

ratori i quali si impegnano ad iscriversi al sindacato entro 30 giorni dalla loro assunzione, pena il licenziamento. Proprio pochi mesi fa le Riviste americane annunciarono che la Goodyear (che è una delle « Big Four » della gomma) dopo 16 anni di lotta ha segnato con la *United Rubber Worker* (C.I.O.) un contratto, una clausola del quale, stabilisce appunto l'union-shop. In questi giorni poi lo stesso Sindacato sta contrattando con le altre tre compagnie per raggiungere il medesimo fine.

Le tendenze essenziali dei Sindacati americani possono essere così definite: ottenere per l'insieme dei loro membri, in ciascuna officina, i più alti salari possibili, aiutando se del caso l'impresa a produrre meglio e di più, ma lasciando però al datore di lavoro la sua responsabilità; e nel voler conservare alla remunerazione operaia il carattere di provvisorietà, e la cui entità va rivista periodicamente.

M. ZANNONI

Milano

WERMEL M. T. und URBAN R., *Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung in Deutschland* (Neue Soziale Praxis. Eine Schriftenreihe des Bayer. Staatsministerium für Arbeit und Soziale Fürsorge. Heft 6) 3 voll. di pagg. 104-88-112. München, 1949. Richard Pflaum Verlag.

Gli autori si sono proposti di tracciare lo sviluppo storico della assistenza sociale nel campo del lavoro, in Germania, alla luce dei più importanti avvenimenti storico-politici verificatisi nel paese dal 1800, dall'inizio cioè dell'industrializzazione. Fu questo infatti anche il periodo in cui il mutamento dell'economia tedesca fino ad allora basata prevalentemente sull'agricoltura, determinò il formarsi del proletariato, caratterizzato non già da un salario specialmente basso, bensì dall'insicurezza dell'esistenza. Tale insicurezza deriva, secondo gli autori, dal progresso tecnico con i conseguenti mutamenti nella struttura delle imprese e dalle fluttuazioni cicliche economiche. Sono questi due fattori che determinano in definitiva sul mercato, la offerta di minori possibilità di lavoro di quante non ne siano richieste. Il carattere tuttavia particolare del fenomeno della disoccupazione, ha fatto sì che la realizza-

zione di provvidenza in questo campo sia seguita con notevole ritardo rispetto ad esempio alle assicurazioni nel campo della invalidità, delle malattie e della vecchiaia. L'inizio dell'industrializzazione determinò, com'è noto, il trasferimento del socialismo dal piano idealistico a movimento di massa; anche in circoli che pur rifiutavano i presupposti del socialismo, il problema della disoccupazione fu però studiato con la consapevolezza della necessità e della urgenza di porvi rimedio per un dovere sociale. Benchè i tempi per una qualsiasi regolamentazione giuridica in materia non fossero ancora maturi, già nel 1873 si formò una « Unione per la politica sociale », sotto la guida di professori delle università tedesche.

Esaminando come i rimedi da porre alla disoccupazione furono trattati teoricamente, gli AA. riportano il pensiero del Brentano, di Lange, di Conrad e di molti altri con ampie citazioni letterali. I punti controversi riguardavano in breve la liceità e la convenienza di una obbligatorietà di una assicurazione mirante a corrispondere un sussidio ai disoccupati e l'organismo che questa assicurazione avrebbe dovuto amministrare (sindacati o enti pubblici). Sul finire del 1800 il numero e le condizioni dei senza lavoro, acutizzarono il problema che fu agitato a Colonia nel '94 dall'assemblea generale dei cattolici tedeschi e nel '95 a Monaco dal partito Popolare Tedesco, con la richiesta di provvedimenti immediati. Una assicurazione contro la disoccupazione presentava in realtà notevoli difficoltà anche dal lato tecnico: si pensi alla varietà dei rischi che impedisce una correlatività nella graduazione dei premi e così alla inapplicabilità del principio dell'indipendenza dell'evento dalla volontà dell'assicurato. Un'altra notevole difficoltà era costituita dalla insufficienza di dati statistici precisi.

Si può in definitiva affermare che il primo decennio del nostro secolo trascorse senza che uniformità di pensiero e chiarezza di vedute vi fosse in proposito nel campo scientifico, dove per contro si tenevano a sottolineare le difficoltà e i rischi dell'una o dell'altra proposta. Lo Stato non riteneva per parte sua che fosse giunto il momento di intervenire, quando addirittura non poneva in dubbio la propria competenza. In campo pratico, di fronte

alle imprescindibili necessità contingenti, si operò tuttavia in tre direzioni:

1) con misure intraprese dai lavoratori stessi nell'ambito dei sindacati, che andavano dal servizio di informazione sulle località in cui era possibile trovare lavoro col pagamento delle spese di viaggio relative, alla concessione di veri sussidi, rilasciati però come prestazioni volontarie senza che vi fossero cioè diritti a riceverle e doveri ad effettuarle. Eseguendo queste prestazioni, che come si rileva dai prospetti riportati nel volume ebbero talvolta significato economico notevole, i sindacati non mancavano di far presente il dovere che a un male sociale si riparasse col contributo della collettività intera.

2) Con misure intraprese da alcune aziende nell'interesse della produzione stessa e che al licenziamento nei tempi di scarso lavoro, sostituivano riduzioni dell'orario di lavoro e dei giorni lavorativi.

3) Con misure delle amministrazioni comunali che istituivano apposite casse o che appoggiavano finanziariamente quelle gestite dalle organizzazioni dei lavoratori (sistema Genter).

La riduzione o la cessazione del lavoro in talune industrie, insieme con la consapevolezza che, nonostante ogni sforzo, sindacati e comuni potevano contribuire a sollievo della disoccupazione inadeguatamente e in modo limitato, condussero, all'inizio della prima guerra mondiale ad un inasprimento della situazione. Il governo tuttavia, chiamato direttamente in causa, questa volta anche dagli industriali, dichiarò che il problema era di esclusiva competenza delle amministrazioni comunali. I sussidi ai disoccupati, consistenti spesso in buoni-vitto e vestiario, furono così concessi ancora col contributo maggiore dei sindacati. Al termine del conflitto il nuovo governo tuttavia, preoccupato dell'aggravamento della situazione a causa della smobilitazione, emanò la legge per l'ordinamento dell'assistenza ai disoccupati, che stabilì in sostanza l'obbligatorietà dell'istituzione in ogni comune di una apposita assistenza e fissò le quote di contributo dello Stato e della Regione. Gli enormi carichi finanziari, che soprattutto i sindacati dovettero sopportare, condussero questi ultimi a rinunciare al sistema dei contributi locali e a reclamare l'istituzione di una assicurazione obbligatoria

promossa dallo Stato e a carico di tutta la collettività.

Con l'assunzione del potere da parte della socialdemocrazia nel 1919, e col conseguente maggior influsso dei sindacati nella vita del paese, questa richiesta prese forme concrete. Si pervenne così alla formulazione di un progetto di legge sulla assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione, tecnicamente ben elaborato; esso non incontrò però favorevole risonanza.

Si andò avanti ancora per diversi anni con provvedimento di ripiego, che sempre più però si allontanavano dal concetto di pura assistenza, per avvicinarsi a quello della assicurazione. Finché nel settembre 1925, il ministero del lavoro presentò un nuovo progetto che prevedeva l'istituzione di un ente pubblico, funzionante per mezzo di Casse Regionali per la Disoccupazione, con la stessa competenza territoriale degli uffici di collocamento istituiti con legge del 1922. L'iscrizione era obbligatoria per gli stessi appartenenti alle casse malfattia. Nuove critiche e malcontenti ritardarono anche l'approvazione di questo progetto, che però sostanzialmente identico ma con l'aggiunta di speciali sussidi da corrispondere in tempi di particolari crisi del mercato del lavoro, venne ripresentato al Reichstag nel dicembre 1926 e approvato nel luglio successivo.

Nelle discussioni che si svolsero al Reichstag sul progetto, fu giustamente posto in rilievo il profondo significato sociale del mutamento della forma di assistenza, in quella di assicurazione contro la disoccupazione.

La descrizione dell'organizzazione interna e il congegno delle prestazioni che reggevano l'assicurazione così istituita, trova nel volume di Wermel e Urban, ampio spazio. Il raggiungimento della forma assicurativa costituì però più un punto di partenza che di arrivo, perché in seguito alle crisi del '29 e alle particolari condizioni economiche della Germania del primo dopoguerra, il problema dei senza lavoro veniva prendendo proporzioni sempre maggiori e si reclamò il completamento della legge del '27, con provvedimenti di assistenza per le speciali contingenze. Le finanze dello Stato d'altra parte, gravate dai debiti di guerra, costrinsero a un lento progresso lo sviluppo della legislazione in questo senso. I governi succedutisi fino

## ANALISI D'OPERE

al 1932, pur preoccupandosi di migliorare le provvidenze in favore dei disoccupati, non mancavano di curare in vari modi la organizzazione produttiva del paese, cercando di vivificarne l'economia.

L'avvento al potere del Nazionalsocialismo (6 nov. 1932), con la nuova concezione dei rapporti fra individuo e collettività, portò all'impegno del governo di creare per tutti possibilità di lavoro e la legislazione in questo senso, col nome di leggi per la diminuzione della disoccupazione, iniziò subito dal giugno 1933 con la messa in programma di vasti lavori pubblici. Nel 1938 l'istituto pubblico creato con la legge del 1927 cessò di esistere e i suoi compiti furono devoluti al ministero del lavoro che governò direttamente le casse regionali. La programmazione dei lavori pubblici e la introduzione del servizio obbligatorio del lavoro, insieme con lo sviluppo industriale secondo il piano economico qua-

driennale, fecero intanto discendere notevolmente il numero dei disoccupati che passò da 5,5 milioni nel 1932 a 118 mila nel 1939. Divenne per conseguenza superflua la legislazione complementare a quella del 1927.

Dirà il futuro se i nostri tempi preparano la riorganizzazione di una autentica assicurazione contro la disoccupazione, che fu il risultato delle esperienze della prima guerra mondiale e che ebbe termine quando nella vita pubblica fu tolto all'uomo il diritto della corresponsabilità.

La materia qui brevemente e a grandi linee tratteggiata, trova nei volumi un minuto svolgimento cronologico; l'opera è particolarmente apprezzabile e interessante, in quanto è la prima che offra per la Germania, una tale sistematica e aggiornata esposizione.

D. DI LUCIA

Salisburgo.