, e, quindi, della disoccupazione? Certamente ne è vittima tutta la classe lavoratrice (intellettuale compresi), ma, in particolare, ne sono vittime le cd categorie piú deboli: donne, giovani in cerca di prima occupazione, persone anziane, handicappati; in USA, soprattutto i negri. Non a caso negli Stati Uniti i negri hanno rivendicato, prima di tutto, il "diritto al lavoro." Secondo dati di qualche anno fa, i negri rappresentano in USA l'11% circa della popolazione attiva, ma rappresentano il 22% della popolazione attiva disoccupata. Nel gruppo di età dai 14 ai 24 anni, i giovani bianchi alla ricerca di un lavoro rappresentano il 10% della forza-lavoro disoccupata, mentre i negri — che, come si è già detto, sono l'11% della popolazione attiva — ne rappresentano il 17,5% circa. Per le donne, le cifre rispettive sono del 9,5% e del 23%. Non meraviglia quindi che i negri, durante le rivolte, hanno gridato: "Che ci si accordi almeno eguaglianza nella disoccupazione!"<sup>12</sup>

Va notata una condizione tipica della occupazione femminile in Italia. In tutti i paesi occidentali il tasso di attività femminile decresce con riferimento alla classe di età fra i 20 ed i 30 anni (nascita del primo figlio); ma, parimenti, in tutti i paesi, si registra un incremento dell'attività femminile con riferimento alle classi di età immediatamente successive

<sup>12</sup> Per quanto riguarda l'Italia, MASSIMO PACI, nell'opera piú volte citata, ha rilevato: "È noto che la recessione, conosciuta dall'economia italiana a partire dal 1964, ha colpito particolarmente l'occupazione femminile. La flessione che si è verificata per quest'ultima è stata infatti assai piú accentuata di quella verificatasi per l'occupazione maschile. A livello nazionale l'occupazione femminile si riduce, tra il 1961 ed il 1967, di un milione di unità, passando da 6.085.000 a 5.085.000 unità. In Lombardia [...] la riduzione — nello stesso periodo — è di quasi 100.000 unità. [...] Nulla di simile avviene per l'occupazione maschile. La flessione massima conosciuta dall'occupazione maschile a livello nazionale ammonta a 300.000 unità e si osserva tra il 1960 e il 1966. In Lombardia l'occupazione maschile continua a salire, invece, fino al 1964 e la flessione massima, che si verifica tra tale anno e il 1966, ammonta a 65.000 unità in tutto" (op. cit., p. 122).

a quella indicata (da 30 anni in su). In Italia, invece, questo successivo fenomeno di "crescita" non si registra, il che vuol dire che la donna italiana incontra insormontabili ostacoli per reinserirsi nel mercato del lavoro una volta che ne è uscita. Un indice chiaro del "particolare stato di emarginazione economico-sociale" in cui vive la donna italiana.<sup>13</sup>

Quanto alla disoccupazione giovanile, è da dire ancora che tra il 1971 ed il 1973 il numero dei giovani in cerca di prima occupazione è aumentato del 28%. Nel 1973 i giovani rappresentavano il 62% della forza-lavoro disoccupata.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Se si paragonano i tassi di attività per classi di età e per sesso con riferimento agli anni 1960-1972 si ottiene un quadro molto significativo. Nel 1960, con riferimento alle classi di età 14-19 anni, si ha un tasso di attività del 67,3%, ma detto tasso si abbassa al 35,8% nel 1972. Il tasso di attività delle classi di età 20-24 anni, si abbassa invece (nello stesso periodo di tempo) dal 78,3% al 68,2%. Eguale notevole flessione si registra nelle classi di età 55-59 anni, abbassamento dall'86,5% al 79%; 60-64 anni, abbassamento dal 60,5 al 43,3%; oltre i 65 anni, abbassamento dal 30 al 10,4%. Per la occupazione (disoccupazione) femminile i dati sono questi: classi di età 14-19 anni, nel 1960 tasso di attività del 45,3%, nel 1972 tasso del 26,1%; classi di età 20-24 anni, nel 1960 tasso del 48,3%, nel 1972 del 42%; classi 55-59 anni, nel 1960 tasso del 24,2%, nel 1972 del 16,5%; classi 60-64, nel 1960 tasso del 17,3%, nel 1972 del 9,1%; oltre 65 anni, nel 1960 tasso dell'8,2%, nel 1972 del 2,1% (Fonte: ISTAT, *Annuario di statistiche del lavoro*, 1973). Questi dati documentano con eloquenza l'emarginazione produttiva (e, quindi, sociale) dei giovani, delle donne e delle persone anziane. "È stato detto — ha asserito Podbielski — che l'innalzamento dell'età in cui viene abbandonata la scuola e la maggiore frequenza scolastica hanno ridotto l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro mentre l'abbassamento dell'età pensionabile ha limitato l'offerta di lavoro dei gruppi più anziani di età. Tuttavia, le recenti tendenze verso l'estensione della frequenza scolastica al di là dell'età ufficiale in cui si dovrebbe abbandonare la scuola, insieme alla quota crescente di coloro che sono in cerca di prima occupazione tra i disoccupati, suggeriscono che gran parte delle persone non attive del gruppo di età più giovane non possono esserlo volontariamente e che la continuazione degli studi ha rappresentato un sostituto dell'occupazione" (*op. cit.*, p. 150). Quanto alla disoccupazione femminile, lo stesso autore ha notato: "Se si effettua un confronto internazionale, il tasso della attività maschile dell'Italia si situa a un livello piuttosto basso, ma quello femminile non solo è il più piccolo dell'Europa occidentale, tranne il Portogallo, ma la distanza tra esso e quello del paese immediatamente superiore nella graduatoria è molto ampia" (*ibidem*).

4. In questa sede non può essere preso in considerazione il fenomeno della disoccupazione congiunturale o ciclica. I dati, comunque, sono sotto gli occhi di tutti. Se la disoccupazione fisiologica degli USA oscilla normalmente intorno al valore del 5 o 6%, oggi (fine 1975) si registra una disoccupazione dell'ordine dell'8,2%; in Francia la percentuale è del 6,2; in Germania occidentale del 5,3; in Inghilterra del 4,9. In Italia, si registra la disoccupazione più alta: 8,3%; in termini assoluti, circa un milione e mezzo di disoccupati. Naturalmente, si riferiscono qui dati ufficiali; si parla cioè della disoccupazione come "dichiarata" dalle pubbliche autorità, ma si sa che la disoccupazione reale è molto al di sopra di quella dichiarata. Ad esempio, il 16 aprile 1964 il presidente Johnson ha dichiarato che la disoccupazione in quel periodo era del 5,4%; calcolata però la cd disoccupazione invisibile o silenziosa John Snyder, presidente degli US Industry Snyder, ha potuto affermare che la disoccupazione reale non poteva considerarsi al di sotto dell'8%.<sup>15</sup> Come è noto, la disoccupazione invisibile si definisce distinguendo il numero di domande di lavoro non soddisfatte (disoccupazione apparente) dalla popolazione disponibile a lavorare ma che non presenta richiesta di lavoro (non si iscrive agli uffici di collocamento) perché considerata la sfavorevole congiuntura, non spera di trovar lavoro. Viene calcolato che, grosso modo, la popolazione disponibile a lavorare è superiore di almeno un terzo (da un terzo alla metà) rispetto a quella che risulta ufficialmente disoccupata. Abbiamo già fatto l'esempio degli Stati Uniti. Con riferimento all'Italia, è da dire che, secondo una inchiesta condotta dall'ISTAT, nel 1971, su persone appartenenti alla popolazione non attiva (che non ha presentato domanda di lavoro), il 18% degli intervistati si è dichiarato pronto a lavorare a determinate condizioni. In termini as-

<sup>15</sup> J. Snyder si è basato su di una ricerca effettuata da Charles ... dell'Università del Michigan.

soluti, si sono dichiarate disposte a lavorare 3 milioni e 370.000 persone, su di un totale di 18.737.000 persone intervistate.

L'OECE (Organizzazione economica per la cooperazione europea) ha stimato che nel 1971 la disoccupazione silenziosa italiana era pari a 500.000 unità e poiché la disoccupazione "ufficiale," in detto anno, era di 613.000 unità, è da concludere che, secondo l'OECE, in Italia la disoccupazione silenziosa rappresenta circa l'80% di quella ufficiale. Naturalmente, quando si parla di disoccupazione silenziosa ci si riferisce sempre alle medesime categorie: donne, giovani in cerca di prima occupazione, persone anziane, handicappati.

5. Non potendo eliminare la disoccupazione — che è un prodotto strutturale del sistema capitalistico — lo stato capitalistico si preoccupa di "gestirla" e cioè di "contenerla" e di "occultarla" in tutti i modi. Il modo classico di contenimento della disoccupazione, in sistema capitalistico, è la pubblica spesa, secondo l'impostazione keynesiana di cui si è già parlato.<sup>16</sup> Un altro espediente è il prolungamento

<sup>16</sup> Dal 1936 al 1940 il surplus assorbito dalle amministrazioni pubbliche, negli USA, è stato di 16.000 milioni di dollari, mentre nel 1941 (anno in cui gli USA dichiarano la guerra al Giappone) è passato a 28.753 milioni. Successivamente si registrano le seguenti cifre: 64.032 milioni nel 1942; 93.399 milioni nel 1943; 103.072 milioni nel 1944. Contemporaneamente la disoccupazione passa da una media del 15% della popolazione attiva (anni 1936-1940), al 9,9% (1941), al 4,7% (1942), all'1,9% (1943), all'1,2% (1944). Nel 1944 la macchina economica americana funziona quindi a pieno ritmo. Dal 1944 in poi si registra un costante calo della spesa pubblica e dell'occupazione: negli anni 1946-1950 la spesa pubblica è quasi metà di quella del 1944; la disoccupazione cresce, raggiungendo valori dell'ordine del 5% (i valori cioè che si possono considerare fisiologici e normali per gli USA). Nel 1951 interviene la guerra di Corea. La spesa pubblica cresce di nuovo, per raggiungere il livello di 102.040 milioni di dollari (1953). La disoccupazione cade al livello del 2,5% (sempre nel 1953). Dati come questi rendono anche manifesta l'importanza che per l'economia capitalistica hanno le spese militari. I dati di cui sopra sono tratti da P. A. BARAN e P. M. SWEETZ, *Il capitale monopolistico*, Einaudi, Torino 1968. E nota l'impostazione da cui partono i citati autori: "Comunque si metta la cosa, non c'è modo di evitare la conclusione che il capitalismo monopolistico è un sistema intrin-

della scolarità in modo che la forza-lavoro "maturi" (e cioè si presenti sul mercato) il più tardi possibile." Un altro espediente ancora è rappresentato dall'abbassamento dell'età di pensionamento. La donna va oggi in pensione, in Italia, a 55 anni e l'uomo a 60. Persone di questa età potrebbero ancora lavorare proficuamente; almeno molte di queste persone potrebbero farlo; ma non possono farlo perché sono "obbligate" a lasciare il posto a quelli che sono in fila ad aspettare pazientemente il proprio turno. Per favorire l'"esodo," sono previsti "abbuoni" degli anni di anzianità: si arriva ad abbuoni di 3, 4, 5, 6, 7 anni. Se si va avanti di questo passo, si potrà andare in pensione a 30 anni "godendo del massimo." Altri ovvi espedienti per contrastare la disoccupazione di tipo congiunturale sono i turni di lavoro, le settimane corte, i ponti. Si è già parlato ampiamente della cassa integrazione guadagni.

6. Prima che la teoria keynesiana venisse "accettata," era verità consacrata, per gli economisti, che la disoccupazione fosse da ascrivere alle rivendicazio-

secamente contraddittorio. Pur avendo la tendenza a generare quantità sempre maggiori di surplus, esso non riesce a creare gli sbocchi di consumo e di investimento necessari per assorbirlo e quindi per assicurare il regolare funzionamento del sistema. Poiché il surplus che non può essere assorbito non viene prodotto, ne consegue che lo stato normale dell'economia del capitalismo è il ristagno" (*op. cit.*, p. 92). Su questo punto si veda anche MARX, *Il Capitale*, cit., p. 339.

<sup>17</sup> Si ricordi la "campagna contro l'interruzione degli studi da parte dei giovani (*dropouts*)" iniziata da J. Kennedy nel 1962. Nel gennaio 1962 la commissione studi, incaricata di indagare circa gli effetti dell'automazione, gli aveva comunicato il suo verdetto: principale responsabile della disoccupazione è proprio l'automazione; sicché Kennedy può dire ai giovani, con piena conoscenza di causa: "Ritornate a scuola, completate i vostri studi, se non volete divenire disoccupati." In Italia, l'apertura dell'università ai diplomati degli istituti magistrali, ecc. ha ubbidito soprattutto alla esigenza di conservare temporaneamente la disoccupazione. Si tenga presente questo dato: nel 1974 alla prova scritta del concorso magistrale (19.000 posti disponibili) si sono presentati 150.000 candidati. Sul problema della disoccupazione intellettuale cfr. *Occupazione, qualificazione e mercato del lavoro*, Sapere Edizioni, Milano 1974. La "soluzione" "scuola area di parcheggio" per disoccupati potenziali (su questa questione cfr. PACI, *op. cit.*, cap. 9) è stata — com'è noto — una delle cause fondamentali della contestazione studentesca.

ni sindacali.<sup>18</sup> Le rivendicazioni sindacali mantengono "artificialmente" alto il livello dei salari, ma un alto livello dei salari si riflette necessariamente sui prezzi delle merci e scoraggia quindi la domanda. Ove i prezzi fossero piú bassi, vi sarebbe un maggior volume di domanda, quindi maggiore produzione, quindi maggiore occupazione. Keynes ha confutato questa "teoria" in base al semplice rilievo che le rivendicazioni salariali non determinano un elevamento dei salari reali, ma solo di quelli monetari. Ove, a parità di salari monetari, il prezzo delle merci cresce, il salario reale evidentemente decresce; lo stesso accade ove i salari monetari crescono meno del prezzo delle merci.<sup>19</sup> In ultima istanza, il livello dei "salari reali" dipende dal livello dei prezzi e cioè dalle decisioni dei monopolisti. L'inflazione è il mezzo per decurtare i salari reali, nonostante la lievitazione dei salari monetari.

Sistemi imperfetti di perequazione, come la scala mobile, servono solo per contrastare la dinamica inflazionistica, non mai per vincerla completamente. Ecco un dato di fatto: le rivendicazioni salariali ed il sistema di scala mobile nel 1974 hanno fatto crescere i salari monetari del 21%, ma la svalutazione è stata in Italia, nello stesso anno, pari al 26,5%, sicché i salari reali hanno registrato una flessione del 5,5%.

In sostanza, in sistema capitalistico, si verifica una continua rincorsa fra prezzi e salari: i salari in-

<sup>18</sup> Condizioni di piena occupazione e di "perfetta concorrenza" erano "date per scontate" da ogni "vero economista" (JOAN ROBINSON, *Ideologie e scienza economica*, Sansoni, Firenze 1966, p. 107). Secondo i classici dell'economia politica, il concetto di disoccupazione involontaria permanente è infatti un puro controsenso; deve essere cioè escluso per ragioni "puramente scientifiche." Ed infatti, una volta definito il salario come "il prezzo che eguaglia l'offerta e la domanda di lavoro," è da concludere che, in presenza di offerta di lavoro sovrabbondante, il salario si abbassa e la forza-lavoro viene assorbita. Se ciò non accade — dicono i classici — è perché intervengono "fattori di turbamento" del "libero mercato." Sul punto cfr. PRESENTI, *op. cit.*, vol. II, p. 390, ed inoltre cap. 4 e p. 484.

<sup>19</sup> Cfr. KEYNES, *op. cit.*, pp. 147 sgg.

seguono i prezzi, ma la logica del profitto impone che i prezzi riflettano "gli ulteriori" incrementi salariali, sicché la corsa continua all'infinito. Questa corsa si chiama inflazione. Naturalmente, ci rimette sempre chi corre all'inseguimento; ma ci rimettono, soprattutto, i lavoratori che hanno le gambe più corte, quelli dotati di "minor potere di contrattazione." Ci rimette poi, in modo assoluto, chi non è affatto dotato di potere di contrattazione, chi è escluso dal mercato del lavoro: gli emarginati sociali, appunto.

7. Un altro "fattore," individuato da parte conservatrice come causa della disoccupazione, è l'"eccesso" di popolazione: come dire, la "presenza degli uomini." Se non vi fossero uomini, certo, non vi sarebbe disoccupazione. Se il numero degli uomini fosse costantemente proporzionato e funzionale alle "esigenze" del sistema produttivo, non si avrebbe — anche questo è certo — sovrappopolazione relativa. Ma è l'uomo che deve adeguarsi al sistema produttivo oppure è il sistema produttivo che deve adeguarsi agli uomini? È questa, in effetti, la domanda di fondo alla quale il sistema capitalistico non sa dare che una sola risposta: è l'uomo che deve adeguarsi (che deve essere funzionale) al sistema produttivo, giacché il sistema produttivo ha una sua logica propria ed "autonoma" (le "leggi economiche," appunto) da considerare "variabile indipendente." Perché una impresa risulti competitiva, deve adeguarsi al "livello tecnologico" del momento; deve cioè meccanizzarsi sempre più e meglio; ma, se si meccanizza, gli operai vengono espulsi dal sistema produttivo. Questa è "la legge," questa è "la variabile indipendente." Gli uomini devono essere resi funzionali a questa dinamica. Il malthusianesimo è nient'altro che il tentativo di dare al problema della disoccupazione una risposta in termini di controllo delle nascite.

Ritorniamo, ancora una volta, a Polanyi:

Nel decennio successivo alla guerra dei sette anni (1763) la disoccupazione aumentò notevolmente. [...] Si notava per la prima volta che un boom commerciale era accompagnato da segni di crescente difficoltà per i poveri e questa apparente contraddizione era destinata a divenire, per la generazione successiva dell'umanità dell'Occidente, il più inquietante di tutti i fenomeni ricorrenti nella vita sociale. Lo spettro della sovrappopolazione incominciava ad angosciare le menti. [...]

Se la rivoluzione francese era debitrice al pensiero di Voltaire e Diderot, Quesnay e Rousseau, la discussione attorno alla *Poor Law* formava le menti di Bentham e Burke, Godwin e Malthus.<sup>20</sup>

I discorsi millenaristici sono oggi tornati in auge: le risorse del mondo sono limitate, la popolazione cresce in modo "esponenziale" (esponenziale è termine che fa paura), se il ritmo di crescita resta quello attuale, nel Duemila saremo tanti e tanti e moriremo tutti di fame.<sup>21</sup> Sembra di risentire, ancora una volta, la favola delle capre e dei cani.

Nell'ottobre del 1974, sir Joseph Keith, ministro-ombra degli Interni e pretendente alla successione di Heath, ha dichiarato:

Lo stesso equilibrio della nostra popolazione, il nostro ceppo umano sono minacciati. [...] Una percentuale sempre crescente di bambini nasce da madri inadatte [...] che appartengono alle più misere classi sociali.

Come si vede, secondo l'impostazione di sir Keith, si tratta di controllare le nascite soprattutto presso

<sup>20</sup> *Op. cit.*, pp. 117-8.

<sup>21</sup> "Nell'anno 1970 la popolazione mondiale ammontava a 3,6 miliardi di individui. [...] Possiamo prevedere che fra 30 anni 7 miliardi di individui popoleranno la terra. Tra 60 anni, se continuerà a decrescere la mortalità e rimarranno prive di effetto tutte le misure volte a ridurre le nascite, la popolazione della terra sarà il quadruplo..." *I limiti dello sviluppo*, Rapporto del "System Dynamics Group Massachusetts Institute of Technology" (MIT), Mondadori, Milano 1972, pp. 37 e 40. Con discorsi come questi, si ingenerano le paure dell'anno Mille ("mille e non più mille"), o, se si vuole, dell'anno Duemila. Per una critica alla dottrina "volgarmente utilitarista" degli "esperti" del MIT, cfr. PAUL FABRA, *L'anticapitalisme*, Arthaud, Paris 1974, pp. 324, 332.

la popolazione piú povera. "Impedire i matrimoni fra i poveri," si diceva un tempo; impedire che i "proletari" abbiano "prole." Con sistemi come questo, possono anche essere affrontati, proficuamente, i problemi del Terzo Mondo:

Cinque dollari investiti nel controllo delle nascite — ha affermato L. B. Johnson — produrranno piú benefici nell'America Latina di cinque dollari investiti nello sviluppo economico.<sup>22</sup>

E come affrontare i problemi che si pongono in India? Se si resta nel quadro economico di tipo capitalistico, non vi sono alternative: drastico controllo delle nascite.

*La disoccupazione problema di demografia*, titola il "Corriere della Sera" del 10 gennaio 1974, a commento di un convegno di studi sul controllo delle nascite. Nel corso del convegno ha parlato il signor Leo Solari, per ricordare che:

si potrebbe scrivere la storia d'Italia di questo secolo in chiave demografica: nel decennio d'oro giolittiano non emigrarono otto milioni di persone? L'impresa libica non fu un altro tentativo di risolvere il problema demografico?

<sup>22</sup> Traggio la citazione da FRANCA e FRANCO BASAGLIA, *La maggioranza deviante*, Einaudi, Torino 1971. Questo libro ha il grande merito di aver centrato il problema (riguardato nel presente volume da altro angolo visuale) della emarginazione crescente delle masse nella società capitalistica.

Con riferimento agli Stati Uniti, Jurgen Ruesch — citato da Franca e Franco Basaglia — si è domandato: "Quanti sono i socialmente inabili, quanti i marginali e quanti appartengono al centro della nuova società postindustriale? [...] Se traduciamo queste percentuali, riferite alla popolazione adulta, in cifre riguardanti la popolazione intera degli Stati Uniti, il centro rappresenta solo il 10 per cento, mentre il gruppo centrale il 25 per cento. Quindi circa un terzo della popolazione totale esegue un certo tipo di lavoro per il quale riceve un compenso. I malati (e fra questi sono inclusi i vecchi), gli incapaci e i giovani formano il 65 per cento o i due terzi della popolazione totale. Questo gruppo può essere definito il 'mondo del non lavoro' (*leisure world*). [...] Oggi — dice ancora Jurgen Ruesch — si incita la gente ad andare in pensione presto [...] le recenti organizzazioni dello stato assistenziale o i sussidi per i disoccupati stimolano le persone ad uscire dalle attività produttive."

La componente demografica non interviene in tutte le decisioni del fascismo?

Certamente, la "questione disoccupazione" si può anche "ritrascriverla" completamente (occultandola) in termini demografici (è ciò che si è sempre fatto in Italia).

Se nei prossimi trent'anni — è sempre il signor Solari che parla — il tasso di natalità scendesse dal 16 o 17 al 12 per mille, nel 2000 avremmo bisogno di 500.000 posti asilo in meno, quasi 2 milioni di posti in meno nella scuola dell'obbligo, 8 milioni e mezzo di vani di abitazione in meno.

Ecco come affrontare e "risolvere" il problema delle "mancate riforme!" Mediante il controllo delle nascite si può pervenire ad una età felice in cui non esiste più il problema della disoccupazione. Molto espliciti sono stati, in proposito, i signori Maurizio di Palma e Claudio Mazziotta, che sono pure intervenuti nel corso del convegno. Secondo una loro indagine, condotta per conto dell'ISPES, se il tasso di natalità si abbassa al 12 per mille, "nel 2001 la popolazione sarà decurtata di 6.300.000 unità," sicché, in detto anno, "si presenteranno a cercar lavoro 2 milioni di persone in meno."

8. In conclusione, la dinamica è questa: i posti di lavoro non crescono nella società capitalistica, ma diminuiscono; la "legge economica" è nel senso che nelle fabbriche entrano le macchine (meccanizzazione) ed escono gli operai; ne deriva disoccupazione, emarginazione, quindi sempre maggiore necessità di assistenza alla popolazione "bisognoosa." Lo stato "sociale" si trasforma così, gradualmente, in stato assistenziale. Ma, come abbiamo visto, stato assistenziale non significa benessere generalizzato, non significa "sicurezza sociale," significa invece vita stentata e precaria ("insicurezza sociale") per la maggioranza della popolazione. Ciò nonostante, lo sforzo econo-

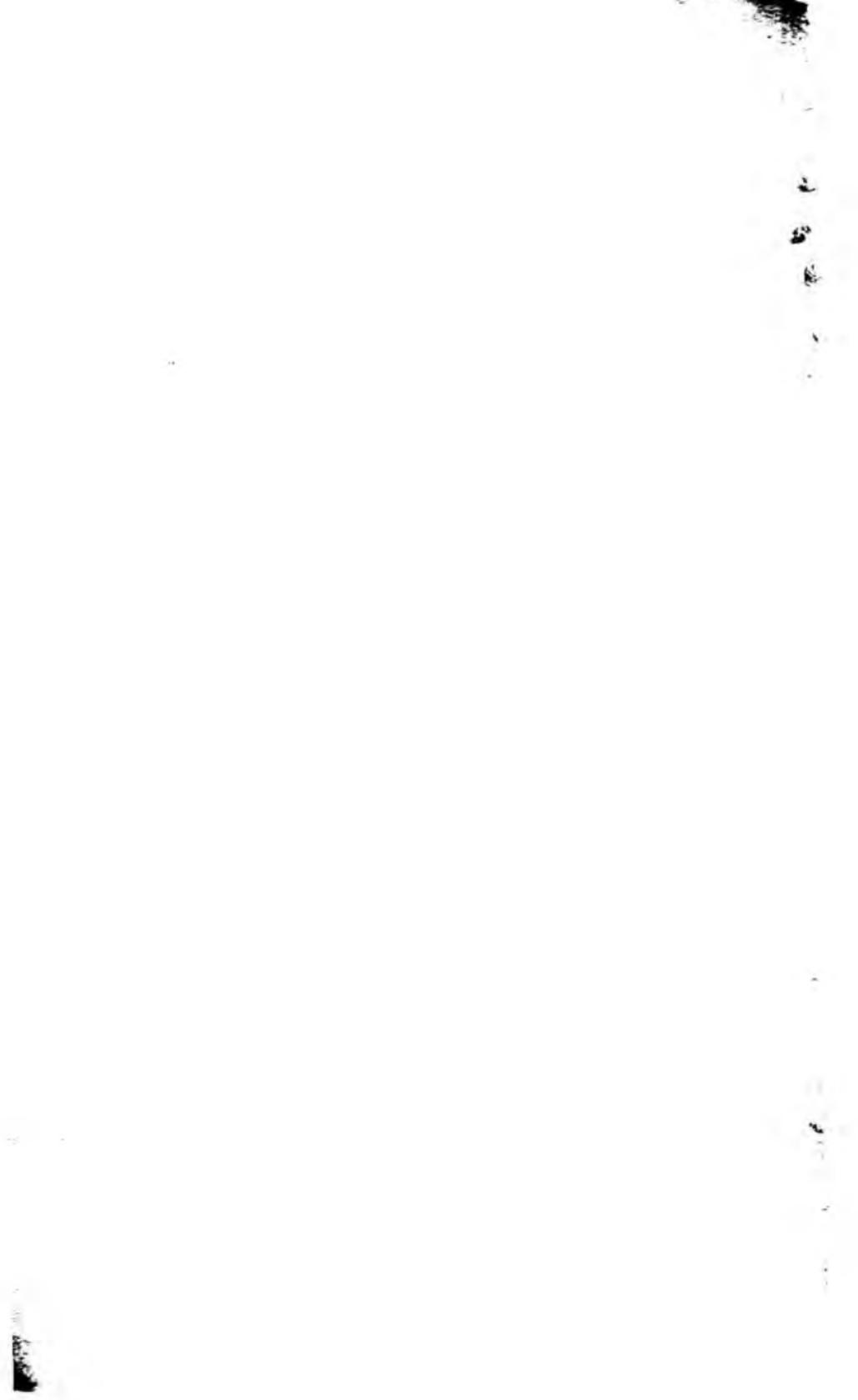
mico dello stato assistenziale (considerata la sempre piú ristretta base produttiva a livello di popolazione occupata) è notevole; molti sono i problemi che restano irrisolti e che, nel quadro della economia di tipo capitalistico, appaiono irrisolubili. Occorre quindi cercare dei rimedi. Il principale rimedio sul quale oggi si punta è questo: controllo delle nascite; se il sistema produttivo non può essere adeguato all'uomo, si pone allora l'imperativo categorico di adeguare l'uomo al sistema produttivo. Controllare le nascite, ma controllare anche le morti.<sup>23</sup> Occorre evitare l'"inutile" prolungamento della vita dei vecchi, dei valetudinari; occorre inoltre non essere "eccessivi" con le tecniche di rianimazione.<sup>24</sup>

... E poi? ... E poi?

La "civiltà occidentale" ha definitivamente scontato il genocidio ed il razzismo?

<sup>23</sup> Bisogna evitare, scrive RENÉ LENOIR (*Les exclus*, Edition du Seuil, Paris 1974, p. 126), il "prolungamento esagerato della vita dei vecchi malati." "Sono persuaso," scrive ancora (p. 130), "che il grande problema nei dieci o quindici anni seguenti sarà quello che gli americani chiamano *death control*" e cioè "la gestione della morte."

<sup>24</sup> LENOIR, *op. cit.*, p. 126.



## Indice

- Pag. 7 *Prefazione*
- 9 *Parte prima*  
*Crisi dello stato di diritto e lotta di classe*  
1. *Il modello dello stato di diritto nella società borghese*, 9. - 2. *Il ruolo della giustizia nel modello della società borghese*, 13. - 3. *La giustizia italiana di fronte alla lotta di classe*, 15
- 25 *Parte seconda*  
*Lo stato sociale*  
1. *La previdenza sociale*, 25. - 2. *Gli infortuni sul lavoro*, 29. - 3. *L'assicurazione per l'invalidità e la vecchiaia*, 41. - 4. *Il trattamento dei disoccupati*, 43
- 49 *Parte terza*  
*La crisi dello stato sociale*  
1. *L'imprenditore nella rete della legislazione sociale*, 49. - 2. *La gestione della disoccupazione*, 52. - 3. *Salvaguardia del posto di lavoro*, 62. - 4. *Il sistema economico si difende*, 69. - 5. *La crisi del diritto e dello stato*, 76
- 99 *Parte quarta*  
*Lo stato assistenziale*  
1. *Italia anni Settanta*, 99. - 2. *Un popolo di assistiti*, 102. - 3. *La sicurezza sociale è possibile?*, 109. - 4. *La ferrea legge della mancata assistenza*, 118
- 129 *Appendice*  
*Automazione e disoccupazione*

## Sono usciti nella Collana "I Nuovi Testi"

23. **Padroni, è la guerra!** Antologia della "Cause du Peuple" (a cura di Bruno Crimi)
24. Siegfried Bernfeld, **Antiautoritarismo e psicoanalisi nella scuola**
25. G. Harrison e M. Callari Galli, **Né leggere, né scrivere** (5 ed.)
26. Theodore Roszak, **La nascita di una controcultura** (3 ed.)
27. Rodolfo Stavenhagen, **Le classi sociali nelle società agrarie**
28. Sergio Piro, **Le tecniche della liberazione**
29. Goffredo Fofi, **Il cinema italiano: servi e padroni** (4 ed.)
30. F. H. Cardoso e E. Faletto, **Dipendenza e sviluppo in America latina**
31. Angelo d'Orsi, **Il potere repressivo. La macchina militare. Le forze armate in Italia** (4 ed.)
32. Angelo d'Orsi, **Il potere repressivo. La polizia. Le forze dell'ordine italiano** (4 ed.)
33. Wolfgang Harich, **Critica dell'impazienza rivoluzionaria**
34. Francesco De Bartolomeis, **Scuola a tempo pieno** (9 ed.)
35. A. Dorfman e A. Mattelart, **Come leggere Paperino**
36. **Marx e la rivoluzione. Scritti di:** E. Bloch, K. Lenk, B. Despot, B. Debenjak, F. Cengle, M. Kangrga, H. Marcuse, I. Fetscher, O. Negt, H.-J. Krahl (a cura di Francesco Coppelotti)
37. M. Boffi, S. Cofini, A. Giasanti, E. Mingione, **Città e conflitto sociale. Inchiesta al Garibaldi-Isola e in alcuni quartieri periferici di Milano** (3 ed.)
38. **La fede come prassi di liberazione. Incontri a Santiago del Cile** (a cura di I-doc Internazionale)
39. Anton Pannekoek, **Lenin filosofo. Critica ai fondamenti filosofici del leninismo**
40. S. Canestrini e A. Paladini, **Il potere repressivo. L'ingiustizia militare** (2 ed.)
41. Iring Fetscher, **Grandezza e limiti di Hegel**
42. Werner Hahlweg, **Storia della guerriglia**
43. Pierre Gaudibert, **Azione culturale. Integrazione e/o sovversione**
44. **Oltre il dialogo. Maturazione della coscienza cristiana a Cuba** (a cura di I-doc Internazionale)
45. E. Gianini Belotti, **Dalla parte delle bambine. L'influenza dei condizionamenti sociali nella formazione del ruolo femminile nei primi anni di vita** (18 ed.)
46. Jacques Rancière, **Critica e critica dell'economia politica. Dai "Manoscritti del 1844" al "Capitale"**

47. Vari, **Psicanalisi e politica. Atti del Convegno di studi tenuto a Milano l'8-9 maggio 1973** (a cura di Armando Verdiglione)
48. Marina Addis Saba, **Gioventù italiana del littorio**
49. Francesco Di Ciaccia, **La condizione urbana. Storia dell'Unione Inquilini**
50. Georg Klaus, **Il linguaggio dei politici**
51. Angelo Pescarini e altri, **La riforma possibile. Per l'attuazione di un nuovo principio educativo-formativo e per una ricerca Interdisciplinare sull'apprendimento** (2 ed.)
52. Piero Malvezzi, **Scuola in carcere. Un'analisi conoscitiva a S. Vittore**
53. F. Ceccarello e F. De Franceschi (a cura di), **Psicologi e società** (2 ed.)
54. Paolo Cinanni, **Emigrazione e unità operaia. Un problema rivoluzionario** (2 ed.)
55. Giovanni Cesareo, **La televisione sprecata**
56. Svetozar Stojanovic, **Gli ideali e la realtà. Critica e futuro del socialismo**
57. Andreina Daolio (a cura di), **Le lotte per la casa in Italia. Milano, Torino, Roma, Napoli**
58. Vari, **Follia e società segregativa. Atti del Convegno di studi tenuto a Milano il 13-16 dicembre 1973** (a cura di Armando Verdiglione)
59. Vania Bambirra, **Il capitalismo asservito dell'America latina. Per una teoria generale dell'imperialismo**
60. Charles Bettelheim, **L'organizzazione industriale in Cina e la Rivoluzione culturale** (2 ed.)
61. Zoltan P. Dienes, **La ricerca psicomatematica. Orientamenti e ricerche. Prefazione di Angelo Pescarini**
62. Giuliano Della Pergola, **Diritto alla città e lotte urbane. Saggi di sociologia critica**
63. E. Crispolti, B. Hinz, Z. Birolli, **Arte e fascismo in Italia e in Germania**
64. Carlos Castilla del Pino, **L'alienazione della donna e altri saggi** (a cura di Cesare Donati) (2 ed.)
65. Stefano Zecchi, **Utopia e speranza nel comunismo. Un'interpretazione della prospettiva di Ernst Bloch**
66. Maud Mannoni, **Educazione impossibile**
67. Donata e Grazia Francescato, **Famiglie aperte: la comune** (2 ed.)
68. Lorenzo Bédeschi, **Cattolici e comunisti. Dal socialismo cristiano ai cristiani marxisti** (2 ed.)
69. Loretta Valtz Mannucci, **I negri americani dalla depressione al dopoguerra. Esperienze sociali e documenti letterari**
70. Gruppo di Drammaturgia 2 dell'Università di Bologna, **Il Gorilla Quadrumano. Il teatro come ricerca delle nostre radici profonde. Introduzione di Giuliano Scabia** (2 ed.)
71. G. B. Zorzoli, **Il dilemma energetico** (2 ed.)

72. Jean Pierre Faye, **Introduzione ai linguaggi totalitari. Per una teoria del racconto**
73. Vari, **Scienza e potere**
74. Vari, **Decentramento urbano e democrazia**. A cura di U. Dragone. Prefazione di Aldo Aniasi (3 ed.)
75. **L'antistalinismo di sinistra e la natura sociale dell'URSS** (a cura di Bruno Bongiovanni)
76. Vari, **Psicanalisi e semiotica. Dagli Atti del Convegno di studi tenuto a Milano il 23-25 maggio 1974** (a cura di Armando Verdiglione)
77. Vari, **Assistenza, emarginazione e lotta di classe. Ieri e oggi** (3 ed.)
78. Vincenzo Galetti, **Cooperazione: forza anticrisi** (2 ed.)
79. **La FIAT com'è. La ristrutturazione davanti all'autonomia operaia** (a cura di Enrico Deaglio)
80. Massimo Teodori, **La fine del mito americano**
81. Giorgio Gaslini, **Musica totale** (2 ed.)
82. Oscar Varsavsky, **Lo scienziato e il sistema nei paesi sottosviluppati**. Prefazione di G. B. Zorzoli
83. Gian Carlo Jocteau, **Leggere Gramsci. Letture e Interpretazioni**
84. **Brasile. Violazione dei diritti dell'uomo** (a cura di Linda Bimbi)
85. Antonino Drago, **Scuola e sistema di potere: Napoli**
86. A. Bassi, E. Becchi e altri, **Bambini per chi? Immagine dell'infanzia e della pedagogia parentale nel Ferrarese**
87. Julia Kristeva, **Donne cinesi**
88. Robert Havemann, **Contro il dogmatismo**
89. Vari, **Il socialismo e l'ambiente**
90. Donatella Bonino, **Il compagno medico**
91. Giuseppe Bonazzi, **In una fabbrica di motori**
92. Joseph Needham, **La Cina e la storia. Dialogo tra Oriente e Occidente**
93. Tilmann Moser, **Lo psicanalista sul divano**
94. Murray Bookchin, **I limiti della città**
95. Giovanni Sarpellon (a cura di), **Dalla crisi alla crisi. Pianificazione sociale e nuovo modello di sviluppo**
96. Vari, **Dal centrosinistra all'alternativa**
97. Vari, **L'ape e l'architetto. Paradigmi scientifici e materialismo storico**
98. A. Jaubert e J.-M. Lévy-Leblond, **(Auto)critica della scienza**
99. Napoleone Colajanni, **Riconversione, grande impresa, partecipazioni statali**
100. Sandro Vesce, **Per un cristianesimo non religioso**
101. Michele Zappella, **Il pesce bambino. Come la società degli adulti deve riapprendere ad ascoltare il bambino**
102. **Abusi edilizi e potere giudiziario** (a cura di Laura Falconi Ferrari)



**"Politica e giustizia" sezione dei Nuovi Testi  
a cura di Vincenzo Accattatis**

Il presente saggio — il primo della serie "Politica e giustizia" — nasce da una conoscenza diretta delle istituzioni. Non libro di teoria, ma riflessione sulla prassi, nel corso di una dura lotta condotta **nelle** istituzioni; tentativo di sintesi di una elaborazione per larga parte collettiva.

Questi i fondamentali problemi presi in considerazione: lo stato "di oggi" — riguardato dal punto di vista istituzionale — non è certo quello "di ieri," ma com'è cambiato e perché? Cento anni fa vi era in Italia — così si diceva — uno stato "liberale": qual era il suo volto? E poi, vi è stato mai in Italia uno **stato di diritto**, e, se vi è stato, perdura ancor oggi e in quale forma e modo? Se vi è una crisi del diritto, in che consiste, da che cosa è originata? E quale relazione vi è fra lo stato di diritto e lo **stato sociale**? Lo stato sociale è quello che oggi ci appare, è quello in cui viviamo? Oppure lo stato in cui viviamo è qualcosa d'altro, qualcosa di ancora non ben definito ma che già si intravede: lo stato della crescente insicurezza, del crescente bisogno e della crescente emarginazione sociale: lo **stato assistenziale**?

Conclusione del libro è che lo stato sociale italiano, sorto negli ultimi venti anni del XIX secolo, a seguito della crisi dello stato di diritto e per effetto delle lotte di classe, si è trasformato gradualmente in stato assistenziale e che lo sforzo economico che esso richiede può portare a catastrofiche conseguenze, quali il razzismo e il genocidio...

**Vincenzo Accattatis**, nato a Cosenza il 26 aprile 1930, è entrato in magistratura nel 1959. Milita attivamente in Magistratura democratica ed in Psichiatria democratica, è membro del Centro di critica delle istituzioni con sede in Venezia. Attualmente esercita le funzioni di giudice del lavoro presso il tribunale di Pisa. In precedenza ha svolto le funzioni di giudice di sorveglianza presso lo stesso tribunale, ma è stato privato delle funzioni per aver preso iniziative giudicate eterodosse. La relativa vicenda è documentata in **Magistrati scomodi** (Dedalo, 1974) ed in **Criminali di pace** (Einaudi, 1975).