

L'Inchiesta Parlamentare sulla disoccupazione in Italia

Si è chiusa, a fine marzo 1953, la prima fase dell'Inchiesta sulla disoccupazione, promossa il 28 novembre 1950 da quattro deputati (1), approvata il 4 dicembre 1951 dalla Camera, e praticamente iniziata, con la nomina dell'apposita Commissione, il 30 maggio 1952. Lo scopo principale dell'Inchiesta è così dichiarato dalla Camera dei Deputati: «condurre un'indagine approfondita ed esauriente sullo stato attuale della disoccupazione e della sottoccupazione in Italia, e sulle condizioni di vita e di capacità professionale dei disoccupati» (2). Nei pochi mesi in cui si è svolta la sua attività e nonostante difficoltà ed ostacoli, la Commissione ha raccolto un materiale abbondante e complesso, ordinato in base a quattro serie di investigazioni: a) rilevazioni e indagini di carattere generale, al fine di tentare una «misurazione» quantitativa e una valutazione qualitativa del fenomeno della disoccupazione; b) interrogatori diretti di disoccupati, di esperti, di capi sindacali, di autorità amministrative; c) ricerche particolari su determinati aspetti del fenomeno; d) monografie regionali. Il materiale, riunito in quindici volumi, di cui quattro già apparsi (3), servirà di base alla Relazione conclusiva, che riassumerà, in una prima parte espositiva, i risultati dell'Inchiesta e nella seconda parte formulerà diagnosi e programma di azione (4).

Un sommario bilancio dei risultati delle principali indagini predisposte dalla Commissione può consentire rilevazioni utili, se pure tuttora incomplete e approssimative, delle dimensioni, dei limiti e delle principali caratteristiche della disoccupazione italiana.

(1) Gli On. Tremelloni, Saragat, Bennani, e Vigorelli (Doc. n. 1682 della Camera dei Deputati).

(2) Commiss. Parlam. d'Inch. sulla disoccupazione: *L'inchiesta parlamentare sulla disoccupazione dalla «proposta» al programma di lavoro in corso*. Monografia illustrativa n. 1, Roma, 10-9-1952.

(3) E precisamente: Tomo I del 1° Vol.; Tomo I e II del 2° Vol.; Tomo I del 4° Vol.

(4) La Relazione comprenderà due parti: *I fatti e I suggerimenti*.

1. — Finora, com'è noto, l'unico strumento di «misurazione» della disoccupazione era costituito in Italia dalle registrazioni nelle liste degli Uffici di Collocamento. Sono noti i dubbi avanzati intorno alla validità di tali statistiche (5), inficiate di unilateralità, in quanto limitate all'aspetto più superficiale del fenomeno, e cioè alla pura *quantità* dell'offerta di lavoro esercitata attraverso i canali *ufficiali* degli organi di collocamento.

Con un complesso di dieci indagini predisposte dalla Commissione e attuate da organizzazioni e da Enti pubblici e privati (6) l'Inchiesta ha inteso fornire la base di una meno imperfetta valutazione, *quantitativa e qualitativa*, del «disimpiego» effettivo della popolazione italiana (7). Due indagini costituiscono il nucleo centrale dell'inchiesta:

(5) Riferimenti e chiarimenti sulle statistiche della disoccupazione sono contenuti in diversi articoli apparsi nella «Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review». V. in particolare: *Unemployment Statistics in Italy, with Special Reference to Southern Italy*, di A. MOLINARI, nel n. 21 del 1952.

Vedi anche «*Il sistema dell'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione*» di G. PAPA, sul n. 19 - 20 di questa Rivista.

(6) Ecco l'elenco delle indagini: a) rilevazione nazionale delle «forze di lavoro», a cura dell'Istituto Centrale di Statistica; b) revisione degli iscritti nelle liste degli Uffici di Collocamento, a cura del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale; c) indagine sul ricambio del lavoro, a cura dell'Istituto per gli Studi d'Economia; d) indagine sulle condizioni fisio-psichiche dei lavoratori disoccupati, a cura dell'Ente Nazionale Protezione Infortuni; e) accertamento dei pensionati dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale che risultano occupati alle dipendenze di terzi; f) indagine sul grado d'occupazione delle categorie rurali, a cura dell'Istituto Nazionale di Economia Agraria; g) indagine sui bilanci familiari dei disoccupati, a cura dell'Istituto Centrale di Statistica; h) indagine sul fabbisogno e sulla disponibilità effettiva di lavoro nei poderi a mezzadria in Toscana, direttamente condotta da un Gruppo di lavoro della Commissione; i) indagine sui concorsi banditi dalle Pubbliche Amministrazioni; l) accertamento dei lavoratori agricoli iscritti negli elenchi compilati ai fini previdenziali.

(7) Il termine «disimpiego» è stato adottato dalla Commissione per definire la quantità globale di forza-lavoro inoperosa. Esso comprende dunque sia la disoccupazione in senso stretto che le varie forme di sottoccupazione.

a) l'indagine sulle *forze di lavoro*, svolta dall'Istituto Centrale di Statistica; b) la revisione straordinaria degli *iscritti agli Uffici di Collocamento*, effettuata dal Ministero del Lavoro. Altre due indagini chiariscono alcuni fondamentali aspetti; c) *il grado di impiego delle categorie rurali* (a cura dell'Istituto Nazionale di Economia agraria); d) *il «ricambio» aziendale di manodopera* (a cura dell'Istituto per gli Studi d'Economia) (8).

A queste quattro indagini si riferiscono le osservazioni che seguono.

I criteri di rilevazione e gli intenti delle quattro indagini.

2. — a) La prima indagine, quella ISTAT sulle forze di lavoro, offre un quadro d'insieme della popolazione attiva (forze di lavoro occupate e disoccupate) e inattiva (cioè in condizioni non professionali) ottenuto con la tecnica delle rilevazioni per campione.

Il «campione» è formato da 58.397 famiglie, ripartite nelle varie regioni proporzionalmente all'ammontare della popolazione. Le famiglie sono state scelte in una serie di 627 Comuni, raggruppati: a) secondo l'ammontare della popolazione; b) secondo il grado di ruralità (rapporto della popolazione agricola alla popolazione attiva);

c) secondo la regione agraria (montagna, collina, pianura). Per la scelta delle unità familiari in ciascun Comune si è seguito il criterio dell'estrazione a sorte dai registri della popolazione. Complessivamente, il «campione» raggruppa una massa di 233.131 persone, pari al 5 % della popolazione totale. Le operazioni di rilevazione si sono svolte attraverso interviste dirette compiute presso 16 famiglie da un migliaio di intervistatori, e sono durate una settimana: dal 14 al 20 settembre 1952. I risultati, elaborati dall'ISTAT, si riferiscono alla settimana precedente, dal 7 al 13 settembre 1952.

b) Con la seconda indagine — svolta dal Ministero del Lavoro — si è inteso perfezionare il sistema di registrazione nelle liste degli Uffici di Collocamento, per meglio precisare le dimensioni e la composizione del mercato «ufficiale» del lavoro.

A differenza dell'indagine ISTAT, la revisione del Ministero del Lavoro ha assunto la forma di un vero e proprio *censimento* degli iscritti, impostato in modo: 1) — da escludere ogni possibile «infiltrazione» di persone occupate nelle liste; 2) — da ottenere una sufficiente conoscenza della composizione «qualitativa» delle liste (distinzione

(8) Per brevità, nel corso della nota le quattro indagini saranno contrassegnate così: a) ISTAT; b) Ministero del Lavoro; c) INEA; d) ISE.

TABELLA I

LE FORZE DI LAVORO IN ITALIA

POPOLAZIONE SECONDO LE CONDIZIONI	POPOLAZIONE INFERIORE AI 14 ANNI		POPOLAZIONE DI 14 ANNI E PIÙ		TOTALE	
	migliaia	%	migliaia	%	migliaia	%
1. FORZE DI LAVORO	202,7	1,8	19.155,5	53,5	19.358,2	41,1
Occupati	202,7	1,8	17.869,3	49,9	18.072,0	38,4
— Lavoratori in proprio o alle dip. altrui	51,6	0,5	14.405,6	40,2	14.457,2	30,7
— Coadiuvanti	151,1	1,3	3.463,7	9,7	3.614,8	7,7
Non occupati	—	—	1.286,2	3,6	1.286,2	2,7
— Già occupati	—	—	608,5	1,7	608,5	1,3
— In cerca di prima occupazione	—	—	677,7	1,9	677,7	1,4
2. CONDIZIONI NON PROFESSIONALI	11.100,7	98,2	16.679,3	46,5	27.780,0	58,9
— Attendenti a casa	340,2	3,0	11.992,0	33,4	12.332,2	26,2
— Studenti	4.965,4	43,9	1.182,6	3,3	6.148,0	13,0
— Altri	5.795,1	51,3	3.504,7	9,8	9.299,8	19,7
TOTALE	11.303,4	100,0	35.834,8	100,0	47.138,2	100,0

degli iscritti per zone geografiche, per settori economici, per professioni, per sesso, età, stato civile, grado d'istruzione, ecc.). Le operazioni di rilevazione si riferiscono al 30 settembre 1952.

c) — la terza indagine — quella dell'INEA — mira soprattutto a porre in risalto il fenomeno della sottoccupazione latente nell'agricoltura. Essa consiste in una rilevazione generale del grado di impiego delle categorie rurali, e in due rilevazioni di carattere particolare; la prima, sul grado d'impiego agricolo nelle zone ad agricoltura estensiva dell'Italia Centro-Meridionale, effettuata su un totale di 110 mila famiglie, con circa 600 mila membri; la seconda, sulla stagionalità della occupazione, accertata attraverso l'esame dei calendari di lavoro di famiglie contadine «rappresentative» in tutto il territorio nazionale. Un'altra ricerca, sul grado d'impiego agricolo nelle zone della bassa pianura padana, era già stata svolta in precedenza dall'INEA (9).

d) — la quarta rilevazione, sulla rigidità della domanda di lavoro nell'industria, è stata condotta dall'ISE con l'esame degli avvicendamenti di manodopera (assunzioni ed eliminazioni) in un gruppo rappresentativo di aziende.

L'indagine ha riguardato 188 aziende, scelte in tutti i principali settori economici, con un complesso di 254 mila addetti, pari all'8,6 % del totale degli addetti nei settori considerati. Le aziende interpellate sono comprese in quattro zone territoriali facenti capo a Milano, Torino, Genova e Roma.

L'indagine ISTAT sulle forze di lavoro.

3. — Nella Tabella I sono riassunti i risultati generali dell'indagine condotta dall'Istituto Centrale di Statistica.

Già al loro valore «letterale», e senza le qualificazioni che saranno più oltre formulate, le cifre dell'ISTAT permettono di individuare situazioni e problemi delicati:

a) — emerge anzitutto, dalla Tab. I, l'alta percentuale di popolazione inattiva sulla popolazione totale: il 58,9 % (28 milioni circa di persone) si trova in condizioni non professionali. Escludendo dal calcolo le classi inferiori ai 14 anni di età, e considerando la sola popolazione in età di lavoro, la percentuale di «inattivi» discende al 46,5 %.

(9) V. MEDICI e ORLANDO: *Agricoltura e disoccupazione*, Bologna, 1951.

L'esclusione dei «giovannissimi» dal calcolo può indurre a un confronto sommario con indagini analoghe effettuate in Francia e negli Stati Uniti (10):

TABELLA II

POPOLAZIONE CIVILE SUPERIORE AI 14 ANNI (in % della popolazione totale)

	ITALIA	FRANCIA	U. S. A.
FORZE DI LAVORO	53,5	63,8	57,3
Occupati	49,9	62,9	56,2
Non occupati	3,6	0,9	1,1
CONDIZIONI NON PROFESSIONALI	46,5	36,2	42,6
TOTALE	100,0	100,0	100,0

L'esame della Tabella II pone in rilievo il basso rapporto delle forze di lavoro (compresi i disoccupati) esistente in Italia (53,5 %), rispetto a quello americano (57,3 %) e francese (63,8 %). Escludendo dalle «forze di lavoro» i non occupati e considerando i soli occupati, il raffronto diventa ancora più sfavorevole: 49,9 % in Italia, contro 56,2 % in USA e 62,9 % in Francia. Ma ciò non basta. A prescindere da ogni altra considerazione sulla diversità dei tempi e dei criteri di rilevazione, la categoria degli «occupati» risulta notevolmente sopravvalutata nell'indagine ISTAT, per i motivi che saranno precisati nel par. 4.

b) — la struttura dell'occupazione — quale risulta dai dati dell'indagine per settori economici — (v. Tab. III) comprova il carattere «misto» (agricolo-industriale) dell'economia italiana.

TABELLA III

STRUTTURA DELL'OCCUPAZIONE IN ITALIA

	OCCUPATI	
	migliaia	%
Agricoltura	7.494,3	42,4
Industria	5.609,8	31,7
Trasporti	659,1	3,7
Commercio, credito, assicuraz.	1.882,1	10,6
Pubblica amministrazione	1.044,0	5,9
Altre attività	998,7	5,7
TOTALE OCCUPATI	17.688,0 (a)	100,0

(a) Escluse le FF. AA.

(10) L'indagine francese si riferisce al dicembre 1951, quella statunitense all'ottobre 1952.

L'agricoltura, nonostante il forte progresso industriale degli ultimi cinquant'anni, rimane l'attività prevalente in Italia, col 42,4 % del totale degli occupati. L'economia italiana può dunque definirsi ancora come un'« economia mista a prevalenza agricola ». Come emerge da un sommario confronto con i dati della distribuzione delle forze di lavoro occupate in Francia e negli USA, in Italia la massa degli occupati in attività agricole è nettamente superiore a quella della Francia (economia mista a prevalenza industriale); addirittura agli antipodi la situazione degli Stati Uniti, con l'88 % della popolazione occupata in attività extra-agricole (v. Tab. IV):

TABELLA IV

	(Dati in %)		
	ITALIA	FRANCIA	U.S.A.
Occupati in attività agricole .	42,4	31,8	11,7
Occupati in attività extra-agric.	57,6	68,2	88,3
TOTALE OCCUPATI . .	100,0	100,0	100,0

La prevalenza dell'agricoltura in Italia costituisce un potente fattore di rigidità del mercato del lavoro. In particolare, *la maggior parte della disoccupazione assume le forme tipiche di un'economia agricola: cronicità, stagionalità, sottoccupazione, in contrapposto alla forma « ciclica », propria delle economie industrialmente progredite;*

c) — la Tab. V sintetizza la *distribuzione geografica dell'occupazione italiana:*

TABELLA V

	OCCUPATI	
	migliaia	% degli abitanti
Italia Settentrionale	8.697,5	42,5
» Centrale	3.313,8	39,1
» Meridionale	4.014,0	34,6
» Insulare	1.662,7	30,0
ITALIA	17.688,0 (a)	38,3

(a) Escluse le FF. AA.

L'intensità dell'occupazione italiana diminuisce gradatamente man mano che si procede dal Nord al Sud: dal 42,5 % della popolazione totale in Italia Settentrionale, al 30 % nelle Isole. Due terzi circa della popolazione nell'Italia Meridionale e Insulare si trovano in condizioni di inattività, a carico dell'altro terzo: *indice tra i più sintomatici della « depressione » del Mezzogiorno italiano.*

d) — la massa dei *disoccupati* è accertata dall'indagine ISTAT in 1.286 mila unità: cioè nel 2,7 % della popolazione totale e nel 6,6 % delle forze di lavoro (escludendo le classi inferiori ai 14 anni, il rapporto disoccupati-popolazione risulta del 3,6 % in Italia, contro l'1,1 % in USA e lo 0,9 % in Francia). I dati analitici dell'Istituto di Statistica permettono di rilevare alcuni interessanti aspetti nella struttura e nella composizione di questa massa:

— il complesso dei disoccupati è nettamente distinto in due grandi gruppi, di entità quasi uguale, e di diversa origine: quello dei lavoratori già occupati (608 mila unità), e quello delle persone in cerca di prima occupazione (678 mila unità);

— nel primo gruppo, *prevala la disoccupazione maschile adulta, soprattutto rappresentata da operai dell'industria.* Gli uomini costituiscono infatti il 75 %, gli adulti (dai 20 ai 40 anni) il 70 %, i lavoratori dell'industria il 60 % del totale. Per la massima parte, si tratta di lavoratori licenziati (46,4 %) o privati di lavoro per la chiusura dell'azienda (14,8 %). In tale gruppo, il 16,9 % dei disoccupati risulta, alla data dell'indagine, privo di lavoro da meno di un mese; il 27,25 % da 1 a 3 mesi; il 15,6 % da 3 a 6 mesi, e il 39,7 % da oltre 6 mesi. La durata media appare dunque notevolmente elevata; e la presenza di oltre un terzo di lavoratori privi di impiego da più di un semestre conferma *il carattere di cronicità di una larga parte della disoccupazione in Italia;*

— il secondo gruppo pone in rilievo l'importanza della *disoccupazione giovanile e femminile:* il 64 % degli inoccupati di questo gruppo appartiene infatti alle classi comprese tra i 14 e i 20 anni, mentre la percentuale delle donne sale al 39 % del totale. Esso comprende anche un notevole numero di *studenti*, che forma il nucleo centrale della *disoccupazione intellettuale italiana.*

È significativo, in proposito, il diverso grado d'istruzione dei due grandi gruppi considerati: nel primo, il 16 % soltanto degli appartenenti vanta un titolo di istruzione superiore a quella elementare; nel secondo, il rapporto sale al 37 % circa. Il basso grado d'istruzione del primo gruppo pone in risalto una delle più spiccate caratteristiche della disoccupazione italiana: *la mancanza di qualificazione, che crea barriere non facilmente superabili tra offerta e domanda di lavoro.* Il problema è poi complicato dallo « sfasamento » tra le abilità richieste e le abilità offerte: l'esistenza di un gran numero di universitari e di laureati (più del 2 % delle forze di lavoro) che premono inutilmente sul mercato ne costituisce un tipico esempio.

e) — altro grave problema è quello dell'*inflazione burocratica*, denunciato dall'elevatissima percentuale di occupati nelle Pubbliche Amministrazioni (5,9 % del totale degli occupati): un milione di impiegati dello Stato costituiscono in gran parte una massa di occupati a basso reddito e a scarso rendimento, cioè un vasto settore depresso dell'occupazione italiana;

f) — quanto, infine, alla *popolazione inattiva*, la massima parte (12,3 milioni) è rappresentata da donne « attendenti a casa » e dagli studenti (6,1 milioni). Gli altri 9,3 milioni sono formati dalle categorie dei « giovanissimi », dei vecchi, degli invalidi, degli inabili al lavoro, ecc. La composizione della popolazione inattiva pone dunque in risalto il grave problema del *mancato impiego produttivo di una larga parte della popolazione femminile e giovanile.*

4. — Le considerazioni finora svolte sull'indagine ISTAT — come s'è già avvertito — assumono le cifre e i raggruppamenti statistici al loro « valore letterale ». Per sè sole però potrebbero essere fuorvianti, e devono essere integrate con alcune qualificazioni, che rendono ben più preoccupante il quadro finora descritto.

a) — la distinzione tra disoccupati e occupati accolta dall'indagine tende a « restringere » il fenomeno della disoccupazione. Infatti, l'indagine ISTAT considera inoccupati *soltanto coloro che alla data della rilevazione (settembre 1952) non avevano alcuna occupazione (sia pure saltuaria o provvisoria) ed erano effettivamente e attivamente alla ricerca di lavoro.* Come la stessa relazione dell'Istituto

Centrale di Statistica avverte (11), tale distinzione è puramente convenzionale, ed è stata adottata soprattutto per ridurre al minimo i margini di valutazione discrezionale lasciati agli intervistatori. Un vasto gruppo di persone classificate dall'indagine tra gli occupati deve essere in realtà incluso tra i disoccupati: a) per l'assoluta discontinuità e provvisorietà del lavoro esercitato; oppure b) per il basso numero di ore di lavoro prestate settimanalmente. Un'altra larga parte dei lavoratori rientra poi nella zona della sottoccupazione. La stessa inchiesta, fortunatamente, distinguendo gli occupati in vari gruppi secondo il numero di ore di lavoro prestate, fornisce elementi di chiarificazione, raccolti nella Tab. VI:

TABELLA VI

CLASSIFICAZIONE DEGLI OCCUPATI SECONDO IL NUMERO DI ORE DI LAVORO SVOLTO NELLA SETTIMANA DI RILEVAZIONE

OCCUPATI	migliaia	%
1. Che non hanno lavorato nella settimana d'indagine	1.151,4	6,5
2. Che hanno lavorato	16.536,6	93,5
meno di 15 ore	258,6	1,5
da 15 a 39 ore	2.878,1	16,3
40 ore e più	13.399,9	75,7
TOTALE OCCUPATI	17.688,0 (a)	100,0

(a) Escluse le FF. AA.

Si può, con larga approssimazione, includere nella categoria dei disoccupati la massa di lavoratori impiegati per meno di 15 ore settimanali, pari a 258.600 unità; e considerare sottoccupati 2 milioni e 878 mila lavoratori che hanno lavorato al di sotto dell'orario normale minimo di 40 ore settimanali. Si ottiene in tal modo una nuova classificazione delle forze di lavoro, che costituisce una ulteriore approssimazione alla realtà:

disoccupati 1.544.800
sottoccupati 2.878.000
occupati 13.400.000

TOTALE FORZE DI LAVORO. 17.822.800 (12)

Il criterio delle ore di lavoro svolte è, naturalmente, piuttosto grossolano, e i suoi risultati si

(11) Cap. VII Alcune osservazioni sui risultati delle rilevazioni, pag. 27 del Vol. I, Tomo I.

(12) Escluse le FF. AA. e gli occupati che non hanno lavorato nella settimana d'indagine.

prestano a una serie di fondati rilievi; ma, in attesa di altri accertamenti, resta il solo idoneo a distinguere i diversi gradi d'intensità del « disimpiego » di forze di lavoro.

b) — Va inoltre tenuto conto dell'epoca della rilevazione (7-13 settembre 1952).

Il mese di settembre rappresenta, nel ciclo stagionale dell'agricoltura e dell'industria edilizia, un periodo di alta occupazione. I dati raccolti includono dunque tra gli occupati — anche ad « orario pieno » — una larga massa di braccianti, di operai agricoli e di manovali che durante una gran parte dell'anno resta inoperosa.

c) — Infine, per la sua stessa natura di riproduzione « fotografica » della situazione a un dato istante, l'indagine non si presta a porre in risalto il fenomeno, importantissimo per l'economia italiana, della sottoccupazione in agricoltura. Tale fenomeno può essere infatti accertato solo con un calcolo delle giornate complessivamente perdute durante l'annata agraria.

5. — In conclusione, il quadro generale delle forze di lavoro offerto dall'ISTAT, presenta, in primo luogo, una massa di disoccupati in senso ristretto (cioè completamente privi di lavoro) di oltre 1 milione e 200 mila unità circa, cui si devono aggiungere almeno altre 200 mila unità, impegnate in mestieri di ripiego, per un numero di ore inferiore alle 15 settimanali. In totale, 1 milione e mezzo di disoccupati. Segue una massa di 2 milioni e 800 mila lavoratori ad orario ridotto, che possono considerarsi sottoccupati; e infine, il grosso degli occupati, con 13 milioni e 400 mila unità. Questa classificazione, però, a) non tiene conto dei disoccupati e sottoccupati stagionali; b) non chiarisce il fenomeno della sottoccupazione in agricoltura.

La revisione straordinaria delle liste degli Uffici di collocamento.

6. — Il censimento ISTAT è integrato dalla revisione straordinaria degli iscritti agli Uffici di Collocamento (il cosiddetto mercato « ufficiale » del lavoro) compiuta il 30 settembre 1952 dal Ministero del Lavoro. Secondo tale revisione gli iscritti alle liste degli Uffici di Collocamento sono risul-

tati complessivamente 1.715.710, così ripartiti per classi (13):

1 ^a classe	1.033.673
2 ^a »	501.368
3 ^a »	107.547
4 ^a »	34.399
5 ^a »	38.723

TOTALE 1.715.710

Una netta distinzione dev'essere compiuta tra le due prime classi, che formano la massa dei veri e propri disoccupati, e le altre tre riguardanti le casalinghe, i pensionati, e gli occupati in cerca di altra occupazione (14).

a) Il gruppo dei disoccupati « veri e propri » (prime due classi) rappresenta, con 1.535.041 unità, la grande maggioranza degli iscritti (89,47 %) e si distingue a sua volta in due sottogruppi: quello dei « lavoratori già occupati, con 1.033.673 unità (67,34 % del gruppo e 60,25 % del totale degli iscritti) e quello dei « lavoratori in cerca di prima occupazione », con 501.368 unità (32,66 % del gruppo e 29,22 % del totale degli iscritti). La massa totale dei disoccupati risulta pari al 3,28 % della popolazione totale. Per il 69 % essa è formata da uomini (70,5 % nella prima classe, e 64,7 % nella seconda), e si concentra per il 42,77 % nell'Italia settentrionale, per il 15,34 % nell'Italia centrale, per il 31,27 % nell'Italia meridionale, e per il 10,62 % nelle Isole. I giovani di età inferiore ai 21 anni formano il 24,18 % dei disoccupati. Per settori economici, non si dispone di dati distinti secondo le diverse classi, ma solo di quelli relativi alla massa totale degli iscritti. Data l'assoluta prevalenza delle prime due classi sul totale degli iscritti, essi sembrano, comunque, sufficiente-

(13) Ricordiamo, che, ai sensi della Legge 29 aprile 1949, n. 264, gli iscritti sono divisi in cinque classi, e cioè:

1. classe: lavoratori disoccupati per effetto della cessazione del rapporto di lavoro immediatamente precedente al loro stato di disoccupazione;

2. classe: giovani di età inferiore ai 21 anni, ed altre persone in cerca di prima occupazione, o rinviati dalle armi;

3. classe: casalinghe in cerca di occupazione;

4. classe: pensionati in cerca di occupazione;

5. classe: lavoratori occupati in cerca di altra occupazione.

(14) V. relazione alla Revisione straordinaria degli iscritti nelle liste di collocamento. Cap. IV, pag. 92 del Vol. I, Tomo I. Atti della Commissione Parlamentare.

mente indicativi della struttura della disoccupazione « vera e propria »:

	%
agricoltura	21.4
industria	44.4
trasporti e comunicazioni	1.0
commercio	2.3
credito e assicurazione	1.5
attività e servizi vari	7.7
manodopera generica	19.7
impiegati	2.0

TOTALE 100.0

Il nucleo centrale della disoccupazione « registrata » è dunque rappresentato, sul mercato del lavoro « ufficiale », dai lavoratori già occupati del settore industriale, licenziati o dimessi dall'impiego, e concentrati soprattutto nell'Italia Settentrionale.

b) La massa residua degli iscritti (180.669) è costituita per circa il 60 % (107.547 unità) da casalinghe in cerca di occupazione, concentrate soprattutto in alcune regioni d'Italia: Emilia, con 22.833 unità; Campania, con 11.338; Toscana, con 9.971 e Lombardia, con 9.473. Un altro 19 % (34.399 unità) è costituito da pensionati in cerca di occupazione, numerosi soprattutto in Emilia (11.341 unità); mentre il residuo 21 % è rappresentato da occupati in cerca di altra occupazione (38.723 unità), particolarmente addensati in Campania (9.838) e negli Abruzzi (5.944).

7. — Qualche qualificazione deve essere introdotta sul reale significato di queste cifre.

a) Vale per esse l'osservazione già avanzata sui risultati dell'indagine ISTAT, quanto all'epoca scelta per la rilevazione: nel mese di settembre le liste non comprendono un numero considerevole di salariati e di braccianti impegnati in lavori stagionali (agricoltura e industria edilizia);

b) inoltre, le liste non comprendono un vasto numero di lavoratori praticamente disoccupati, ma che non si iscrivono agli Uffici di Collocamento o per ignoranza, o per sfiducia nella funzione del collocamento, o per un malinteso sentimento di « decoro »; il fenomeno è soprattutto considerevole tra gli « intellettuali » e nel Mezzogiorno (in genere in tutte le zone « depresse », dove l'organizzazione del mercato del lavoro è ancora a uno stato embrionale);

c) come l'indagine per campione sulle forze di lavoro, così quella sulla disoccupazione « registrata » non si presta a individuare e ad analizzare il complesso e vasto fenomeno della sottoccupazione agricola;

d) d'altra parte, un certo numero di iscritti, anche nelle prime due classi, non può considerarsi assolutamente privo di lavoro: molti sono coloro che si iscrivono con lo scopo principale di percepire un sussidio, e di integrare così lo scarso reddito derivante da lavori saltuari o continuativi mal retribuiti.

Confronto tra le due indagini ISTAT e Ministero del Lavoro.

8. — Pur tenendo conto delle accennate qualificazioni, che pongono in luce le lacune e le imperfezioni delle due indagini fondamentali, si può tuttavia tentare, assumendo le cifre al loro valore « letterale » e introducendo qualche lieve modificazione nel loro raggruppamento, di istituire un confronto di massima tra i rispettivi risultati statistici.

Per rendere « grosso modo » paragonabili le due indagini si sono considerati come disoccupati, in quella ISTAT, anche gli « occupati con un numero di ore settimanali inferiore alle 15 », mentre in quella del Ministero del Lavoro si sono esclusi dal calcolo dei disoccupati gli iscritti alle ultime tre classi (3^a, 4^a, 5^a).

Come emerge dalla Tab. VII, l'entità complessiva della disoccupazione in senso molto restrittivo è valutata concordemente, dalle due indagini, in 1 milione e mezzo circa di unità, di cui due terzi maschi e un terzo femmine. Quanto alla ripartizione per settori economici, non è possibile un confronto diretto, essendo calcolata dall'ISTAT per la sola classe dei disoccupati già occupati e dal Ministero del Lavoro per tutte e cinque le classi. È confermata tuttavia in ambedue le indagini la prevalenza della disoccupazione industriale, che è circa il doppio di quella agricola, e circa la metà di quella complessiva. In agricoltura, predomina invece il fenomeno della sottoccupazione, che le due rilevazioni non hanno potuto cogliere, e che forma l'oggetto specifico dell'indagine I.N.E.A..

La concordanza « quantitativa » tra le due indagini c'è tuttavia un'importante discordanza « qualitativa »: mentre la rilevazione ISTAT dà il massimo risalto alla disoccupazione dei giovani e dei giova-

TABELLA VII

ENTITÀ E RIPARTIZIONE PER CATEGORIA, SESSO E SETTORE ECONOMICO DEI DISOCCUPATI
SECONDO LE DUE INDAGINI.

	SECONDO L'INDAGINE ISTAT (a)		SECONDO L'INDAGINE DEL MINISTERO DEL LAVORO (b)	
	migliaia	%	migliaia	%
Già occupati	867,3	56,1	1.033,7	67,3
In cerca di 1 ^a occupazione	677,7	43,9	501,4	32,7
	1.545,0	100,0	1.535,1	100,0
Maschi	1.029,0	66,6	1.039,3	67,7
Femmine	516,0	33,4	495,8	32,3
	1.545,0	100,0	1.535,1	100,0
Agricoltura	242,4 (c)	27,9	366,8 (d)	21,4
Industria	428,2 (c)	49,3	762,7 (d)	44,4
Altre attività	186,5 (c)	22,8	586,2 (d)	34,2
	867,1 (c)	100,0	1.715,7 (d)	100,0

(a) Per l'indagine ISTAT, nella cifra dei già occupati sono stati inclusi gli occupati con meno di 15 ore di lavoro settimanali.
(b) Per le sole prime due classi, salvo avvertenza contraria.
(c) La ripartizione riguarda i soli disoccupati già occupati.
(d) La ripartizione riguarda tutti gli iscritti alle liste di collocamento.

nissimi (il 75 % dei disoccupati risulta inferiore a 30 anni), l'indagine del Ministero del Lavoro dà un'importanza molto superiore alla disoccupazione «adulta» (solo il 49 % degli iscritti alle liste risulta inferiore ai 30 anni). Come due cerchi intersecantisi, le due indagini coprono una zona in comune al centro, e due distinte zone ai margini, rilevando ciascuna un particolare aspetto del fenomeno: il mancato impiego di giovani lavoratori in cerca di prima occupazione (indagine ISTAT), e la disoccupazione di lavoratori adulti già occupati (indagine del Ministero del Lavoro). Esiste insomma un certo sfasamento — rispecchiato dalle due indagini — tra il mercato «ufficiale» e l'offerta effettiva di lavoro. Cosicché la coincidenza dei risultati serve ad indicare ordini di grandezza, piuttosto che a definire esattamente i termini statistici del fenomeno.

L'indagine I.N.E.A. sulla sottoccupazione in agricoltura.

9. — Il «disimpiego» riveste nel settore agricolo caratteristiche profondamente diverse da quelle riscontrate negli altri settori, e in partico-

lare nell'industria: raramente esso assume la forma della *disoccupazione* vera e propria (assoluta mancanza di lavoro per un periodo indeterminato), ma quasi sempre invece si manifesta con l'aspetto tipico della *sottoccupazione*: «ogni lavoratore agricolo trova lavoro per una parte, *piccola o grande che sia*, dell'annata agraria, e nessuno rimane completamente inoperoso»; cosicché il grado di disimpiego non può essere rilevato con un censimento dei lavoratori agricoli «in un dato momento» ma deve desumersi da un calcolo delle giornate lavorative effettivamente compiute durante l'intera annata agraria, e da un loro confronto con il numero di giornate «disponibili in complesso». Quest'ultimo dato è stato determinato, zona per zona, come il minimo di giornate necessarie perché il lavoratore, tenuto conto dei periodi di forzata inattività, dovuti al clima, alle vacanze, ecc., risulti continuamente occupato (15).

(15) - Per una più dettagliata informazione dei criteri seguiti dalla indagine, v. G. MEDICI e G. ORLANDO: *Agricoltura e Disoccupazione: I - I braccianti della bassa pianura padana*, Bologna, 1952; e anche: G. ORLANDO: *Metodi d'accertamento della disoccupazione agricola italiana*, in «Rivista di economia agraria», marzo 1952.

I risultati generali dell'indagine, condotta per tutto il territorio nazionale dall'Istituto Nazionale di Economia Agraria, sono brevemente riassunti nella Tab. VIII.

lati in 1.876 mila unità — una sottoccupazione pari al 54,3 % e, per gli altri (4.930 mila unità), al 32,4 % delle giornate complessivamente disponibili (v. Tab. IX).

TABELLA VIII

LA SOTTOCCUPAZIONE IN AGRICOLTURA PER ZONE
(annata 1951-52)

	Giornate-uomo effettivamente compiute (migliaia)	Giornate-uomo complessivamente disponibili (migliaia)	SOTTOCCUPAZIONE GIORNATE	
			In complesso (migliaia)	per unità uomo
Italia Settentrionale	556.815	729.317	172.502	63
» Centrale	221.905	367.962	146.057	112
» Meridion. e insulare	423.062	745.156	322.094	117
Italia	1.201.782	1.842.435	640.653	94

La sottoccupazione complessiva in agricoltura dovrebbe dunque essere valutata in 641 milioni di giornate-uomo, pari al 35 % delle giornate disponibili in complesso (1.842 milioni circa). Tradotto in termini di reddito, ciò significa una perdita netta di circa 750 miliardi di lire all'anno (pari al 7 % circa del reddito nazionale lordo e al 10 % circa del prodotto netto privato nel 1952); «senza tener conto di quella maggiore aliquota non valutabile, che l'agricoltura perde per l'attuale basso compenso del lavoro, conseguenza della forte pressione demografica».

In media, come risulta dall'ultima colonna del prospetto VIII, i lavoratori agricoli risulterebbero inoperosi per 94 giornate-uomo sulle 270-280 disponibili ogni anno. Se il disimpiego agricolo fosse nettamente differenziato in occupazione e disoccupazione, si avrebbero dunque, su 7,6 milioni di lavoratori agricoli, 2,5 milioni di disoccupati permanenti.

L'intensità della sottoccupazione agricola raggiunge il grado più elevato nel Sud, col 43,2 % del complesso di giornate disponibili, contro il 30,7 % nell'Italia Centrale e il 23,7 % nell'Italia Settentrionale. Le punte più elevate si manifestano in Calabria (55,9 %), negli Abruzzi (55 %), in Campania (50,5 %), in Sardegna (48,8 %) e in Sicilia (47 %).

Distinguendo la massa dei lavoratori agricoli in due grandi gruppi, quello dei «giornalieri» e quello dei «coltivatori diretti» si ha, per i primi — calco-

L'occupazione effettiva si distribuirebbe in attività agricole ordinarie e in attività agricole straordinarie secondo le proporzioni indicate nella Tab. X.

L'intervento statale, attraverso l'istituzione dei cantieri di lavoro, le bonifiche e l'imponibile di manodopera, ha dunque contribuito all'occupazione agricola per il 6 % circa del totale.

In conclusione: la sottoccupazione agricola assume un'importanza fondamentale, estendendosi a oltre un terzo delle forze di lavoro in agricoltura. Le sue origini vanno ricercate:

a) nell'elevatissimo carico demografico, che determina in Italia una densità agricola eccezionale. La Tabella XI (16) ne costituisce un'eloquente illustrazione. Il carico di popolazione attiva in agricoltura, in Italia, è inferiore soltanto a quello dell'Egitto e del Giappone.

b) nell'assoluta irregolarità dei cosiddetti «diagrammi di lavoro», che oscillano fra punte elevatissime nei periodi dei raccolti, e profonde depressioni nelle stagioni morte.

Si manifesta pertanto — da una parte — l'esigenza di un alleggerimento demografico delle zone agricole, e di un assorbimento delle forze di lavoro «esuberanti» nelle altre attività (17); dall'altra, quella di razionalizzare l'organizzazione agricola,

(16) Tratta dall'op. cit. di G. MEDICI e G. ORLANDO, pag. 54.

(17) In proposito: A. MOLINARI: *Future Responsibilities of the Italian Industry*, nel n. 1 della «Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review».

TABELLA IX

SOTTOCCUPAZIONE AGRICOLA PER CATEGORIE

	Giornate effett. compiute	Giornate compless. disponibili	SOTTOCCUPAZIONE	
			migliaia	% delle giornate disponibili
Giornalieri . . .	232,2	508,4	276,2	54,3 %
Coltivat. diretti	902,7	1.336,1	433,4	32,4 %

TABELLA X

FONTI DELL'OCCUPAZIONE AGRICOLA

	GIORNATE-UOMO EFFETTIVAMENTE COMPIUTE	
	migliaia	% del totale
ATTIVITÀ AGRICOLE ORDINARIE	1.120.634	93,2
ATTIVITÀ AGRIC. STRAORDINARIE di cui:	81.148	6,8
— provocate da interventi statali	71.842	5,9
a) per imp. di manodopera	18.958	1,5
b) per cantieri di lavoro e di rimboschimento. . . .	30.967	2,5
c) per attività di bonifica	21.917	1,8
— provocate da emigrazione stagionale e attività extra-agricole.	9.306	0,7
TOTALE . . .	1.201.782	100,0

TABELLA XI

TERRA LAVORABILE PER ADDETTO ALL'AGRICOLTURA IN ALCUNI PAESI

	Ettari
Belgio	2,78
Cecoslovacchia.	3,42
Danimarca	5,64
Francia	4,46
Germania Occidentale	2,53
Italia.	1,76
Gran Bretagna	15,34
Spagna	4,10
Olanda	3,85
Stati Uniti	23,64
Giappone	0,34
Egitto	0,57

con l'introduzione di colture integrative, di lavorazioni industriali secondarie, di intensificazione dell'attività zootecnica, ecc.; in modo da rendere il più regolare possibile, durante l'annata, il diagramma del lavoro, assicurando una continuità all'occupazione.

L'alleggerimento del carico demografico, da solo, non gioverebbe infatti ad eliminare la sottoccupazione; anzi, talvolta, come nel tipico caso dello spopolamento montano, potrebbe aggravare le condizioni delle regioni più povere, deprimentone il reddito.

L'indagine I.S.E. sul ricambio di lavoro nell'industria.

10. — L'indagine condotta dall'Istituto per gli Studi Economici (I.S.E.) chiarisce un importante aspetto del problema della mobilità di manodopera; e precisamente quello della mobilità interaziendale, o «ricambio del lavoro» (*labor turnover*). Il ricambio del lavoro — in senso lato — comprende tutti gli avvicendamenti di lavoratori nella categoria degli occupati; in senso più limitato, può essere calcolato per un solo settore economico (es. industria) o anche per una sola azienda, attraverso un esame statistico del ritmo di ammissioni e di eliminazioni di lavoratori in un dato periodo (18).

L'I.S.E. ha anzitutto fissato — sulla base della situazione demografica italiana — nel 2 % della massa complessiva degli occupati, il livello minimo di ricambio «biologico»; quel ricambio, cioè, che è determinato esclusivamente dal movimento naturale della popolazione.

Attraverso l'indagine — condotta, come s'è detto, su un gruppo rappresentativo di aziende industriali — si è quindi tentato di giungere al livello di ricambio effettivo nell'industria italiana nel 1950 e nel 1951. I risultati — distinti per gli operai e

(18) Per il significato del «labor turnover», e per l'analisi dei metodi di calcolo adottati, v.: E. CARANTI, *Aspetti del «Labor Turnover»*, in «Rassegna di Statistiche del Lavoro», 3, 1951, p. 150; L. URSELL, *Technical note on Labor Turnover*, U.S. Bureau of Labor Statistics, Washington, 1948, pag. 2; E. CARANTI, *Su alcune questioni relative allo studio statistico del ricambio del lavoro*, Rassegna di Statistiche del Lavoro, 3, 1951, pagg. 496-504; F. VINCI, *La mobilità della manodopera durante la guerra*, in «Rivista delle Società Commerciali», 8, 1918, p. 685; P.F. BRISSEUDEN - E. FRANKEL, *Labor Turnover in Industry*, A Statistical Analysis, N. York, 1922, p. 13.

per gli impiegati nei vari settori considerati — sono riassunti nella tabella XII. Essi si riferiscono al 1951.

TABELLA XII

TASSI DI RICAMBIO DEL LAVORO NELL'INDUSTRIA ITALIANA NEL 1951

(Tassi riferiti a 100 addetti)

	OPERAI (a)		IMPIEGATI (a)	
	Ammissioni (b)	Eliminazioni (b)	Ammissioni (b)	Eliminazioni (b)
Ind. Minerarie . . .	14,07	12,15	7,04	5,99
« tessili	8,07	6,50	4,66	4,24
« metallurgiche . .	4,23	7,18	5,71	6,12
« meccaniche . . .	4,19	6,20	3,42	4,74
« chimiche	12,79	10,11	23,64	18,21
« elettriche	6,71	5,68	5,10	5,58
« varie	7,62	6,31	3,23	4,02
TOTALE . . .	7,00	7,46	9,22	8,44

(a) Gli operai in forza agli stabilimenti considerati dall'indagine sono 221.806, e gli impiegati 32.155. In tutto dunque, 253.961 addetti, che rappresentano l'8,6% degli addetti complessivi nel settore considerato (2.953.220 al censimento 5-11-1951).

(b) Escluse le ammissioni e le eliminazioni per semplici trasferimenti da uno stabilimento all'altro.

Il tasso complessivo di ricambio, per gli operai, oscilla tra il 7 % e l'8 %. Le percentuali più alte si riscontrano nell'industria mineraria e nell'industria chimica. Per gli impiegati il tasso medio oscilla tra l'8 % e poco più del 9 %, con percentuali elevate — anche qui — nelle industrie chimiche.

In complesso, dunque, il tasso di ricambio nell'industria non supera, nella media, il 10 %, e in qualche settore si avvicina notevolmente al livello «minimo» del 2 %. Un confronto con i dati sul ricambio del lavoro nel 1951 in Gran Bretagna e negli Stati Uniti pone in risalto l'elevato grado di rigidità della domanda di lavoro nel nostro Paese, rispetto all'elevata elasticità riscontrata in Paesi ad alto sviluppo economico, e prossimi al livello di pieno impiego, come quelli anglo-sassoni: (v. Tab. XIII). Il ricambio di lavoro, negli Stati Uniti, giunge alla metà della massa complessiva degli addetti, segnando un livello di mobilità record nel mercato del lavoro mondiale.

La rigidità della domanda di lavoro determina naturalmente un alto grado di «anzianità» nella

manodopera occupata nell'industria: gli addetti con meno di 5 anni di anzianità rappresentano infatti solo il 18 % degli operai e il 19 % degli impiegati occupati, mentre quelli da 5 a 9 anni formano il 35 % sia della massa degli operai che degli impiegati, e quelli con anzianità da 10 a 14 anni il 21 % degli operai e il 24 % degli impiegati.

TABELLA XIII

	(TASSI PER 100 ADDETTI)	
	Ammissioni	Eliminazioni
Gran Bretagna	36,2	37,1
Stati Uniti	53,1	52,4

L'anzianità media risulta quindi elevata: di 11 anni e 3 mesi per gli operai, e di 11 anni e 9 mesi per gli impiegati.

Di conseguenza, anche l'età media degli addetti raggiunge un alto livello: 40 anni e due mesi per gli operai, 41 anni e 3 mesi per gli impiegati.

Rigidità della domanda di lavoro ed elevata media di anzianità e di età dei lavoratori costituiscono fattori di «inerzia» nella struttura dell'industria italiana, e contribuiscono ad accentuarne le caratteristiche «statiche» e «conservatrici».

Conclusioni.

11. — Dai risultati generali delle quattro indagini e dal loro confronto, si può tentare di trarre qualche sommaria conclusione in merito alle dimensioni e alla natura del «disimpiego» di manodopera in Italia.

a) La disoccupazione italiana non interessa una sola zona determinata dell'offerta di lavoro, ma si estende, con diversa intensità, a tutto il mercato del lavoro, e caratterizza tutta la struttura economica italiana. L'eccedenza di popolazione, determinata da un inadeguato ritmo di sviluppo produttivo, o ristagna in un vasto territorio (zona di disoccupazione vera e propria) o inquina il terreno stesso dell'occupazione, provocando vasti fenomeni di sottoccupazione, di cattiva occupazione, di occupazione a basso reddito.

b) In particolare, stando ai primi e provvisori risultati delle due inchieste ISTAT e Ministero Lavoro, la disoccupazione *stricto sensu* dovrebbe comprendere 1 milione e mezzo circa di lavo-

ratori, mentre la sottoccupazione per riduzione di orari dovrebbe estendersi a oltre due milioni di lavoratori.

c) La sottoccupazione in agricoltura, calcolata da un'indagine particolare, dovrebbe estendersi a più di un terzo delle forze di lavoro impegnate nell'attività agricola: in astratto, essa corrisponderebbe a una « disoccupazione integrale » di 2 milioni e mezzo di unità lavorative.

d) I dati e le valutazioni — anch'essi parziali — sulla durata e sull'intensità della disoccupazione, indicano l'esistenza di una massa « cronica » di disoccupati, che costituisce più della metà del numero totale, e di una massa fluttuante per cause stagionali, congiunturali, tecnologiche, ecc.

e) I dati sul ricambio del lavoro denunciano elementi di rigidità nella struttura indu-

striale italiana, e tendenze « statiche » e « conservatrici ».

f) Gli altri dati analitici desunti dalle indagini — e soprattutto la dislocazione per settori economici e per zone geografiche del « disimpiego di forze di lavoro » — consentono di rafforzare l'ipotesi che l'origine della disoccupazione italiana risieda soprattutto nell'eccedenza di popolazione agricola, non assorbita dallo sviluppo industriale e dalle attività terziarie. L'eccedenza di popolazione rispetto alle risorse si manifesta soprattutto nei territori montani, nelle zone depresse ad agricoltura estensiva e « latifondista » del Sud e delle Isole, nelle zone ad agricoltura estensiva e « capitalistica » della bassa Valle Padana e delle Puglie; e tende a riversarsi nelle zone industriali del Nord e del Centro, determinandovi uno stato di disoccupazione cronica.

GIORGIO RUFFOLO