

Manodopera straniera e livelli salariali interni con particolare riferimento alla situazione della Svizzera

PARTE I

IL PROBLEMA GENERALE

1. Introduzione.

Nel periodo post-bellico parecchi paesi dell'Europa occidentale sono stati importatori di manodopera dall'estero, ed alcuni di essi si trovano attualmente a disporre di contingenti cospicui di lavoratori stranieri. Per molti anni le cause di questo fenomeno, e le sue conseguenze ultime per le economie dei paesi interessati, hanno ricevuto scarsa attenzione. Soltanto nel corso degli ultimi anni (1960-62), in alcuni di questi paesi almeno, e più particolarmente in Svizzera, si è cominciato a considerare il fenomeno come un problema a sè stante da studiare *ex novo*.

Il Trattato di Roma del 1957, nel creare la Comunità Economica Europea, considerava una maggiore libertà di movimento della manodopera tra i paesi membri come un aspetto essenziale dell'integrazione, dapprima economica e infine politica, dell'Europa occidentale. Ma i grandi movimenti di manodopera straniera che hanno avuto luogo in direzione di certi paesi dell'Europa nord-occidentale durante gli ultimi dieci o quindici anni sono stati indipendenti da ogni provvedimento preso in base alle nuove norme statuite per la cooperazione economica internazionale, che ha soltanto pochi anni di vita e non vale per tutti i paesi interessati. Tra i paesi della Comunità, la Francia, la Repubblica Federale di Germania, il Belgio ed il Lussemburgo sono stati tutti sostanziali importatori di manodopera straniera, mentre l'Italia è stata finora la maggiore esportatrice singola e i Paesi Bassi esportatori abba-

stanza importanti. Ma l'importatore maggiore in proporzione alla sua popolazione, la Svizzera, non fa ancora parte della Comunità; e nella stessa posizione si trova un altro paese importatore, la Gran Bretagna. L'Austria, la Spagna e altri paesi che non fanno parte della Comunità sono tra i paesi esportatori.

Poche cifre basteranno ad indicare l'ordine di grandezza assunto dalla circolazione di manodopera tra questi paesi. Nell'agosto del 1962 la Svizzera, con una popolazione residente di circa 5,6 milioni di abitanti soltanto, aveva un contingente di circa 750.000 lavoratori stranieri (1), che rappresentavano quasi il 30% dell'occupazione complessiva. Circa il 70% di questi lavoratori stranieri erano italiani. Nel settembre del 1962 la Repubblica Federale di Germania (esclusa Berlino) registrava in cifra assoluta un numero di lavoratori stranieri (706.000) quasi eguale a quello della Svizzera. Ma nel caso della Germania questo numero rappresentava ancora soltanto una piccola percentuale (poco più del 3%) della cifra calcolata per l'occupazione complessiva, ed era, naturalmente, esiguo anche in rapporto alla sua popolazione di circa 55 milioni di abitanti. Del totale dei lavoratori stranieri presenti in Germania il 40% circa era costituito da italiani. Per la Francia la cifra precisa della manodopera estera non si può calcolare, poichè le statistiche francesi danno soltanto gli arrivi dei lavoratori stranieri, non le partenze. Il totale di tutte le cifre annue degli arrivi di lavoratori con « occupazione fissa » durante il quindicennio 1947-61 ammonta tuttavia a oltre 700.000 unità (2), mentre verso la fine di quel periodo il numero dei lavoratori « stagionali » (la grande maggioranza dei quali occupati nell'agricoltura) ammontava a oltre 100.000 unità. Ben più della metà dei lavoratori fissi era composta di italiani, mentre circa i due terzi dei lavoratori stagionali erano spagnoli.

In questi e in altri paesi, per alcuni anni è stato d'uso considerare l'importazione di lavoratori stranieri come un fenomeno temporaneo, dovuto a « eccezionali condizioni di boom » nelle economie considerate, o alla « sovraoccupazione » determinata da ricorrenti ondate di inflazione internazionale. E si riteneva che la grande

(1) Tale stima approssimativa non tiene conto dei lavoratori stranieri (una piccola percentuale del totale) esentati dal controllo di polizia (si veda più oltre pp. 542 e ss.). Va osservato che una buona parte dei lavoratori rimanenti (vale a dire, coloro ancora sottoposti al controllo di polizia) erano lavoratori stagionali e « lavoratori pendolari » residenti in paesi di confine non compresi nella cifra data nel testo per la « popolazione residente » (si veda più oltre p. 558).

(2) Le cifre non comprendono i « rimpatriati » o gli « immigrati » dall'Algeria.

maggioranza dei lavoratori sarebbe stata rimandata ai paesi d'origine non appena la congiuntura avesse ripreso un andamento più normale. Nell'Europa continentale almeno, raramente si era ritenuto opportuno adoperare il termine di « immigrati » in connessione con questi lavoratori. Tuttavia, molti di coloro che una volta erano considerati residenti « temporanei », ormai risiedono nei nuovi paesi di adozione da dieci o quindici anni: e, invece di casi di lavoratori dimessi per il venir meno del bisogno dei loro servizi, in tutti i paesi considerati si è avuto un continuo susseguirsi di nuove assunzioni. La dipendenza di alcune economie europee dalla manodopera straniera ha quindi assunto un carattere di stabilità in precedenza assolutamente non previsto. Per quanto riguarda la manodopera straniera già occupata, questa dipendenza è adesso generalmente accettata come un fatto; ciò che non è altrettanto chiaramente percepito è il modo in cui tale fatto è maturato.

Il quadro economico generale di cui la manodopera straniera è stata parte integrante non è identico per i vari paesi. Per esempio la manodopera straniera è stata importata tanto da paesi dove il capitale è stato scarso in rapporto ai bisogni, quanto da paesi dove è stato abbondante. Ed è stata importata sia da un paese dove il livello generale dei salari è aumentato più rapidamente di quanto quel paese potesse permettersi senza trovarsi continuamente implicato in difficoltà con la bilancia dei pagamenti, quanto da paesi che non si trovavano in queste condizioni.

Un altro fatto sorprendente è quello di trovare tra gli importatori di manodopera numerosi paesi densamente popolati, dei quali subito dopo la guerra si diceva che la possibilità di mantenere elevato, e crescente, il reddito reale *pro-capite* nel futuro dipendeva dalla capacità di incoraggiare l'emigrazione. D'altra parte, l'immigrazione che ha avuto effettivamente luogo verso questi e altri paesi dell'Europa occidentale non è il risultato di una politica deliberata, ispirata da moventi sociali, intesa a far partecipare i lavoratori provenienti dalle parti più povere del mondo ai vantaggi della più ampia disponibilità di risorse naturali, di capitali e di capacità imprenditoriali delle parti più ricche. Gli eventuali risultati effettivamente conseguiti in questa direzione non sono stati ricercati consapevolmente.

Particolari circostanze, connesse finora con la estrema liberalità della legge relativa alla immigrazione proveniente dai paesi del *Commonwealth* hanno caratterizzato il caso della Gran Bretagna

ed hanno contribuito a determinare le zone d'origine degli immigrati, largamente extra europee. Ma anche nella Germania occidentale dove non esistono circostanze analoghe, la crescente difficoltà di procurarsi ulteriori contingenti di manodopera dai paesi europei ha dato origine alla proposta di estendere il reclutamento ad altri continenti, per esempio, all'Africa settentrionale ed a determinati paesi orientali. Per la Svizzera, le zone di reclutamento sono rimaste quasi esclusivamente europee. In tal modo è stato evitato l'insorgere di certi problemi sociali. Ciò nonostante, l'altissima proporzione di manodopera straniera già presente in Svizzera contiene implicazioni politiche e sociali — il pericolo di una « Überfremdung » (eccesso di stranieri) — che inducono molti osservatori locali a prospettarsi la necessità di scoraggiare l'importazione di ulteriori contingenti.

Il fattore comune, che sta alla base dell'importazione di manodopera straniera da parte dei diversi paesi, è stata l'acuta scarsità di manodopera nazionale in determinate occupazioni. Ma la lista delle industrie e occupazioni maggiormente colpite da scarsità di manodopera non è perfettamente identica per tutti i paesi interessati, tra l'altro per l'ovvia ragione che alcune delle industrie che sono importanti in qualcuno dei paesi sono prive d'importanza o inesistenti in altri. Nondimeno la lista relativa ai differenti paesi mostra pronunciate analogie. Ogni singola lista comprende almeno qualcuno dei seguenti settori: industria alberghiera; servizi domestici; ospedali (inservienti); trasporti (facchini e personale di fatica delle ferrovie, conducenti e fattorini di autobus); abbigliamento; tessili; miniere; metallurgia e meccanica; costruzioni; e agricoltura. In alcuni paesi (dei quali finora la Svizzera fornisce l'esempio migliore) il numero delle industrie e occupazioni che denunciavano scarsità di manodopera nazionale si è moltiplicato con il trascorrere degli anni. La situazione originaria, com'era, poniamo, negli anni 1949-50, caratterizzata da « strozzature » di manodopera in particolari settori dell'economia, appariva, dieci anni dopo, trasformata in una scarsità di manodopera generalizzata.

L'abbandono quasi universale, durante gli ultimi uno o due anni, dell'opinione che i paesi europei interessati sarebbero in grado di fare a meno del grosso del loro contingente di lavoratori stranieri il giorno in cui si attenuasse finalmente la tensione delle loro economie ha indotto alcuni osservatori a passare all'estremo opposto e a sostenere come inevitabile che alcuni di questi paesi debbano

continuare per un periodo indefinito ad aumentare il loro contingente di manodopera straniera. Affermano costoro, per esempio, che la continua assunzione di nuovi lavoratori stranieri da parte di tutti i settori economici sarà necessaria allo scopo di permettere ai paesi in questione di raggiungere, o mantenere (in presenza di un esiguo, e forse declinante saggio di crescita delle forze di lavoro e di una riduzione della settimana lavorativa) un dato saggio di sviluppo economico. Non c'è dubbio, naturalmente, che il perseguimento di elevati obiettivi di sviluppo del reddito *globale* in particolari paesi possa esigere elevatissimi saggi d'importazione di manodopera straniera — e, incidentalmente, condurre a saggi di sviluppo del reddito *pro-capite* piuttosto esigui. Questo obiettivo — ovvero il « culto del saggio di sviluppo », come talvolta è stato chiamato in Svizzera — si basa essenzialmente su considerazioni politiche, e sull'opinione, più diffusa forse negli Stati Uniti che in Europa, secondo cui il suo perseguimento è un modo per aumentare la sicurezza. Nel presente studio non mi propongo di esaminare nè i meriti di questo obiettivo, nè i mezzi per raggiungerlo.

Tuttavia, anche quando si accettano obiettivi di politica economica più tradizionali, vi sono molti aspetti del problema della manodopera straniera che meritano una considerazione più attenta di quella che hanno finora ricevuto nella relativa pubblicistica, nella maggior parte relegata in articoli di giornale. È questa l'indagine che cercherò di svolgere nelle pagine seguenti. Posso anticipare una parte dei risultati enunciando tre conclusioni salienti:

a) una persistente « scarsità » di manodopera nazionale (come la scarsità di ogni altra « merce ») è in definitiva una questione di salari (o di prezzo). La scarsità implica l'una o l'altra di queste due cose, o entrambe: o il livello *generale* dei salari è più basso di quello che il paese può permettersi mentre cerca di assicurare la piena occupazione alla propria manodopera, o la struttura dei saggi *relativi* dei salari delle diverse industrie e occupazioni è « sbagliata ». Io sosterrò che la ragione fondamentale della recente importazione su larga scala di manodopera estera da parte dei paesi europei interessati sta nel fatto che i salari relativi erano sperequati rispetto alle condizioni prevalenti dal lato dell'offerta del mercato della manodopera nazionale; ma che in alcuni di quei paesi un livello generale dei salari « troppo basso » può essere stato anch'esso un fattore determinante, almeno per un certo periodo di tempo;

b) questo argomento implica che, sebbene « eccezionali condizioni di boom » possano avere intensificato la domanda di manodopera straniera, e una loro attenuazione (come nel 1958-59) possa averla indebolita, esse non costituiscono una spiegazione sufficiente di quella domanda. Inoltre, l'importazione di manodopera straniera, originariamente determinata da strozzature di manodopera in particolari settori dell'economia, può essa stessa condurre, salvo che non sia arrestata in tempo, allo sviluppo di una scarsità generalizzata di manodopera nazionale in concomitanza con altri sintomi di « sovra-occupazione » o di « eccezionali condizioni di boom ». O può accentuare questi sintomi, se per altre ragioni sono già presenti. Vi è quindi qualche pericolo di scambiare l'effetto per la causa;

c) l'opinione tradizionale circa i beneficiari dell'importazione di manodopera straniera, per il periodo breve o medio — ma non per quello lungo — dev'essere modificata. In questa sede io non contesto l'opinione secondo cui gli immigrati si avvantaggiano sia nel breve che nel lungo periodo — poichè possiamo dare per scontato che essi non lascerebbero i loro paesi d'origine se le condizioni economiche ottenute all'estero non fossero migliori di quelle offerte in patria. Nella mia analisi mi occupo unicamente degli effetti dell'immigrazione sulla posizione economica della popolazione o della manodopera nazionale del paese considerato. E giungo alla conclusione che la manodopera nazionale o il grosso di essa può essere, per un certo periodo, avvantaggiata e non danneggiata da certe forme di immigrazione, comprese quelle che durante l'ultimo decennio sono prevalse in alcuni paesi dell'Europa occidentale. Ma nel più lungo periodo, l'effetto sarà normalmente quello che supponeva l'opinione classica, vale a dire sfavorevole alla manodopera nazionale.

2. Saggi di salario relativi e carenza di manodopera.

È possibile concepire numerosi tipi di distorsione nella struttura dei saggi di salario relativi che, finchè durano, possono far sì che l'offerta di manodopera nazionale in singoli settori dell'economia risulti seriamente inferiore alla domanda di quegli stessi settori. In questa sede mi limiterò a considerare soltanto due esempi che in un primo tempo prospetterò come due casi distinti, sebbene in realtà sia possibile considerarli come coincidenti. Entrambi infatti

hanno avuto una parte di rilievo dopo il 1950, anche se il secondo è stato probabilmente più importante del primo (3).

Il primo caso è quello nel quale la contrattazione collettiva determina la creazione di « differenze di produttività » nella struttura dei saggi di salario che sono stati negoziati per le varie industrie. Questo caso ha molta probabilità di presentarsi quando nelle diverse industrie esistono grandi differenze tra i ritmi del progresso tecnico, e perciò dello sviluppo della produttività. Noi possiamo immaginare l'economia divisibile in due settori, l'uno (il Settore I) comprendente le industrie che hanno un elevato saggio medio di progresso tecnico e di aumento della produttività, e l'altro (il Settore II) includente le industrie in cui tale saggio è esiguo, o forse nullo. Fino a questo momento, supponiamo, lo stesso saggio di salario è prevalso in entrambi i settori. Ma adesso i lavoratori nel Settore I riescono ad ottenere aumenti di salario che superano l'aumento corrente nella produttività media (4) del sistema economico nel suo complesso, mentre i lavoratori nel Settore II ottengono aumenti di salario minori. Questa situazione, se dura, significa che, anche se i salari nel loro complesso non aumentano più di quanto aumenta la produttività, il Settore I non manca di trasferire ai lavoratori del Settore II (attraverso opportune variazioni nei rapporti di prezzo, ossia nelle ragioni di scambio, tra i due gruppi di prodotti) una giusta quota dell'aumento globale di produttività.

Il secondo caso ha un'origine completamente differente, vale a dire un cambiamento dal lato dell'offerta del mercato del lavoro, determinato dal diffondersi dell'istruzione scolastica superiore, e delle possibilità di qualificarsi tecnicamente e professionalmente, tra strati di popolazione sempre più larghi. Questo cambiamento può essere dovuto tanto agli accresciuti livelli del reddito reale dei genitori, e alla conseguente attenuazione del bisogno di indurre per tempo i figli a guadagnarsi la vita lavorando, quanto al miglioramento dell'organizzazione e delle agevolazioni scolastiche da parte

(3) Un terzo caso — quello delle « sfasature » istituzionali — è menzionato più oltre nella nota n. 5.

(4) Uso questa espressione con la riserva che essa si approssima soltanto molto grossolanamente alla vera relazione che dovrebbe esistere tra gli aumenti di salario nei singoli settori e l'aumento di produttività media nell'intero sistema economico. L'espressione risulterà incassa ogni volta che l'aumento proporzionale nella produttività media del lavoro (una grandezza che statisticamente si può misurare in modo molto approssimativo) non coincide con l'aumento proporzionale nella produttività marginale del lavoro (una grandezza che statisticamente non è misurabile).

delle pubbliche autorità. Ciò significa che di anno in anno, via via che le nuove leve di lavoratori sostituiscono le classi che si ritirano, la proporzione di manodopera complessiva in grado di aspirare alle occupazioni più qualificate aumenta rispetto alla proporzione che può aspirare soltanto alle occupazioni meno qualificate. La manodopera diventa, in media, più versatile di prima.

Storicamente questa tendenza al livellamento verso l'alto della qualità di diverse categorie di manodopera è la semplice continuazione di un processo che nella maggior parte dei paesi occidentali è in atto da molti decenni. Le sue conseguenze sono state un argomento di discussione ben noto tra le passate generazioni di economisti, i quali furono concordi nel ritenere che una di tali conseguenze sarebbe stata una diversa struttura dei saggi di salario relativi. Pertanto i saggi di salario delle occupazioni non qualificate si avvicineranno sempre più a quelli delle occupazioni qualificate; e in queste i saggi di salario delle specializzazioni più basse aumenterebbero rispetto a quelli delle specializzazioni più elevate. I lavoratori manuali guadagnerebbero terreno nei confronti delle categorie « impiegatizie ». E i saggi di salario corrisposti nelle occupazioni considerate particolarmente sgradevoli o faticose (come nell'industria mineraria o in certi reparti della metallurgia) o in occupazioni che godono di bassa considerazione sociale (come i servizi domestici) o che implicano « anormali » distribuzioni di ore di lavoro (come nell'attività alberghiera e nei ristoranti) aumenterebbero rispetto ai saggi di salario corrisposti in occupazioni che non presentano questi inconvenienti. Più in generale, le occupazioni che in precedenza erano state relativamente poco retribuite, o che per altre ragioni erano poco attraenti (chiamiamole ancora « occupazioni del Settore II ») avanzerebbero nella scala dei salari rispetto alle occupazioni che in precedenza erano state ben retribuite, o che per altre ragioni erano più attraenti (« occupazioni del Settore I »). Se, durante il periodo considerato, il progresso nel livello dell'istruzione fosse maggiore nella gioventù femminile che in quella maschile, per il fatto che ora sono più numerose le donne che hanno possibilità di fruire delle agevolazioni in precedenza godute soprattutto dagli uomini, uno dei cambiamenti nella struttura delle retribuzioni sarebbe costituito dalla riduzione del divario esistente tra retribuzioni maschili e retribuzioni femminili.

Cambiamenti del genere nei salari relativi hanno avuto certamente luogo nel passato. Ma sembra che nel decennio 1950-60,

nonostante il continuo progresso verso l'eguaglianza scolastica, questi cambiamenti siano stati molto rallentati o addirittura arrestati. La loro attuazione implicherebbe naturalmente che, allo scopo di evitare pressioni inflazionistiche sui costi e sui prezzi, i lavoratori nelle occupazioni del Settore I si debbano accontentare per qualche tempo di aumenti di salario percettibilmente inferiori all'aumento medio di produttività del sistema economico nel suo complesso, mentre i lavoratori nelle occupazioni del Settore II fruiscono di aumenti superiori a questa media.

Una caratteristica della storia economica postbellica è lo spettacoloso progresso tecnico, e il grande aumento di produttività, che ha avuto luogo in certe industrie ma non in altre. Questo sviluppo, almeno indirettamente, può essere stato doppiamente responsabile della distorsione che la struttura dei salari ha subito rispetto a quella « giusta ». Esso ha indubbiamente incoraggiato le organizzazioni sindacali a rivendicare le « differenze di produttività » menzionate nel mio primo caso; e può essere anche stato in parte responsabile della forte riluttanza degli ambienti dirigenti a sostenere la necessità di aggiustamenti dei salari relativi del tipo menzionato nel mio secondo caso — giacché le industrie in cui i saggi di salario relativi avrebbero avuto bisogno di essere aumentati, al fine di sostenere l'offerta di manodopera, sono, in molti casi, proprio le industrie in cui l'aumento di produttività è stato molto inferiore alla media o, in alcuni casi, addirittura nullo. Questo insieme di circostanze significava che, se i salari nell'uno dei due gruppi di attività dovessero aumentare relativamente ai salari delle attività dell'altro gruppo, i prezzi di alcuni dei beni prodotti dalle prime dovrebbero aumentare in modo veramente brusco relativamente ai beni prodotti dalle seconde. Vengono subito in mente numerosi esempi di industrie che nel dopoguerra sono state caratterizzate da questa coincidenza tra una bassa posizione iniziale sulla scala dei salari relativi ed un saggio di aumento della produttività inferiore alla media. Tra queste industrie troviamo quella tessile e quella dell'abbigliamento, l'industria alberghiera ed i servizi domestici, che dal punto di vista dei costi erano state tutte lungamente favorite dai bassi saggi di retribuzione del gran numero di lavoratori — specialmente donne — che nel passato erano stati incapaci di qualificarsi per altre occupazioni. In alcuni paesi anche l'industria edilizia si era trovata in condizioni analoghe a causa dei bassi saggi di retribuzione del gran numero di lavoratori non specializzati e semi-specializzati che essa impiegava.

In un'economia che dipendesse esclusivamente dall'offerta di manodopera nazionale sarebbe difficile in ciascuno dei due casi menzionati evitare per molto tempo l'introduzione di opportuni aggiustamenti nei saggi di salario relativi. Alla fine, infatti, nel primo caso si dovrebbero eliminare le « differenze di produttività » di recente creazione, e nel secondo caso si dovrebbe rivedere il vecchio sistema delle differenze di qualifica, sesso ed occupazione.

Nelle pagine che seguono userò l'espressione « Settore I » (o « Settore II ») per indicare in senso lato tutte le occupazioni che stanno relativamente troppo in alto (o troppo in basso) nella scala dei salari, senza stare a ricercare quale delle nostre due spiegazioni è all'origine del caso considerato (5). È quindi concepibile che certe occupazioni non qualificate poste in settori che fruiscono di differenze di produttività, per il fatto che il loro livello retributivo è più elevato di quello delle occupazioni qualificate poste nei settori privi di tali differenze, possano far parte del Settore I, anche se le occupazioni non qualificate fanno generalmente parte del Settore II. Per una ragione analoga, il Settore I, accanto alle occupazioni qualificate poste all'estremità superiore della scala delle specializzazioni, può comprendere anche alcune occupazioni qualificate poste all'estremità inferiore della stessa scala.

Gli aggiustamenti dei salari relativi di cui abbiamo parlato si potrebbero rimandare per un certo tempo nel caso che il Settore II comprendesse soltanto, o prevalentemente, occupazioni in cui — per effetto di cambiamenti intervenuti, per esempio, nei gusti o nella tecnologia — le schede della domanda di manodopera si spostassero verso il basso; e il Settore I comprendesse le occupazioni in cui tali schede si spostassero verso l'alto. In queste condizioni, alcuni di tali aggiustamenti (e precisamente quelli dovuti alla seconda causa da noi indicata) si potrebbero evitare. Ma nelle recenti condizioni

(5) Alcuni paesi hanno risentito di carenze di manodopera non soltanto in corrispondenza del livello inferiore della scala dei salari, ma anche in corrispondenza del livello superiore, per esempio in alcune professioni, ed in alcune classi di impieghi amministrativi, in cui onorari e stipendi sono rimasti al di sotto dei livelli retributivi delle occupazioni alternative per le quali le stesse persone sono in grado di qualificarsi. La « vischiosità istituzionale » di alcuni stipendi, specialmente in tempi di inflazione, può considerarsi una terza causa di strozzature di manodopera nella situazione che stiamo studiando. (Va tuttavia rilevato, in connessione con quanto segue, che l'eliminazione delle carenze di manodopera nazionale in questi settori mediante l'importazione di manodopera estera presenta di solito maggiori difficoltà che non l'eliminazione delle stesse carenze nei settori posti al livello inferiore della scala delle specializzazioni.)

storiche dei paesi che ci interessano, quel tanto di corrispondenza che può essersi verificata tra spostamenti dal lato della domanda e spostamenti dal lato dell'offerta del mercato della manodopera non è stato evidentemente sufficiente (considererò in seguito (6) la questione se vi è la prospettiva di una più completa corrispondenza nel futuro).

In tali condizioni, l'incapacità di operare gli opportuni aggiustamenti dei salari relativi sarebbe destinata a determinare abbastanza presto una situazione di squilibrio nel mercato della manodopera. Una parte della manodopera nazionale, sproporzionatamente grande in rapporto alle possibilità di occupazione, cercherebbe di trovar lavoro nel Settore I (comprendente le occupazioni ben retribuite o più gradevoli) mentre una parte sproporzionatamente esigua affluirebbe nel Settore II (comprendente le occupazioni scarsamente retribuite o più sgradevoli). Si determinerebbe quindi una persistente tendenza all'eccesso di manodopera (« con mancanza di posti ») nel Settore I, e alla scarsità di manodopera (con « posti scoperti ») nel Settore II. Questa tendenza si accentuerebbe di anno in anno via via che la manodopera, attraverso il normale processo di rinnovo, risultasse sempre più formata di elementi in possesso di una migliore preparazione scolastica e professionale.

È vero che la disoccupazione tra gli aspiranti alle occupazioni del Settore I, se durasse abbastanza a lungo, alla fine spingerebbe la maggior parte degli interessati nel Settore II (7). Per un certo tempo, tuttavia, una parte di costoro, invece di entrare immediatamente nel Settore II, potrebbe preferire di aspettare « tempi migliori », i quali in effetti potrebbero stare davvero maturando. Poiché non passerà molto tempo prima che la pressione tendente a migliorare i salari del Settore II relativamente a quelli del Settore I diventi irresistibile. C'è in primo luogo la possibilità che la presenza

(6) Si veda più oltre, pp. 541-542.

(7) L'importanza di questo fattore sarebbe indubbiamente sottolineata dai fautori della distribuzione della manodopera basata sulla « teoria della disponibilità di posti di lavoro ». Secondo tale opinione, la relativa disponibilità di posti nelle differenti industrie e occupazioni è spesso sufficiente, anche senza aggiustamenti dei salari relativi, a spostare manodopera dai luoghi dove essa non è necessaria ai luoghi dove lo è. Si veda l'articolo di W. B. REDDAWAY, *Wage Flexibility and the Distribution of Labour*, in « *Lloyds Bank Review* », ottobre 1959, pp. 36-48. Ma la teoria è forse rilevante soprattutto in connessione con il problema di spostare i lavoratori dalle industrie dove la domanda di manodopera è in declino alle industrie dove la domanda di manodopera, approssimativamente dello stesso livello di qualificazione e di salario, è in aumento. Gli argomenti a favore degli aggiustamenti dei salari relativi hanno maggior peso nella situazione che qui sto discutendo.

di un gran numero di lavoratori che cercano di entrare nel Settore I rafforzano la resistenza che gli imprenditori oppongono alle rivendicazioni di aumenti di salario durante il prossimo ciclo di contrattazioni. Ma una seconda possibilità si presenta anche nel caso che la struttura dei saggi di salario relativi rimanga rigida per il fatto, poniamo, che certi sindacati insistano nel voler preservare certe « tradizionali » differenze di specializzazione, sesso e/o differenze di produttività. La difficoltà di indurre i lavoratori a scegliere le occupazioni del Settore II porterebbe molti imprenditori a fissare i saggi effettivi di salario di queste occupazioni a un livello superiore a quello dei saggi negoziati. Le industrie nazionalizzate, o gli enti pubblici o semipubblici, che impiegano lavoratori nelle occupazioni del Settore II, se venissero costretti a rispettare rigorosamente le tabelle dei salari concordati, potrebbero non essere in grado di partecipare a questo processo di aggiustamento, e diventerebbero quindi i settori dell'economia che registrano le più acute carenze di manodopera. Ma nel settore privato i saggi effettivi stabilirebbero la nuova struttura sopravanzando i saggi negoziati. La differenza tra le due serie di saggi per le occupazioni del Settore II farebbe parte, finché durasse, del fenomeno noto con il nome di *wage drift* (ossia slittamento dei salari effettivi al di sopra delle tariffe sindacali) (8).

Si potrebbe quindi determinare una situazione in cui, anche nel caso che i saggi di salario negoziati nei Settori I e II presi insieme aumentassero in media con lo stesso saggio della produttività media, e non più rapidamente, la tendenza di molti saggi di salario effettivi del Settore II a superare i saggi negoziati darebbe origine a una pressione inflazionistica sui costi e sui prezzi.

In quasi tutti i paesi dell'Europa nord-occidentale gli osservatori hanno rilevato che i lavoratori tendono a spostarsi dalle occupazioni scarsamente retribuite o altrimenti meno gradevoli alle occupazioni meglio retribuite o più gradevoli; e più particolarmente, che i giovani, terminati gli studi, tendono ad evitare in maniera

(8) In quei paesi dove l'istruzione superiore non è ancora largamente diffusa tra la popolazione, e dove quindi la proporzione di manodopera con una buona preparazione scolastica e professionale è relativamente esigua rispetto alla manodopera complessiva, può sorgere un problema di salari relativi diametralmente opposto a quello esaminato nel testo. La contrattazione collettiva, per esempio, può tendere a ridurre le differenze tra occupazioni qualificate e occupazioni non qualificate più rapidamente di quanto sia compatibile con l'esigenza di incoraggiare il necessario sviluppo dell'offerta di manodopera qualificata. Si avrà quindi che in alcune delle occupazioni meglio retribuite i saggi di salario effettivi si manterranno superiori ai saggi negoziati (si veda il caso dell'Italia).

assoluta certe occupazioni. In altri tempi sarebbe sembrato naturale concludere che il mezzo per mantenere viva l'offerta di manodopera verso queste occupazioni dovesse essere il miglioramento della posizione relativa dei loro salari. Nel dopoguerra invece l'opinione in materia di salari si è quasi esclusivamente preoccupata del pericolo di aumenti troppo rapidi nel livello *generale* dei salari, e delle relative conseguenze inflazionistiche. Soltanto raramente si è attribuita esplicitamente una certa importanza alla flessibilità dei saggi di salario relativi.

In Gran Bretagna, il *Council on Prices, Productivity and Income* (*Cohen Council*) esprimeva, nel 1958 (9), l'opinione che: « l'appropriato livello dei salari in una occupazione qualsiasi non dipende soltanto da ciò che avviene nella produttività globale; dipende anche dalle condizioni della domanda e dell'offerta di manodopera in quella particolare occupazione... Noi riteniamo che sia importantissimo preservare la flessibilità dei salari relativi per far fronte alle variazioni nella domanda di manodopera, poiché in un'economia liberista, senza direzione centralizzata del lavoro, questo è il mezzo principale su cui si può contare per assicurare la più efficiente distribuzione della forza di lavoro del paese ».

Possiamo rilevare che questa enunciazione degli argomenti a favore della flessibilità pone l'accento più sulle variazioni nella domanda di manodopera tra le varie industrie e occupazioni che sulle variazioni nell'offerta di manodopera tra le varie specializzazioni. Ma può darsi che siano state le seconde variazioni a far maggiormente sentire negli ultimi anni la necessità di aggiustamenti nei saggi di salario relativi (10) nei paesi che ci interessano.

Il più recente « Libro bianco » del governo britannico sulla « politica dei redditi (11), dopo essersi richiamato alla esigenza di contenere gli aumenti dei salari e stipendi, presi nell'insieme, nei limiti dell'aumento della produzione nazionale *pro-capite*, riconosce per certi casi la necessità di particolari aumenti di salario. E osserva: « In una economia caratterizzata da piena occupazione devono necessariamente verificarsi carenze di molte specie di manodopera. Una scarsità di manodopera nell'ambito di una particolare industria o impresa non basta da sola a giustificare un aumento nei salari. Un aumento per tal motivo si può giustificare soltanto quando

(9) *First Report*, pp. 44-45.

(10) Si veda sopra la nota n. 7.

(11) *Incomes Policy: The Next Step*, febbraio 1962.

in una industria è chiaramente necessario aumentare la disponibilità di manodopera rispetto ad altre industrie, o prevenire un suo minacciato declino ».

Parlando in generale, tuttavia, gli aggiustamenti dei salari relativi, salvo rare eccezioni, non sono stati considerati « chiaramente necessari ». Al contrario, secondo l'opinione di coloro i quali, nei rispettivi paesi, hanno avuto il compito di mettersi d'accordo sulla politica nazionale dei salari, sarebbe poco saggio complicare le cose aggiungendo il problema degli aggiustamenti dei salari relativi al compito già difficile di contenere in certi limiti il livello generale dei salari. In una situazione in cui l'arresto dell'inflazione sembra essere il problema numero uno, la semplice formula secondo cui i salari monetari dovrebbero aumentare della stessa percentuale con cui aumenta la produttività media esercita un richiamo quasi irresistibile, che nasce dal non ingiustificato timore che gli aumenti di salario superiori all'aumento medio della produttività ottenuti dai lavoratori in alcune industrie e occupazioni possano non trovare i lavoratori in altre industrie e occupazioni disposti — come necessaria contropartita — ad accontentarsi di aumenti inferiori a questa media. Il pericolo di inflazione proveniente da questa direzione è lo stesso, sia che gli aumenti superiori alla media trovino sanzione nei contratti collettivi delle rispettive industrie, sia che si determinino attraverso lo « wage drift ». In Svizzera, per esempio, gli imprenditori sono stati recentemente esortati ad astenersi dai tentativi di risolvere il problema delle carenze di manodopera offrendo ai lavoratori saggi di salario maggiori di quelli stabiliti dai relativi contratti di lavoro (12).

La soluzione alternativa che finora è stata adottata per questo problema — soprattutto in Svizzera, ma non soltanto in Svizzera — è stata la politica della « immigrazione selettiva ».

3. L'immigrazione selettiva come mezzo per posporre gli aggiustamenti dei salari relativi.

Nel caso che stiamo analizzando, una politica di immigrazione selettiva comporta la concessione di permessi di lavoro agli stranieri disposti ad accettare le occupazioni meno ben retribuite, o per altre

(12) In Svizzera nel passato le imprese maggiori si erano generalmente astenute da questa pratica, anche se quelle minori hanno potuto talvolta avervi fatto ricorso.

ragioni meno gradevoli (nel Settore II), riservando ai lavoratori del paese le occupazioni meglio retribuite o più gradevoli (nel Settore I).

Da principio, almeno, dati i bassi livelli di salario, e/o gli alti livelli di disoccupazione, prevalenti in certi paesi stranieri, può darsi che si possa avere una quasi illimitata disponibilità di manodopera straniera per coprire, ai saggi di salario correnti, i posti che la manodopera nazionale è riluttante ad accettare agli stessi saggi. La difficoltà di far sì che un numero sufficiente di lavoratori entri nelle industrie e occupazioni del Settore II si può quindi superare; e nello stesso tempo è possibile mantenere la posizione di vantaggio dei salari relativi di cui fruiscono i lavoratori nelle industrie e occupazioni del Settore I. È vero che alcuni lavoratori nazionali — e cioè coloro che vengono lasciati nel Settore II — rimarranno in una posizione di svantaggio. Ma col passare del tempo, il loro numero potrà ridursi a una piccolissima percentuale del totale; giacché, se le altre condizioni (riguardanti, per esempio, l'offerta di capitale) sono favorevoli, l'importazione di lavoratori stranieri da occupare nel Settore II creerà, a quel dato livello dei salari relativi, nuove possibilità di occupazione nel Settore I. Se l'immigrazione nel Settore II è portata abbastanza avanti, diventa quindi possibile impiegare nel Settore I tutta la manodopera nazionale in grado di « qualificarsi » per l'occupazione in questa o quella parte del settore stesso. Ed è lecito supporre, in base all'ipotesi precedentemente fatta circa la diffusione di elevati livelli di istruzione tra le nuove generazioni dei paesi considerati, che, a pochi anni dall'inizio dell'immigrazione, la manodopera nazionale, nella sua grandissima maggioranza, sarà capace di qualificarsi per il Settore I. Soltanto certe categorie saranno incapaci di farlo: per esempio persone anziane, che in base agli odierni criteri sono scarsamente istruite e addestrate, ma il cui numero si assottiglia di anno in anno attraverso il collocamento a riposo; persone più giovani che, malgrado le buone possibilità di istruirsi, sono per natura incapaci di raggiungere il livello di efficienza tecnica (13) richiesto per le occupazioni del Settore I (14); e infine le persone che, una volta trovata un'oc-

(13) Alcune occupazioni del settore possono stare relativamente in basso sulla scala delle specializzazioni ma richiedere nel contempo una grande forza fisica che non tutti possiedono.

(14) Dovrò dire qualche altra cosa in seguito (p. 528) sugli altri fattori che contribuiscono a determinare la parte di manodopera nazionale che sarà incapace di qualificarsi per l'ingresso nel Settore I.

cupazione, sono riluttanti a spostarsi da un luogo all'altro o da un'occupazione all'altra.

Non consegue, naturalmente, che tutti i lavoratori stranieri ammessi nel Settore II saranno privi della qualificazione necessaria per lavorare in qualche parte del Settore I. Molti di essi saranno senz'altro esclusi da tutto o dalla maggior parte di questo settore (15), da uno sbarramento « naturale » costituito dal basso livello della loro istruzione e del loro addestramento (16). Ma per altri lo sbarramento che li esclude può essere soltanto creato d'autorità. In altri termini, la « selettività » dell'immigrazione può derivare da una di queste due cause assolutamente differenti: l'una costituita dalla « inferiorità naturale » (17) degli immigrati, l'altra creata dagli artifici della legge, o, magari, dalle regolamentazioni dei sindacati.

Ordinariamente l'efficacia dello sbarramento naturale dura più a lungo di quella dello sbarramento artificiale.

Nella maggior parte dei paesi, il concedere ai lavoratori stranieri, dopo un certo periodo di lavoro o di residenza, la facoltà di scegliere e di cambiare liberamente le loro occupazioni, e quindi, sotto questo profilo, di essere assimilati ai lavoratori nazionali (18),

(15) Tengo qui conto della possibilità (prospettata a pp. 506-507 nel testo) che il Settore I possa comprendere alcune occupazioni che non sono qualificate, o che, pur essendo qualificate, si collocano nella zona inferiore della scala delle specializzazioni.

(16) C'è ovviamente analogia tra il tipo di divisione del mercato della manodopera di un paese, che sto esaminando in questo articolo, e il tipo di divisione che si è venuta a creare in alcune parti del mondo sulla base di una distinzione tra lavoratori « bianchi » e « di colore » anziché della distinzione tra lavoratori « nazionali » e « stranieri », o in aggiunta ad essa. In un paese, la cui popolazione bianca ha raggiunto quasi universalmente un buon livello d'istruzione, la presenza nei suoi confini di una larga e crescente popolazione di colore, che ha in generale un'istruzione molto più scarsa e che inoltre può essere esclusa da certe occupazioni per discriminazione dei sindacati, degli imprenditori o dei clienti, assolverà, nel permettere il mantenimento di certe differenze di salario, la stessa funzione che assolve l'importazione della manodopera straniera nel caso di cui mi occupo nel testo. Un tale paese può persino trovarsi di fronte al problema opposto a quello qui considerato. Può cioè trovarsi, ai correnti saggi dei salari relativi, con una vera e propria eccedenza di manodopera non qualificata.

Un altro, e analogo, tipo di divisione del mercato della manodopera è stato trattato in un precedente numero di questa rivista (dicembre 1958: VERA LUTZ, *Il processo di sviluppo in un sistema economico « dualistico »*).

(17) Qui non mi occuperò dell'opposto tipo di selettività, associato con la « superiorità naturale » degli immigrati nei confronti dei lavoratori del paese. Questa può esistere, o essere esistita, in altri paesi, o in altri tempi, ma non è rilevante nella situazione che esiste oggi nei paesi dell'Europa nord-occidentale.

(18) A questo riguardo, e cioè quanto al grado di liberalità, la pratica differisce da un paese all'altro. In alcuni paesi vige la regola di permettere ai lavoratori stranieri inizialmente ammessi in una occupazione di trasferirsi in qualsiasi altra occupazione che essi possono

è considerata socialmente e politicamente desiderabile, e col tempo può anche diventare indispensabile come uno dei mezzi per indurre i lavoratori stranieri ad emigrare. L'« assimilazione » comporta per i lavoratori stranieri qualificati per le occupazioni del Settore I la facoltà di spostarsi in questo settore (essa porta a ciò che in seguito chiameremo « passaggio automatico » di tali lavoratori dal Settore II al Settore I). Per ciò che concerne questo gruppo, il passaggio dal settore scarsamente retribuito al settore bene retribuito si ha soltanto con la seconda generazione, che può avere approfittato delle possibilità offerte dall'organizzazione scolastica del paese, etc. Si tratta quindi di un fenomeno che interessa un periodo molto più lungo.

4. Un boom basato sull'importazione di manodopera straniera.

Assumendo la presenza di condizioni favorevoli (per esempio, sul mercato dei capitali), l'importazione di manodopera straniera nel Settore II e lo spostamento della manodopera nazionale nel Settore I permetteranno ad entrambi i settori dell'economia di espandersi, in termini di occupazione e di prodotto, più rapidamente di quanto avrebbero potuto fare soltanto in base all'offerta di manodopera nazionale disponibile. Anzi, via via che l'espansione procede, aumenteranno sempre più i sintomi di ciò che ordinariamente si indica con i termini di « sovra-occupazione » o « eccezionali condizioni di boom ». Invero, il processo di importazione della manodopera straniera può alla lunga essere portato « troppo oltre », nel senso di venire portato oltre il punto in cui esso è esattamente sufficiente a ripristinare le appropriate proporzioni tra le offerte di manodopera nei due settori dell'economia, e comincia invece ad esplicare una diversa funzione. Il che si verifica nel modo seguente.

Supposto che, almeno da principio, siano rigorosamente rispettate le norme che stabiliscono la divisione di settore tra lavoratori

scegliere, e per la quale siano qualificati, dopo un periodo di tempo relativamente breve, per esempio un anno. In altri il periodo normale può giungere fino a dieci anni (come in Svizzera); ma anche allora molti lavoratori possono trovarsi esclusi dall'« assimilazione » per il fatto di essere per legge considerati « lavoratori stagionali ». A questo riguardo un paese può permettersi di essere meno generoso di un altro se le altre condizioni che esso offre, quali il livello dei salari, la vicinanza del paese di origine degli immigrati e simili, sono più favorevoli.

nazionali e lavoratori stranieri, arriverà il momento in cui la manodopera nel Settore I risulterà più scarsa di quanto non sia nel Settore II. Gli è che, mentre il settore II attinge via via da quella che per lungo tempo può essere una offerta di manodopera straniera altamente elastica, il Settore I si avvicinerà sempre più al punto limite in cui l'ulteriore espansione dell'occupazione diventa impossibile per la definitiva inelasticità dell'offerta di manodopera nazionale « qualificata ». Vale a dire, verrà il momento in cui il processo dello « spostamento » di manodopera nazionale dal Settore II al Settore I sarà più o meno compiuto, e in cui l'offerta corrente di nuovi lavoratori nazionali al Settore I sarà per l'avvenire grosso modo equivalente all'incremento naturale della manodopera nazionale. A ciò si deve aggiungere il « passaggio automatico » nel Settore I dei lavoratori stranieri originariamente occupati nel Settore II, ma ora impiegabili nel Settore I. Il numero di questi lavoratori, almeno per un certo tempo, può essere però assolutamente esiguo. D'altra parte, finché l'occupazione nel Settore II continuerà ad espandersi con un dato ritmo, la domanda di manodopera nel Settore I continuerà ad aumentare con un ritmo analogo; e lo stesso naturalmente vale nel caso opposto.

Di conseguenza, salvo che con il tempo non diminuisca il ritmo con cui di periodo in periodo i nuovi contingenti di manodopera straniera vengono importati nel Settore II, la difficoltà di coprire i posti vacanti con manodopera nazionale — difficoltà che nella prima fase interessava un numero limitato di occupazioni « deficitarie » — in una seconda fase diventerà un fenomeno diffuso, che interesserà tutte o quasi tutte le occupazioni.

Come primo effetto della crescente scarsità di manodopera nel Settore I si avrà che un certo numero di lavoratori nazionali (e di lavoratori stranieri « assimilati »), che sono insufficientemente qualificati per l'ingresso in quel settore, vi saranno nondimeno ammessi. Ne risulterà un percettibile abbassamento del livello di efficienza media — nelle fabbriche, negli uffici e altrove — nel Settore I, mentre le difficoltà di lingua e di ambientamento tra i lavoratori stranieri del Settore II produrranno anche in questo un analogo peggioramento. Ci troviamo di nuovo di fronte ad un fenomeno che nella mente di molti è venuto ad identificarsi con le « eccezionali condizioni di boom ».

La crescente tensione della situazione della manodopera nel Settore I può però avere una ulteriore conseguenza. Tenendo pre-

sente la spiegazione delle « eccezionali condizioni di boom », è molto probabile che le autorità seguano il principio di consentire ai lavoratori stranieri (anche a quelli che non appartengono alla categoria degli « assimilati ») di accedere a qualsiasi occupazione caratterizzata da scarsità di manodopera nazionale, invece di seguire il principio che confina questi lavoratori nelle occupazioni del Settore II, così come lo abbiamo definito. Nel caso che si giunga a questa seconda fase, si avrà che lavoratori stranieri saranno ammessi nel Settore I, mentre nuovi contingenti continueranno ad entrare nel Settore II.

Ma una volta giunti a questo punto la funzione dell'immigrazione è cambiata. Invece di servire semplicemente — come nella prima fase — a colmare i vuoti nell'offerta di manodopera causati da un livello dei salari relativi troppo basso in una parte dell'economia, da ora in poi essa serve a dilatare l'offerta di manodopera in entrambe le parti; e quindi il suo effetto principale può essere quello di impedire al livello generale dei salari di aumentare con la rapidità di cui sarebbe altrimenti capace (19).

L'espansione dell'occupazione nell'economia del paese, dovuta all'immigrazione, si associerà ad una accresciuta domanda di fondi d'investimento. Quindi, nel caso normale, in cui l'offerta di capitale (interno ed estero) a disposizione dell'economia in un dato periodo non è infinitamente elastica, l'immigrazione farà sì che il mercato dei capitali diventi non solo più teso, ma tanto più teso quanto più essa è grande. Questo effetto, però, può essere più o meno pronunciato. In alcuni casi, la maggiore domanda di capitale può manifestarsi con una acuta « scarsità » di fondi e con una tendenza all'aumento molto marcato dei saggi d'interesse (salvo che non si segua una politica monetaria inflazionistica). Questo sviluppo può da solo ostacolare il processo di espansione dell'occupazione basato sull'immigrazione, impedendogli di svolgersi rapidamente o di andare lontano. In altri casi, la maggiore domanda può semplicemente riflettersi in una maggiore facilità di assorbire investimenti, a saggi di redditività relativamente soddisfacenti, ciò che altrimenti avrebbe potuto essere « sovrabbondanza » di capitale. Condizioni siffatte saranno particolarmente favorevoli ad un processo di espan-

(19) Si veda più oltre, pp. 518 e ss., per una discussione più esauriente del rapporto tra livello di immigrazione e livello di salari.

sione basato sull'importazione di manodopera straniera. Un caso specialissimo sarebbe quello in cui la quantità di capitale messo effettivamente a disposizione dell'economia del paese in un dato periodo si potesse far corrispondere alla quantità complessiva di manodopera (interna e straniera), in modo da evitare ripercussioni sul prezzo di offerta del capitale. Penso, a questo riguardo, alla possibilità che le autorità monetarie di un paese, di fronte ad un afflusso eccezionalmente abbondante di capitale estero, ne sterilizzino una parte, nel tentativo di combattere l'inflazione; ma ne sterilizzino una parte tanto minore quanto maggiore è la quantità di manodopera straniera che affluisce nel paese, dato che l'importazione di questa manodopera sarebbe essa stessa un fattore anti-inflazionistico a causa della sua influenza sull'aumento del livello medio dei salari monetari (20).

5. L'opinione tradizionale intorno all'influenza dell'immigrazione sui livelli dei salari.

Un noto principio di teoria economica neo-classica afferma che il movimento di manodopera tra le varie zone riduce le differenze di salario tra queste zone facendo sì che il livello generale dei salari aumenti nell'area di emigrazione e diminuisca nell'area di immigrazione più di quanto sarebbe accaduto altrimenti.

La teoria tradizionale ammetteva che le differenze di lingua e le altre barriere sociali, il costo e il disturbo del muoversi, e il fatto che molta gente preferisce rimanere in patria finché le sue condizioni economiche sono ragionevolmente buone, impediscono sempre di raggiungere la perfetta eguaglianza dei livelli di salario tra paesi (e regioni). D'altra parte, scopo riconosciuto delle restrizioni legali che nei tempi moderni colpiscono l'immigrazione nella maggior parte dei paesi più ricchi è proprio quello di proteggere il livello dei salari della manodopera nazionale dalla spinta al ribasso che potrebbe altrimenti esercitarvi la concorrenza di un gran numero di lavoratori stranieri che cercano di emigrare dai paesi più poveri (21). La teoria ammetteva inoltre che la manodopera interna, sempreché disponesse di sufficiente potere contrattuale, fosse in grado

(20) Si veda, però, più oltre, la discussione di questo punto a pp. 564-565.

(21) Non mi propongo di considerare le ragioni politiche e affini che possono consigliare di incoraggiare l'immigrazione.

di proteggersi da sola, con la propria politica salariale, indipendentemente dalle restrizioni legislative imposte all'immigrazione; che fosse cioè in grado di fissare il livello generale dei salari del paese al punto in cui gli imprenditori avrebbero trovato conveniente assumere una quantità di manodopera esattamente sufficiente a garantire la piena occupazione dei lavoratori nazionali disponibili. Soltanto nel caso che il livello dei salari venisse fissato al disotto di questo punto si avrebbe una « scarsità di manodopera » che indurrebbe gli imprenditori a importare manodopera straniera. L'importazione di tale manodopera, in altri termini, costituirebbe un'alternativa all'aumento del livello dei salari della manodopera nazionale.

Secondo l'opinione tradizionale, quindi, il vantaggio economico — per ciò che riguardava la manodopera — stava chiaramente dalla parte degli immigrati. Dal punto di vista economico, la manodopera nazionale del paese d'immigrazione sopportava un sacrificio. Dal punto di vista del liberista, che non fa distinzione tra lavoratori nazionali e stranieri, c'era, naturalmente, un guadagno netto. Il reddito mondiale complessivo risultava aumentato quando la manodopera si spostava dai paesi dove la sua produttività era bassa ai paesi dove tale produttività era più alta.

La teoria tradizionale degli effetti dell'immigrazione sui salari interni veniva però formulata esclusivamente in termini di livello generale dei salari. Implicitamente essa si basava su certe ipotesi riguardanti la natura dell'offerta di manodopera e del relativo mercato, le quali evitavano di dover chiamare in causa le ripercussioni sui saggi dei salari relativi. Una di queste ipotesi affermava che le restrizioni legali eventualmente imposte all'immigrazione erano di tipo molto semplice. Esse limitavano il numero di stranieri che potevano trovare occupazione nel paese considerato, ma non discriminavano tra le occupazioni in modo da consentire l'ingresso di questi stranieri in alcune occupazioni e non in altre. Analogamente, si escludeva che la politica sindacale potesse agire in questo modo. Un'altra ipotesi implicita, pur escludendo la perfetta omogeneità dei due gruppi di manodopera, nazionale e straniera, nel senso della eguale capacità di eseguire gli stessi lavori da parte di tutti i componenti i due gruppi, affermava che la « distribuzione qualitativa » dei componenti di un gruppo non differiva in maniera significativa da quella dell'altro, sicché, in generale, i lavoratori stranieri erano in grado di qualificarsi per le stesse occupazioni dei lavoratori nazionali.

In queste condizioni l'immigrazione non è selettiva e quindi riesce difficile contestare la conclusione della teoria tradizionale, secondo cui il livello dei salari reali della manodopera nazionale di un paese dovrebbe essere più basso (o aumentare meno rapidamente per effetto dell'accumulazione di capitale, ecc.) nel caso in cui lavoratori stranieri fossero ammessi nel mercato della manodopera di quel paese che non nel caso in cui ne fossero esclusi.

Ma è proprio l'assunto che l'immigrazione non sia di tipo selettivo che deve essere modificato se si vuol spiegare ciò che effettivamente è avvenuto in questi ultimi anni. Nei paragrafi che seguono cercherò di esaminare come — almeno temporaneamente — l'immigrazione selettiva differisce da quella che tale non è.

6. Gli effetti dell'immigrazione selettiva sui salari reali della manodopera nazionale nel breve periodo.

L'immigrazione selettiva, come abbiamo visto, consente ai lavoratori addetti alle occupazioni che impiegano esclusivamente, o quasi esclusivamente, manodopera nazionale, di conservare una relativa differenza di salario — che altrimenti potrebbe essere ridotta o perduta — rispetto ai lavoratori addetti ad altre occupazioni, che da ora in poi impiegano prevalentemente manodopera straniera. Il fatto che una politica di immigrazione selettiva ha questi effetti non basta però a mostrare che una tale politica è nell'interesse della manodopera nazionale, o della parte « qualificata » di essa. Poiché l'immigrazione non solo toccherà la struttura dei saggi di salario relativi tra le differenti occupazioni, ma renderà il livello generale dei salari che il paese si può permettere (ossia la media dei livelli dei salari assoluti nei due gruppi di occupazione) più basso di quello che sarebbe senza l'immigrazione. Due sono quindi le forze operanti, e noi ora dobbiamo rivolgere la nostra attenzione alla loro risultante.

In questo paragrafo e in quello che segue, mi allontanerò dai particolari eventi storici ricordati in precedenza (22), allo scopo di considerare in termini più generali le condizioni in base alle quali la manodopera nazionale può trarre vantaggio, almeno nel « breve periodo », da una politica di immigrazione selettiva. Vale a dire,

(22) Si veda pp. 502 e ss.

considererò non il problema di mantenere una prestabilita differenza salariale tra il Settore I e il Settore II, ma il problema di determinare il livello dei salari che si può fissare nel Settore I, e la differenza dei salari che si può creare tra questo e il Settore II, quando in questo ultimo settore si importa manodopera straniera.

Per « breve periodo » si deve qui intendere quel periodo durante il quale l'immigrazione selettiva consente ai lavoratori del Settore I di mantenere la loro posizione di privilegio rispetto ai lavoratori del Settore II, poichè è poco probabile che possano mantenerla permanentemente. Non si tratta di un periodo necessariamente breve in senso assoluto: nelle attuali condizioni può andare dai quindici ai vent'anni.

Una seria complicazione è la mancanza di un criterio univoco che consenta di definire l'« interesse » della manodopera nazionale, o magari della parte « qualificata » di essa. Finchè supponiamo che sia data la divisione delle attività tra i due settori dell'economia possiamo supporre che sia anche dato il numero dei lavoratori nazionali in grado di qualificarsi per l'ingresso nel Settore I. In effetti, però, la scelta di una conveniente linea di divisione tra i settori è parte integrante del nostro problema, mentre uno degli effetti del cambiamento di posizione di questa linea è quello di alterare la quota dei lavoratori nazionali che può qualificarsi per l'ingresso nel Settore I rispetto alla quota che non può qualificarsi.

Allo scopo di aggirare questa difficoltà, farò per il momento un'ipotesi molto audace: supporrò cioè che, per quanto possa essere limitato il numero delle attività comprese nel Settore I, da una certa data in poi (23) *tutti* i lavoratori nazionali siano in grado di qualificarsi per entrarvi a far parte. Perciò se cerchiamo di dare al nostro problema una soluzione che risulti ottimale per la manodopera nazionale, una delle condizioni da soddisfare è che l'intera manodopera nazionale, da una certa data in poi, sia in grado di trovare occupazione nel Settore I (24). Come ulteriore ipotesi semplificatrice

(23) Ci riferiamo qui al punto secondo cui il processo attraverso il quale tutta la manodopera nazionale finisce col trovare occupazione nel Settore I si svolge gradualmente, via via che i giovani che lasciano la scuola sostituiscono gli anziani che hanno una preparazione culturale e professionale relativamente bassa.

(24) L'argomentazione può essere facilmente adattata all'ipotesi che una parte minore del tutto può entrare e in effetti entra nel Settore I, che la parte rimanente è occupata nel Settore II, ma che noi abbiamo sempre interesse (in questa mutata condizione) a massimizzare il salario reale nel Settore I.

supporrò che la durata del nostro « breve periodo » sia anche essa indipendente da dove viene tracciata la linea di divisione, sebbene anche questa sia un'ipotesi non realistica che alla fine dovremo abbandonare. Infine, come prima approssimazione ad una analisi dei fattori, assumerò che la (fissata) divisione tra i settori sia stata determinata arbitrariamente per quanto concerne le attività ivi comprese. Possiamo supporre che questa linea passi attraverso singole industrie come anche tra una industria e l'altra. Alcune industrie possono stare completamente in un settore o nell'altro, altre possono far parte del Settore I per una quota della manodopera che impiegano e del Settore II per la rimanente. Per esempio, una certa industria può impiegare manodopera nazionale per il lavoro specializzato e manodopera straniera per quello non specializzato.

L'immigrazione selettiva influenzerà il salario reale (25) in entrambi i settori in due modi:

a) Nel caso « normale », in cui l'offerta di capitale non è perfettamente elastica, l'immigrazione riduce la quantità di capitale *pro-capite* della manodopera complessiva (nazionale e straniera). E riduce anche la quantità di terra (o risorse naturali) *pro-capite*. A parità di altre condizioni, essa quindi riduce in generale la produttività marginale del lavoro mentre aumenta quella degli altri fattori (26) (ossia interesse, profitti, prezzi fondiari o affitti). L'effetto negativo sui livelli di salario di entrambi i settori determinato da questa causa (27) sarà chiamato da ora in avanti « effetto-salari generale ». Nei suoi confronti entrambi i tipi di immigrazione — selettiva e non selettiva — operano allo stesso modo.

b) Il secondo effetto che l'immigrazione selettiva esercita sui livelli salariali reali manca invece nell'immigrazione non selettiva. Si tratta di un effetto favorevole al Settore I e sfavorevole al Settore II. L'immigrazione selettiva serve a rendere l'offerta di manodopera nel Settore II rispetto all'offerta di manodopera nel Settore I più abbondante di quanto altrimenti sarebbe. Essa rende quindi

(25) Possiamo supporre che tale salario venga misurato in termini di unità del « paniere » di beni e servizi che stanno alla base dell'indice del costo della vita.

(26) Naturalmente, l'effetto sarà meno grave nella misura in cui gli stessi lavoratori sono fin dal principio proprietari. Questa è una qualificazione che può talvolta riguardare una parte della manodopera nazionale, ma quasi mai quella straniera.

(27) Assumo che non c'è una compensazione sufficiente dal lato di una diminuzione del « grado di monopolio dei produttori ».

più favorevole al Settore I il rapporto di equilibrio tra i livelli salariali dei due settori (o rapporto-salari capace di rendere la domanda di manodopera eguale all'offerta in ciascun settore). Questo rapporto lo chiameremo « effetto-salari relativo ». In generale, questo effetto-salari relativo sarà tanto maggiore quanto maggiore è la manodopera a disposizione del Settore II, rispetto a una data quantità di manodopera esistente nel Settore I.

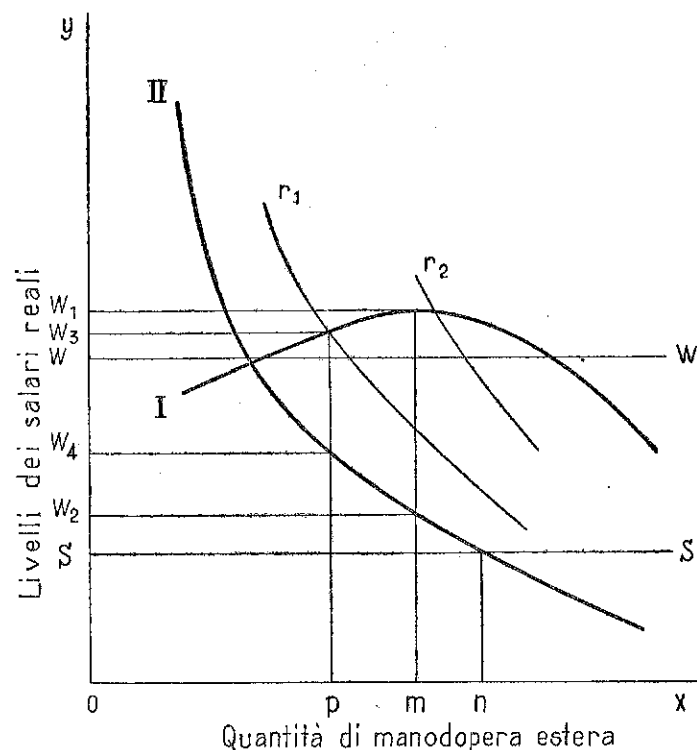
Il modo in cui i differenti livelli di immigrazione influiscono sui salari reali nei due settori si può illustrare meglio con l'ausilio di un diagramma. In questo, i livelli dei salari reali sono indicati sull'asse delle Y, mentre il livello di immigrazione (28), o quantità di manodopera straniera (occupata nel Settore II) in un dato periodo, è indicato sull'asse delle X. La quantità di manodopera nazionale (tutta occupata nel Settore I) si assume come data (29). La curva I mostra come si muove il salario reale nel Settore I (con il suo livello di occupazione fisso) sotto la spinta degli aumenti del livello di immigrazione. Tale movimento è la risultante di due forze, l'una (l'effetto-salari relativo) che spinge il salario reale a salire e l'altra (l'effetto-salari generale) che lo spinge a scendere. (È possibile che la curva abbia una forma generale differente da quella che io le ho attribuito; essa potrebbe, per esempio, continuare a salire per un intervallo indefinitamente ampio (30).) La curva II raffigura il movimento del salario reale nel Settore II via via che aumenta l'immigrazione durante il periodo. Anch'essa è la risultante delle due forze ora ricordate, che però in questo caso esercitano entrambe una spinta verso il basso. OS rappresenta il salario reale minimo a cui la manodopera straniera è disposta a immigrare (ho tracciato orizzontale la curva S, o curva di offerta della manodopera straniera; ma l'argomentazione non è sostanzialmente differente

(28) Il termine « livello di immigrazione », quando non sia altrimenti precisato, sarà impiegato per indicare tutta la manodopera straniera occupata nel periodo, sia che provenga da nuova immigrazione in quel periodo sia che provenga dall'immigrazione dei periodi precedenti.

(29) Naturalmente noi possiamo adoperare il diagramma anche per dimostrare ciò che avviene quando una parte della manodopera nazionale è occupata nel Settore I e la parte rimanente è occupata nel Settore II, insieme con un'aggiunta variabile di lavoratori stranieri.

(30) Il che indicherebbe che in quell'intervallo, l'effetto-salari relativo è sempre tanto forte rispetto all'effetto-salari generale da superare quest'ultimo per i lavoratori del Settore I.

quando assumiamo che essa sia ascendente). Supponiamo che OW rappresenti il livello medio del salario reale che la manodopera nazionale potrebbe raggiungere se non ci fosse per nulla immigrazione, ma la manodopera nazionale data si distribuisse fra i due settori secondo le proporzioni di equilibrio, il rapporto fra i livelli dei salari di settore essendo quello necessario per determinare questa distribuzione.



Per comodità assumerò temporaneamente che l'economia sia chiusa rispetto a tutto meno che ai movimenti di manodopera, per cui possiamo fare astrazione dal problema di raggiungere l'equilibrio della bilancia internazionale dei pagamenti.

Nel caso illustrato nel diagramma, il salario reale massimo, OW_1 , che il Settore I può ottenere con l'immigrazione, è raggiunto in corrispondenza del livello di immigrazione Om ; ed è superiore al salario (OW) che la manodopera nazionale poteva ottenere senza immigrazione. In corrispondenza di questo stesso livello di immigrazione, il salario reale nel Settore II, OW_2 , è maggiore di OS , prezzo

di offerta minimo della manodopera straniera. L'immigrazione deve quindi essere mantenuta al « giusto » livello (Om) mediante una limitazione quantitativa (quota). Soltanto se la curva I fosse continuamente crescente in un intervallo abbastanza ampio (più ampio di quello assunto nel diagramma), la manodopera nazionale troverebbe conveniente scegliere il livello di immigrazione (On), in corrispondenza del quale il livello dei salari nel Settore II sarebbe esattamente sufficiente a coprire il prezzo di offerta minimo della manodopera straniera. Ma naturalmente non potrebbe mai scegliere un livello di immigrazione più elevato di questo.

Da questa rappresentazione grafica si desume che, quale che sia la divisione delle attività tra i due settori, esisterà normalmente una determinata quantità di manodopera straniera che sarà ottimale dal punto di vista della manodopera nazionale, almeno in base all'assunto che questa è tutta quanta qualificata per l'ingresso nel Settore I. Finché la divisione tra i due settori è determinata arbitrariamente, questa quantità ottimale può naturalmente essere soltanto relativa e non assoluta. Il raggiungimento di questo ottimo assoluto implica sempre la scelta della « giusta » divisione tra i due settori — problema da cui per il momento prescindiamo.

La natura di questo ottimo relativo, quando non sia zero (come sarebbe se OW nel diagramma fosse sopra OW_1), si può definire come quella quantità di manodopera straniera che permette alla manodopera nazionale di ottenere il massimo saggio di salario reale compatibile con il verificarsi delle tre seguenti condizioni:

- a) che tutta la manodopera nazionale trovi occupazione nel Settore I;
- b) che in ciascun settore l'offerta di manodopera soddisfi esattamente la domanda;
- c) che i lavoratori stranieri, nel Settore II, abbiano un salario reale non inferiore al minimo al disotto del quale essi non immigrerebbero.

L'entità del vantaggio che i lavoratori nazionali possono trarre da un dato livello di immigrazione (rispetto alla situazione senza immigrazione) dipende ovviamente dal rapporto che esiste tra l'effetto-salari relativo di quella immigrazione e l'effetto-salari generale. Quanto più forte è il primo effetto rispetto al secondo, tanto maggiore sarà il vantaggio dei lavoratori nazionali. Si deve inoltre

osservare che massimizzare il salario reale assoluto della manodopera nazionale con l'aiuto dell'immigrazione non significa necessariamente massimizzare il vantaggio dei salari relativi del Settore I (o, cioè, il rapporto tra il livello dei salari del Settore I e il livello dei salari del Settore II). Come risulta dal diagramma, le due cose coincideranno soltanto quando il conseguimento del primo obiettivo implichi che il salario reale del Settore II sia reso uguale al prezzo di offerta minimo della manodopera straniera (e ciò può avvenire soltanto se la curva I è continuamente crescente lungo l'intervallo che interessa).

Non occorre dire che, a parità di condizioni, il vantaggio che la manodopera nazionale può conseguire sarà tanto maggiore quanto più elastica è l'offerta di capitale rispetto al saggio di profitto o di interesse, e quanto meno sensibile è il prezzo della terra agli aumenti di popolazione. Nel caso estremo, e improbabile, di una elasticità infinita della prima e di una sensibilità zero del secondo, l'effetto-salari generale sarebbe anch'esso nullo e si avrebbe soltanto l'effetto-salari relativo. La curva I ascenderebbe indefinitamente mentre la curva II declinerebbe con una pendenza meno brusca che nel caso « normale ». Qui l'unica limitazione del livello d'immigrazione sarebbe l'eventuale diminuzione del salario OW_2 al livello OS (31).

Finora si è parlato esclusivamente del livello limite a cui in una data unità di tempo si colloca il numero di lavoratori stranieri che è profittevole occupare (dal punto di vista dei lavoratori nazionali). Naturalmente questo limite cambia posizione nel corso del tempo. Via via che l'economia si sviluppa, via via che il capitale si accumula e la popolazione nazionale aumenta, anche la grandezza ottimale della manodopera straniera, a parità di altre condizioni, tenderà ad aumentare (32). Vi sono però due fattori che presto o tardi possono far cessare questo processo. Il fattore terra, infatti, non si espande. Perciò dopo un certo periodo, la crescente densità di popolazione — almeno in un paese dove essa è già elevata — può associarsi con un aumento dei valori fondiari così rapido da eliminare

(31) In un'economia « aperta » al commercio internazionale dei prodotti, vi sarebbe un altro fattore limitante la misura in cui potrebbe aumentare il salario reale della manodopera nazionale, e cioè la necessità di raggiungere l'equilibrio della bilancia internazionale dei pagamenti.

(32) Per ciò che riguarda la possibile influenza compensatrice dei cambiamenti tecnologici, si veda oltre, pp. 541 e ss.

tutti i vantaggi che la manodopera nazionale potrebbe altrimenti conseguire da una ulteriore espansione della manodopera straniera (33). Ma un arresto delle possibilità di una ulteriore espansione vantaggiosa potrebbe giungere da un altro lato. Nelle attuali condizioni il prezzo di offerta della manodopera straniera — il livello della curva S nel diagramma — aumenterà via via che il tempo passa. Questo movimento sarà il risultato del graduale miglioramento delle condizioni generali dell'occupazione, dei salari e del livello dell'istruzione nei paesi da cui proviene la manodopera straniera.

Abbiamo qui trattato ogni singolo periodo come se fosse possibile considerarlo staccato dai periodi che lo seguono. In effetti il livello di immigrazione raggiunto nel periodo corrente influenzerà di solito non soltanto i livelli dei salari correnti, ma anche quelli dei periodi successivi, e addirittura di periodi che si collocano bene addentro in quello che abbiamo chiamato il nostro « breve periodo ». Ciò significa che dobbiamo considerare i nostri diagrammi per singoli periodi come correlati tra loro, e che, nel determinare il livello della immigrazione « ottimale » dal punto di vista della manodopera nazionale nel periodo corrente, dobbiamo tener conto delle conseguenze che tale livello avrà sulla situazione della manodopera nei periodi successivi. La causa più importante di questa interrelazione è il « passaggio automatico » di manodopera straniera dal Settore II al Settore I, di cui descriveremo in seguito gli effetti (34).

7. La scelta della linea di divisione.

Finora tra i due settori abbiamo assunto una divisione puramente arbitraria per quanto concerne la gamma di attività. Se, e in che misura, la manodopera nazionale può avvantaggiarsi da una politica di immigrazione selettiva dipende in parte, però, da dove le autorità responsabili fanno passare la linea di divisione tra i due

(33) Per un certo tempo l'effetto dell'immigrazione che spinge in alto i valori fondiari può essere contenuto entro limiti esigui mediante la concessione di permessi di immigrazione ai soli lavoratori e non alle loro famiglie. Ma il fatto che in tal caso i lavoratori stranieri spenderanno all'estero una parte sostanziale dei loro guadagni, attraverso le rimesse alle loro famiglie, significherà che l'« effetto-salari relativo » determinato dall'immigrazione sarà anche esso ridotto. (Evidentemente qui abbandoniamo l'assunto di un'economia « chiusa » al commercio internazionale).

(34) Si veda pp. 529-530.

settori. Poichè da questa linea dipende in parte la forza relativa dei due effetti di tale immigrazione (35).

Qui possiamo distinguere due problemi. Il primo riguarda il genere di attività che può essere meglio compresa nel Settore II; il secondo riguarda il numero delle attività che vi si dovrebbero comprendere, ossia l'ampiezza che si dovrebbe dare al settore.

È evidente che il rapporto-salari tra i settori capace di equilibrare la domanda con l'offerta di manodopera in ciascun settore, data la consistenza della manodopera (straniera) nel Settore II relativamente a quella della manodopera (nazionale) nel Settore I, dipenderà dalla capacità della manodopera del Settore II di sostituire quella del Settore I, o direttamente (nel processo produttivo) o indirettamente (attraverso la sostituzione dei beni e servizi che essa non produce con quelli che essa produce). Se il grado di sostituzione è alto, sarà possibile ottenere soltanto un effetto-salari relativo molto esiguo a favore del Settore I anche con una manodopera straniera proporzionalmente rilevante rispetto a quella nazionale, e quindi con un effetto-salari generale pronunciato. Nel caso estremo in cui la manodopera del Settore II costituisce un perfetto sostituto di tutte le specie di manodopera del Settore I, o dei beni prodotti con tale manodopera, non vi sarebbe naturalmente alcuna possibilità che il Settore I raggiunga un rapporto-salari migliore di 1:1.

È altresì chiaro che dal punto di vista dei lavoratori del Settore I sarà vantaggioso che la manodopera del Settore II venga prevalentemente

(35) La posizione della linea di divisione risentirà in pratica l'influenza di vari fattori economici generali e di politica economica, nel considerare i quali dobbiamo abbandonare l'assunto dell'economia « chiusa » al commercio internazionale dei prodotti. C'è una certa presunzione che la manodopera straniera si concentrerà nelle attività che danno beni e servizi che si devono produrre *in loco* (per esempio nell'edilizia, nei trasporti, nell'attività alberghiera, nei servizi domestici, ecc.) anzichè nelle industrie manifatturiere o nell'agricoltura. Poichè, quando si tratta di beni che si possono importare, spesso sarà possibile approfittare dei bassi prezzi dovuti al buon mercato della manodopera straniera (o di certe sue specializzazioni) sia importando i beni sia importando la manodopera. Diversi fattori tuttavia vietano di concludere che questa sarà la regola generale. La protezione doganale del mercato interno o gli elevati costi del trasporto possono rendere l'importazione della manodopera più vantaggiosa di quella dei beni. Un effetto analogo può nascere dalla riluttanza degli investitori, o degli imprenditori, a rischiare il loro capitale nei paesi d'origine della manodopera a buon mercato. E in alcuni casi l'importazione di tale manodopera può essere un mezzo per mantenere in attività attrezzature industriali già esistenti (per esempio nel settore tessile) o aziende agricole, che altrimenti si dovrebbero abbandonare per il passaggio ad occupazioni più remunerative della manodopera nazionale ivi occupata. Infine, il fatto che, nella produzione, alcune specie di manodopera sono complementari di altre tenderà a rendere consumatrici di manodopera straniera la maggior parte delle industrie.

mente impiegata nella produzione di beni e servizi di lusso o quasi di lusso la cui domanda è elastica rispetto al reddito e ai prezzi, e che la manodopera del Settore I venga prevalentemente impiegata nella produzione di beni di prima necessità, la cui domanda è relativamente anelastica. Poichè in questo caso il Settore I potrà ottenere un forte effetto-salari relativo, con una quantità di immigrazione relativamente esigua nel Settore II e quindi con un debole effetto-salari generale.

La seconda questione riguarda l'ampiezza che dovrebbe avere il Settore II in termini del *numero* di industrie e occupazioni in esso comprese. A parità di altre condizioni, il lavoratore nazionale occupato nel Settore I sarà tanto più avvantaggiato quanto maggiore è la gamma delle attività svolte dalla manodopera appartenente al Settore II. Ma l'aumento del numero delle attività appartenenti a questo settore a scapito di quelle appartenenti al Settore I non può tuttavia lasciare immutate le altre condizioni. Esso comporterà la riduzione dell'effetto-salari relativo e/o l'aumento dell'effetto-salari generale; poichè quanto minore è il numero delle attività affidate alla manodopera del Settore I, tanto maggior volume di ogni singola attività dovrà fornire una data manodopera nazionale per restare pienamente occupata nel Settore I. E analogamente, quanto maggiore sarà il numero di attività affidate alla manodopera del Settore II, tanto minore sarà il volume di ciascuna attività che può fornire in quel settore una data manodopera straniera. Con una *data* manodopera straniera, quindi, la manodopera da adibire a determinate occupazioni del Settore II diventa più scarsa relativamente alla manodopera da adibire a determinate occupazioni del Settore I; e l'effetto-salari relativo diventa minore. La perdita derivante da questa causa può essere compensata soltanto a costo di aumentare la consistenza della manodopera straniera, e quindi aumentando l'effetto-salari generale. La convenienza di spostare attività da un settore all'altro ha perciò un limite. Poichè, nel caso « normale », un continuo ampliamento dell'area del Settore I condurrà, oltre un certo limite, a una situazione in cui ciò che il lavoratore del Settore I guadagna da un lato (per l'aumento del numero di beni o « parti » di beni prodotti da manodopera che è a buon mercato rispetto alla propria) lo perde, forse in misura anche maggiore, da un altro lato (per una diminuzione del relativo basso costo di quella manodopera, e/o per una maggiore pressione al ribasso esercitata sul livello generale dei salari).

Ma l'ampliamento dell'area del Settore II ha altre conseguenze ancora. Quanto più procede, tanto più tende a scalzare le fondamenta della divisione bisettoriale del mercato della manodopera e della corrispondente struttura dei salari. Ogni singolo ampliamento del Settore II, facendo aumentare nel sistema economico la proporzione di manodopera straniera scarsamente retribuita rispetto alla manodopera nazionale ben retribuita, fa aumentare la probabilità che la manodopera straniera diventi presto un gruppo di pressione abbastanza forte per sollecitare con successo l'eliminazione della sua situazione giuridica di inferiorità nei confronti della manodopera nazionale. E rende più difficile impedire il passaggio nel Settore I dei lavoratori stranieri « qualificati » (con conseguenze che menzionerò tra poco). In altri termini, il tentativo di procurare alla manodopera nazionale un vantaggio immediato molto rilevante, anziché uno più modesto, è probabile abbrevi il periodo di durata di tale vantaggio. Le possibilità per la manodopera nazionale di fruire a lungo di questo vantaggio dipendono dalla condizione di mantenere limitata l'area del Settore II.

Ma c'è un altro aspetto del problema di scegliere la posizione della linea divisoria che va considerato non appena abbandoniamo uno degli assunti semplificatori finora adottati. In realtà non è vero che l'intera manodopera nazionale possa « qualificarsi » per l'ingresso nel Settore I. Una parte sarà sempre incapace di farlo — anche ammettendo un certo abbassamento dei canoni di efficienza (36) — e sarà quindi costretta ad accontentarsi di occupazioni nel Settore II. Questa parte sarà naturalmente danneggiata dall'effetto della immigrazione che mantiene i saggi di salario del Settore II più bassi di quanto altrimenti sarebbero. L'entità di questa parte danneggiata rispetto alla manodopera complessiva dipende da dove si fa passare la linea di divisione. Quanto minore è la gamma di industrie e occupazioni comprese nel Settore I, tanto minore sarà la proporzione della manodopera nazionale che può qualificarsi per l'ingresso in questa o quella occupazione di tale settore (ma tanto maggiore sarà, naturalmente, il guadagno fatto da ciascun lavoratore nel settore) (37).

(36) Si veda pp. 514-515.

(37) Quanto minore sarà il numero dei lavoratori occupati nel Settore I, tanto minore sarà il numero dei lavoratori stranieri che si dovranno chiamare nel Settore II allo scopo di ottenere un dato effetto-salari relativo, e tanto più debole sarà il connesso effetto-salari generale; tanto maggiore, pertanto, sarà il salario reale che potranno ottenere i lavoratori che sono in grado di entrare nel Settore I.

Il concetto di una linea di divisione « ottimale » nel senso di una linea che assicuri il massimo vantaggio alla manodopera nazionale non si può quindi definire inequivocabilmente. La scelta di questa linea influisce sulle proporzioni di manodopera nazionale che nel « breve periodo » vengono rispettivamente avvantaggiate o danneggiate e influisce altresì sulla lunghezza di questo periodo. Non esiste una linea di divisione che si possa chiamare, neppure teoricamente, « giusta » nel senso che essa rappresenta un ottimo assoluto. Al massimo possiamo affermare che è teoricamente possibile scegliere una linea di divisione capace di massimizzare il vantaggio goduto dalla maggior parte della manodopera nazionale, quando questa « maggior » parte si intenda formata da una definita proporzione dell'intera manodopera, e quando il periodo per il quale si prevede durerà il vantaggio di questa parte (e il danno della parte minore) sia anch'esso in qualche modo definito. La scelta tra le molte possibili linee di divisione, corrispondenti alle differenti grandezze di queste proporzioni e di questo periodo, è arbitraria.

Infine, dobbiamo sottolineare ancora una volta l'importanza di mantenere rigorosa la linea di divisione. Il permettere alla manodopera straniera di passare dal settore scarsamente retribuito a quello ben retribuito significa render confusa la distinzione tra immigrazione selettiva e immigrazione non selettiva. Significa permettere il contemporaneo verificarsi di entrambi i tipi di immigrazione e quindi determinare la perdita di una parte almeno del beneficio che l'immigrazione rappresenta per la manodopera nazionale. Quanto alle conseguenze, naturalmente non ha importanza che i lavoratori stranieri ammessi al settore ben retribuito siano assunti direttamente per le occupazioni di quel settore, o siano invece lavoratori assunti originariamente per le occupazioni del settore scarsamente retribuito e successivamente autorizzati a trasferirsi al settore ben retribuito, se qualificati. C'è però questa differenza: se è facile impedire l'assunzione diretta, può essere difficile o impossibile impedire il trasferimento. Infatti, come già si è rilevato, i lavoratori stranieri possono in molti casi essere da principio disposti ad entrare in una data occupazione soltanto a condizione di essere, dopo un certo periodo di lavoro, liberi di cambiarla. Una maggiore liberalità in questa direzione diventerà sempre più necessaria via via che migliorano le condizioni di occupazione nei paesi d'origine dei lavoratori.

In termini del diagramma di pag. 522, l'ammissione dei lavoratori stranieri nel Settore I avrà l'effetto di spostare in basso, e tanto

più in basso quanto maggiore è il numero dei lavoratori ammessi, l'intera curva I, e di spostare in alto o in basso la curva II, secondo la forza dell'effetto-salari relativo — che ora favorisce il Settore II invece del Settore I — rispetto all'effetto-salari generale. Il salario reale massimo che possono ottenere i lavoratori nel Settore I risulta ovviamente ridotto.

Come si è detto, un certo passaggio di manodopera straniera nel Settore I avverrà di solito automaticamente: vale a dire, sarà una conseguenza inevitabile della originaria immissione di manodopera straniera nel Settore II. E poichè questo passaggio automatico potrà cominciare a verificarsi dopo che sia trascorso un periodo di tempo relativamente breve dal giorno di inizio del processo immigratorio, è necessario considerarlo come un fattore che rende la quantità dell'immigrazione nel Settore II, che sia veramente « ottimale » per un dato periodo, minore di quella che sarebbe se fossimo veramente giustificati nell'ignorare questo sviluppo.

8. L'effetto sulla bilancia internazionale dei pagamenti.

Una volta che abbandoniamo l'artificiale assunto di una economia chiusa allo scambio internazionale di merci, dobbiamo considerare la necessità di mantenere l'equilibrio nella bilancia internazionale dei pagamenti. Tale necessità impone una ulteriore limitazione al livello massimo dei salari che può raggiungere la manodopera nazionale — o la parte privilegiata di essa — in un paese che segua una politica salariale basata sul sistema di immigrazione selettiva descritto nei precedenti paragrafi.

Supponiamo che una tale politica sia perseguita da un solo paese e che il livello dei salari monetari per le occupazioni del Settore I sia spinto a un livello sperequato rispetto ai livelli vigenti in altri paesi per le stesse occupazioni. Questo movimento, attraverso le sue ripercussioni sui costi e sui prezzi interni, tenderà a ridurre la domanda estera di beni prodotti prevalentemente, o interamente, con manodopera del Settore I, e ad aumentare la domanda interna di beni similari importati dall'estero. In una certa misura, però, le conseguenze per la bilancia dei pagamenti del paese saranno attenuate dal livello relativamente basso dei salari della manodopera del Settore II, che avrà l'effetto di aumentare l'esportazione e ridurre

l'importazione (38) di beni prodotti prevalentemente o interamente con tale manodopera.

In queste condizioni, l'effetto sfavorevole sulla bilancia dei pagamenti del paese sarà meno grave di quanto sarebbe stato se l'alto livello dei salari monetari, che nel nostro esempio è limitato al Settore I, fosse stato esteso all'intera economia. In altri termini, un paese nel quale il livello dei saggi salariali negoziati del Settore I sia troppo alto, o aumenti troppo rapidamente, può per un certo tempo controbilanciare almeno in parte questa situazione con una politica di immigrazione selettiva, che rende il livello medio dei salari monetari nei due settori presi insieme più basso di quanto sarebbe senza tale immigrazione. Il paese può riuscire in questo modo ad attenuare la pressione inflazionistica sul suo livello dei prezzi e dei costi, e le conseguenti difficoltà della bilancia dei pagamenti (sotto questo aspetto l'immigrazione selettiva può essere stata di una certa utilità in Gran Bretagna).

In pratica, d'altra parte, è improbabile che un paese si trovi solo a seguire una politica di immigrazione selettiva. La misura in cui un paese può elevare il livello dei salari nel Settore I senza avere difficoltà con la bilancia dei pagamenti può aumentare considerevolmente se numerosi altri paesi si trovano a seguire la stessa politica. È possibile cioè sviluppare un estesissimo sistema internazionale nel quale i Settori I dei vari paesi — più o meno egualmente costituiti — commerciano tra loro a condizioni nè più nè meno favorevoli di prima, ma nel quale i Settori I di ciascun paese si avvantaggiano delle favorevoli condizioni a cui possono commerciare con i Settori II propri e degli altri paesi.

9. Obiettivi di politica salariale.

Non intendo insinuare che la manodopera nazionale (o i relativi governi) in certi paesi dell'Europa occidentale dove di recente si è avuta immigrazione abbia deliberatamente cercato di sfruttare le possibilità della situazione che ho descritto nei tre paragrafi precedenti. La politica salariale in questi paesi non ha avuto evidente-

(38) La concorrenza tra beni esteri e beni nazionali agisce, naturalmente, come un fattore che limita la misura in cui il rapporto tra i livelli dei salari del Settore I e del Settore II nel paese interessato si può spostare a favore del Settore I attraverso il processo descritto nel paragrafo 6.

mente l'obiettivo di massimizzare il livello dei salari reali della manodopera nazionale o della « maggior » parte di essa. Ci avvicineremo maggiormente alla verità se assumiamo che tale politica ha avuto l'obiettivo:

a) di mantenere la struttura dei salari relativi così com'era in un certo anno « base ». Nei termini del nostro modello semplificato, ciò significa mantenere costante il rapporto tra il livello dei salari del Settore I e il livello dei salari del Settore II (l'area dei settori essendo data) (39);

b) di raggiungere in ogni successivo periodo di tempo il massimo livello *generale* dei salari — e perciò il massimo livello dei salari in ciascun settore — compatibile con il punto a).

Qual'è la relazione tra questo duplice obiettivo e quello che cerca di massimizzare il livello dei salari del Settore I? Ancora una volta converrà fare riferimento al diagramma di p. 522.

Quel diagramma chiarisce immediatamente che, in ogni periodo, un obiettivo coinciderebbe con l'altro soltanto per caso, vale a dire, soltanto se il rapporto dei salari dell'anno « base », R , fosse per caso

eguale al rapporto $\frac{OW_1}{OW_2}$ in corrispondenza del quale OW_1 risulta

massimo, ossia eguale al rapporto ottimale dal punto di vista dei lavoratori del Settore I. In realtà R potrebbe essere minore o maggiore di questo rapporto ottimale. Nel diagramma sono state tracciate due « curve di rapporti costanti » collegate alla curva II. Ossia, su ciascuna di tali curve ogni valore dell'ordinata supera di una data percentuale il corrispondente valore dell'ordinata della curva II. Una di queste curve di rapporti costanti, r_1 , corrisponde a un valore di R minore del rapporto « ottimale »; mentre l'altra, r_2 , corrisponde a un valore maggiore. Il punto di intersezione della curva di rapporto costante con la curva I ci dà il salario massimo del Settore I che si può ottenere pur mantenendo costante il dato rapporto R , mentre il punto sottostante dove la verticale condotta per il punto precedente taglia la curva II ci dà il corrispondente

(39) Altre varianti di questo tipo di politica possono essere rilevanti. Per esempio si potrebbe tener conto di nuove o più pronunciate « differenze di produttività » rivendicate e ottenute dai lavoratori di certe industrie. Ciò implicherebbe aumento del rapporto tra i livelli dei salari del Settore I e del Settore II. Ma implicherebbe anche uno spostamento dei confini dei due settori con il passaggio di alcune occupazioni dal settore poco retribuito al settore ben retribuito e viceversa.

salario massimo del Settore II. Per la curva r_1 il salario del Settore I è quindi OW_3 e il salario del Settore II è OW_4 . Un procedimento analogo si può applicare alla curva r_2 e a tutte le altre curve rappresentanti rapporti differenti (40).

Se R è minore del rapporto « ottimale », esso sarà conservato — quando la condizione che il livello generale dei salari raggiunga il massimo compatibile con l'invarianza di R è anch'essa soddisfatta (41) — con una manodopera straniera Op (nel Settore II) minore della quantità « ottimale », Om . Il livello dei salari assoluti nel Settore I sarà, naturalmente, più basso di quello che sarebbe con una manodopera straniera « ottimale », mentre il livello dei salari assoluti nel Settore II sarà *più alto*. Se invece R è maggiore del rapporto « ottimale » (ma non « troppo grande ») lo si potrà raggiungere con una manodopera straniera maggiore di Om . Se è « troppo grande » evidentemente non lo si potrà raggiungere affatto, per la ragione che la curva S è troppo alta rispetto alle curve I e II (42). Il caso di un R maggiore del rapporto « ottimale » è rilevante *soltanto* quando la curva I non è continuamente crescente nell'intervallo considerato, poichè, se lo fosse, il rapporto « ottimale » sarebbe anche il massimo rapporto conseguibile. In questo caso il livello dei salari assoluti in *entrambi* i settori è più basso di quello che sarebbe con una manodopera straniera « ottimale ». In altri termini, la pressione al ribasso sul livello generale dei salari che consegue dal tentativo di mantenere invariato il rapporto R è maggiore quando R è « relativamente grande » (ossia maggiore del rapporto « ottimale ») che non quando è « relativamente piccolo ».

Il problema di mantenere invariato un dato valore di R può ammettere altre soluzioni, sempre che abbandoniamo l'obiettivo subordinato di massimizzare il livello generale dei salari. Se facessimo questo, penso che riusciremmo meglio a descrivere qual'è stato l'effetto, se non la palese intenzione, della politica che alcuni paesi hanno effettivamente seguito negli ultimi anni (quando cioè sono

(40) I punti d'intersezione (o di tangenza) della curva I corrispondenti a punti della curva II situati a destra del punto d'intersezione tra questo e la curva S sono, naturalmente, irrilevanti.

(41) Come prima (p. 525) supponiamo per il momento di non tenere alcun conto dell'effetto che l'immigrazione che ha luogo adesso avrà sui livelli generali dei salari di futuri periodi, per il « passaggio automatico » nel Settore I di una parte della manodopera straniera. Si tratta di una considerazione che praticamente non ha certo influito sulla politica economica.

(42) Si veda la nota n. 40.

passati a quella che in precedenza ho chiamato la « seconda fase » del processo di immigrazione).

Queste soluzioni implicano l'importazione di manodopera straniera tanto nel Settore I quanto nel Settore II. Dal diagramma, ove ci rappresentiamo gli effetti dei differenti livelli di immigrazione nel Settore I sulle posizioni delle curve I e II, possiamo vedere che è possibile per questa via mantenere costante R non soltanto quando R è « relativamente piccolo » ma anche (se la curva I non è continuamente crescente) quando R è « relativamente grande » (ma non « troppo grande »). In alcuni casi si potrà avere una molteplicità di soluzioni, implicanti differenti quantità globali di immigrazione nei due settori presi insieme. Ma l'adozione di una tale soluzione ridurrà i livelli dei salari assoluti di entrambi i settori, e quindi il livello generale dei salari, al disotto dei livelli che assumerebbero con la soluzione basata sulla importazione di manodopera straniera nel solo Settore II. E l'abbassamento del livello generale dei salari sarà tanto maggiore quanto maggiore sarà il sovrappiù di immigrazione implicato. La spinta all'abbassamento del livello generale dei salari in tutti questi casi risulta portata oltre l'inevitabile minimo connesso con il mantenimento di R costante.

Dobbiamo ora considerare più particolareggiatamente la distinzione fatta in precedenza (43) tra la « prima fase » del processo di importazione di manodopera straniera, e la « seconda fase » che, in certe condizioni, potrebbe seguirla.

La situazione esplicitamente illustrata nel nostro diagramma si riferisce al tempo in cui tutta la parte « qualificata » della manodopera nazionale è stata già assorbita nel Settore I. Ma sarebbe abbastanza semplice modificare il diagramma allo scopo di vedere ciò che avviene in ciascun periodo unitario successivo alla fase considerata (in base al medesimo duplice assunto concernente la politica dei salari, fatta in questo paragrafo) quando una parte della manodopera nazionale in ciascuno di questi periodi continua a « spostarsi » dal Settore II al Settore I. In proposito dobbiamo rilevare che una volta conclusasi la fase, l'effetto-salari relativo derivante da un continuo aumento di manodopera straniera allo stesso ritmo di prima sarà differente da quello che era *durante* la fase stessa. Allora l'importazione, periodo per periodo, di nuovi rilevanti contingenti di

(43) Si veda p. 514.

manodopera straniera nel Settore II era necessaria allo scopo di ristabilire continuamente una equivalenza sia pure approssimativa (44) delle quantità proporzionali di manodopera disponibili nei due settori con quelle esistenti nel periodo « base », e quindi neutralizzare la tendenza, che altrimenti si sarebbe determinata, del rapporto-salari a scendere al disotto di R. Ma una volta completato questo processo di spostamento, le dimensioni del nuovo contingente di manodopera straniera che si deve importare in ciascun periodo, allo scopo di assolvere alla stessa funzione di prima, saranno con molta probabilità drasticamente ridotte. Ora, invece, tale contingente deve essere abbastanza grande da controbilanciare soltanto l'incremento naturale della manodopera nazionale che cerca occupazione nel Settore I *più* quella parte di manodopera straniera che acquista la facoltà di spostarsi in quel settore durante il periodo (ossia il « passaggio automatico » di manodopera straniera proveniente dal Settore II). Quest'ultima parte sarà normalmente esigua in questa fase, perchè gran parte della manodopera straniera non è qualificata per lo spostamento e/o non ha ancora i requisiti legali per farlo.

Se in queste condizioni il ritmo dell'importazione di manodopera straniera nel Settore II non viene sostanzialmente ridotto al disotto del suo precedente livello, le proporzioni tra i contingenti di manodopera del Settore II e del Settore I risulteranno « distorte » in senso opposto a ciò che minacciava di verificarsi in precedenza. E il rapporto-salari manifesterà la tendenza ad *aumentare* oltre il valore R, *salvo* che tale tendenza non venga neutralizzata importando manodopera straniera anche nel Settore I e quindi dando l'avvio a quella che abbiamo chiamato la seconda fase del processo di immigrazione. (L'effetto è naturalmente lo stesso se questa manodopera, invece di essere importata direttamente nel Settore I, consiste di lavoratori già nel paese, autorizzati a spostarsi dal Settore II al Settore I prima del termine stabilito, e in questo senso « senza necessità ».)

Abbiamo in precedenza rilevato che il processo di immigrazione, una volta entrato in questa seconda fase, si svolge a scapito del livello generale dei salari del paese interessato, al quale viene

(44) Anche fatta l'ipotesi di tecnologia costante, non sarà naturalmente necessaria la perfetta equivalenza, poichè le domande relative di differenti tipi di manodopera devono indubbiamente cambiare via via che cresce il volume della manodopera complessiva (nazionale più che straniera).

impedito di aumentare con la rapidità con cui potrebbe aumentare (anche con la condizione di mantenere immutata la struttura dei salari relativi), dati il saggio corrente di accumulazione del capitale e altre circostanze. L'immigrazione originariamente selettiva diventa ora in parte non selettiva.

A questo punto sembra opportuno qualche avvertimento circa il quadro che ci possono dare le statistiche dei movimenti dei salari durante un tale processo di immigrazione a due fasi. Questo quadro può essere ingannevole se non teniamo presenti i rapporti testè delineati. Anche quando l'economia entra nella seconda fase, in presenza di condizioni più o meno invariate per ciò che concerne il saggio di accumulazione del capitale, ecc., il livello generale dei salari reali può sembrare che stia aumentando con lo stesso ritmo della prima fase. E per questa ragione, il movimento può essere considerato « soddisfacente » in base ai normali criteri statistici. Ma se guardiamo più attentamente notiamo quanto segue.

Nella prima fase, il sacrificio di una certa parte del massimo possibile aumento del livello generale dei salari (dovuto alla spinta verso il basso esercitata su questo livello dalla immigrazione del periodo) era il prezzo pagato per due vantaggi goduti dai componenti « qualificati » della manodopera nazionale:

a) il gruppo già occupato nel Settore I poteva mantenere (o magari migliorare) il vantaggio iniziale dei salari relativi rispetto al Settore II (45);

b) il gruppo che durante il periodo passava dal Settore II al Settore I, per effetto di questa sua « promozione » veniva a fruire di un guadagno extra assoluto nei salari non risultante dalle statistiche (ma corrispondente in media alla differenza dei salari relativi dei due settori).

Il guadagno globale assoluto dei salari di questo secondo gruppo è perciò maggiore di quanto risulta dall'aumento del livello generale dei salari, e maggiore è quindi il guadagno medio della mano d'opera nazionale nel suo complesso.

Nella seconda fase, la spinta verso il basso sul livello generale dei salari esercitata da un saggio di immigrazione uguale a quello di prima non è più accompagnata dagli stessi vantaggi compensativi

(45) Si veda la nota n. 39.

dal punto di vista della manodopera nazionale. Se però il saggio di immigrazione venisse ora ridotto allo stretto minimo necessario per mantenere invariata la struttura dei salari relativi, sarebbe possibile far aumentare il livello generale dei salari con un ritmo più rapido di prima, e in questo modo compensare la scomparsa di quell'aumento del livello medio dei salari della manodopera nazionale che in precedenza era dovuto al fattore « promozione ». In effetti, il « componente medio » della manodopera nazionale migliorerebbe la sua posizione con lo stesso ritmo di prima soltanto se il livello generale dei salari aumentasse più rapidamente di prima.

Ma anche quando un paese è entrato nella « seconda fase », talchè da ora in poi entrambi i tipi di immigrazione — selettiva e non selettiva — avvengono contemporaneamente, la manodopera nazionale (o la maggior parte di essa) può sempre trarre qualche vantaggio dalla presenza di manodopera straniera nel paese, sempre che in questa predomini « l'elemento selettivo ». Poichè l'effetto svantaggioso che l'occupazione di una piccola quantità di mano d'opera straniera nel settore meglio retribuito esercita sul livello dei salari assoluti può essere più che controbilanciato, per quanto riguarda il gruppo della manodopera nazionale, dall'effetto che l'occupazione di una quantità molto più rilevante nel settore scarsamente retribuito esercita mantenendo molti beni e servizi che questo gruppo consuma a buon mercato rispetto ai suoi salari. Ancora una volta, però, sarebbe errato concludere che la politica di taluni dei paesi dell'Europa occidentale che dopo la guerra hanno importato manodopera straniera sia stata consapevolmente ispirata dalla ricerca di questo risultato. Se questo è stato effettivamente conseguito, lo è stato per caso più che per consapevole disegno.

Dobbiamo dunque ritenere, mi sembra, che per la maggior parte del periodo le vere forze motrici che hanno informato quella politica sono state le due già menzionate: la prima, il desiderio di evitare aggiustamenti dei salari relativi che potevano compromettere il successo degli sforzi intesi a impedire un aumento inflazionistico del livello generale dei salari; la seconda, la diffusa convinzione che l'appariscente « scarsità di manodopera » era dovuta ad « eccezionali condizioni di boom ». Nel corso dell'ultimo anno, alcuni ambienti in Germania occidentale e in Svizzera hanno avanzato una terza ragione: che cioè l'importazione di manodopera straniera in tutti i settori dell'economia era necessaria allo scopo di impedire ai salari di « aumentare troppo rapidamente », ossia « più

rapidamente della produttività», e di qui generare inflazione. Una politica d'immigrazione basata su questa ragione probabilmente si condanna da sé. Poiché l'argomento trascura il fatto che il tasso con cui può aumentare la produttività *pro capite* della manodopera di un paese, nel caso « normale » di offerte di capitale e di terra non perfettamente elastiche, si ridurrà col crescere del tasso d'incremento della manodopera (46).

10. Le conseguenze di lungo periodo dell'immigrazione selettiva.

L'argomento del paragrafo precedente si può riassumere dicendo che la manodopera nazionale (o la maggioranza dei suoi componenti) in qualcuno dei paesi più ricchi e socialmente più progrediti può, in un lungo periodo di anni, avvantaggiarsi dell'importazione di lavoratori stranieri, che sono disposti a eseguire certi lavori a saggi salariali più bassi di quelli che, senza di loro, si dovrebbero concedere ai lavoratori nazionali. In questo modo le manodopere nazionali di tali paesi possono avvantaggiarsi, finché durano, di due situazioni che caratterizzano i mercati della manodopera dei paesi più poveri. L'una è la disoccupazione — e i livelli salariali che rispetto ai livelli internazionali sono bassi anche tra i lavoratori relativamente bene istruiti e bene addestrati. L'altra è la quantità ancora grande di lavoratori scarsamente qualificati che si fanno concorrenza per la limitatissima gamma di occupazioni per le quali sono capaci di qualificarsi, e perciò la tendenza a bassi saggi salariali — relativi ed assoluti — che questi lavoratori possono avere nei propri paesi. Finché persistono grandi differenze internazionali nei livelli di istruzione e di addestramento professionale, i movimenti internazionali di manodopera assolvono, tra le altre, anche a questa funzione: servono a livellare, tra i differenti paesi, il rapporto tra lavoratori istruiti e non istruiti, qualificati e non qualificati, che altrimenti resterebbe molto sperequato. Essi sono un mezzo per redistribuire le riserve di manodopera a buon mercato che ancora rimangono (47).

(46) Si veda più oltre pp. 560-561.

(47) Nei paesi di emigrazione, le persone più qualificate, che lavorano nelle occupazioni meglio retribuite, si avvantaggiano in ogni caso dei saggi di salario relativamente bassi delle grandi masse di persone scarsamente qualificate dei loro paesi. Ma l'emigrazione verso altri paesi di una parte di questa « eccedenza » di manodopera a buon mercato contribuisce ad elevare il livello dei salari relativi di questa categoria di manodopera in patria.

Ma nel periodo più lungo gli effetti della immigrazione selettiva sono, per molti aspetti, opposti a quelli ottenuti nel breve periodo.

L'importazione di una larga massa di manodopera straniera, e il conseguente ampliamento di tutta la base dell'occupazione nel paese interessato, conduce alla creazione di una struttura industriale che da un certo momento in poi può essere mantenuta soltanto se i lavoratori stranieri sono permanentemente integrati nell'economia del paese. L'allontanamento di una parte considerevole di essi creerebbe il problema di un ridimensionamento globale dell'economia, che provocherebbe grosse perdite di capitale e scuoterebbe la fiducia. Perciò, a tutti i fini pratici, il processo di espansione basato sull'importazione di manodopera straniera è irreversibile.

D'altro canto, la trasformazione definitiva dei lavoratori stranieri in parte integrante della manodopera nazionale porterà alla fine, quasi inevitabilmente, alla loro assimilazione. Vorrà dire, cioè, che essi avranno gli stessi diritti dei lavoratori nazionali, potranno scegliere e cambiare le loro occupazioni, avere con sé le famiglie e fruire delle stesse agevolazioni scolastiche per i figli.

L'assimilazione equivale alla trasformazione dell'immigrazione che era originariamente selettiva in immigrazione non selettiva. Poiché, se è vero che soltanto una parte relativamente esigua della prima generazione di immigrati riesce a qualificarsi per quella che abbiamo chiamato « occupazione del Settore I », la situazione sarà diversa con i loro figli. Nel lungo periodo, la parte di manodopera straniera che, nella terminologia precedentemente adoperata, passa automaticamente nel Settore I diventa inevitabilmente una percentuale della manodopera straniera complessiva molto maggiore che nel breve periodo. Sarà quindi necessario, in mancanza di cambiamenti del tipo che menzionerò nel paragrafo seguente, fare affluire nuovi contingenti di lavoratori stranieri non assimilati, se si vuole ancora preservare la vecchia struttura dei salari relativi. Il processo di immigrazione deve riprendere a un ritmo più o meno eguale a quello iniziale. Come abbiamo rilevato, però, la sua continuazione può alla fine diventare altamente « svantaggiosa » dal punto di vista della manodopera nazionale, se la crescente densità di popolazione determina un aumento rilevante dei valori immobiliari e degli affitti. Inoltre, può alla fine risultare impossibile procurarsi nuovi immigrati a condizioni che consentano di conservare la vecchia struttura dei salari relativi. Il processo di aggiustamento dei saggi salariali relativi diventa quindi inevitabile. La manodopera

nazionale, o la maggior parte di essa, avrà beneficiato soltanto temporaneamente dell'effetto-salari relativo dell'immigrazione, mentre il livello generale dei salari risulterà permanentemente modificato. Poichè anche se gli stessi immigrati o i loro discendenti dopo un certo tempo — che può essere lungo — diventano in effetti i produttori del capitale che usano, essi non possono produrre il proprio fabbisogno di terra. Alla fine, quindi, la posizione della manodopera nazionale, o delle sue generazioni successive, sarà peggiore di quella che sarebbe stata senza l'importazione di manodopera straniera. Perciò, anche quando l'immigrazione è « selettiva », l'opinione tradizionale secondo cui l'immigrazione è contraria agli interessi della manodopera nazionale ritrova la sua validità nel « lungo periodo »; ma, come si è già rilevato, il « breve periodo », durante il quale l'immigrazione « selettiva » può essere di considerevole utilità alla maggior parte della manodopera nazionale, può essere giudicato lunghissimo dalla maggior parte dei mortali.

Storicamente, l'immigrazione selettiva, nel senso in cui abbiamo usato quel termine, non è un fenomeno nuovo. In alcuni dei paesi che nei secoli XIX e XX hanno avuto una immigrazione su larga scala, la maggior parte degli immigrati, a causa della più scarsa istruzione, delle difficoltà di lingua, ecc., in origine si trovarono in condizioni di « naturale inferiorità » nei confronti dei lavoratori nazionali. Ciò automaticamente li esclude da moltissime occupazioni, e li costrinse ad accettarne altre. I lavoratori nazionali dei paesi interessati beneficiarono quindi a lungo di questo continuo afflusso di nuovi contingenti di manodopera straniera a buon mercato in certe occupazioni. I nuovi venuti furono però accolti fin dal principio come immigrati definitivi, i cui figli avrebbero avuto la possibilità di passare alle occupazioni meglio retribuite. I cittadini di questi paesi — in condizioni che, bisogna ammettere, rendevano facile la generosità — scelsero deliberatamente di far fronte a tutte le conseguenze di lungo periodo dell'immigrazione. Altrettanto deliberatamente in seguito essi limitarono il numero dei nuovi immigrati da ammettere e adottarono certe precauzioni contro l'insorgenza di antagonismi di natura sociale e politica.

La validità delle conclusioni « classiche » sui beneficiari dell'immigrazione, nei confronti di altri gruppi sociali che non siano i lavoratori, ha forse minor bisogno di precisazioni. I detentori di capitale che, agli stessi saggi di profitto corrente, per varie ragioni connesse con la sicurezza politica ed economica, preferiscono chia-

ramente investire nei paesi interessati anzichè in altri, si avvantaggiano nel breve periodo, e forse anche nel lungo, pur se non nel lunghissimo periodo. I proprietari di terre in quei paesi si avvantaggiano senz'altro tanto nel breve che nel lungo periodo. E nella situazione di già elevata densità di popolazione, che oggi caratterizza la maggior parte dei paesi dell'Europa nord-occidentale, i benefici dei proprietari di terre saranno particolarmente cospicui.

11. Le prospettive sollevate dai cambiamenti nella tecnica.

A conclusione di questa prima parte del mio articolo, è necessario sollevare una questione che può già essere sorta nella mente dei lettori che sono giunti fin qui. L'attuale andamento del progresso tecnologico non è forse tale da modificare — in un futuro prossimo — le differenti specializzazioni in una maniera che più o meno compensi i cambiamenti nelle offerte relative, dovuti ai recenti e futuri progressi nei livelli di istruzione e di addestramento, e quindi fornisca almeno in parte (48) una soluzione al problema che siamo venuti discutendo? In caso di risposta affermativa, potremmo concludere che l'importazione di manodopera straniera ha soddisfatto un bisogno per la maggior parte puramente temporaneo, e ritenere positivo l'aver quindi evitato aggiustamenti dei salari relativi che poco dopo avrebbero dovuto essere revocati.

Due sono gli aspetti del progresso tecnologico che interessano il tentativo di dare una risposta a questa domanda. Primo, l'automazione riduce la domanda di manodopera non qualificata e semi-qualificata, e aumenta la domanda di lavoratori altamente specializzati e di personale d'ufficio perfettamente preparato. Negli Stati Uniti questo sviluppo è considerato responsabile dell'attuale distribuzione della disoccupazione nel paese. Il saggio di disoccupazione è molto più elevato tra i lavoratori non specializzati che tra le altre categorie di lavoratori, e mentre molta gente è priva di occupazione, esistono posti vacanti in certi settori che richiedono lavoratori altamente specializzati. In futuro uno spostamento del genere dal lato della domanda del mercato della manodopera può forse diventare sempre più pronunciato nei paesi dell'Europa occi-

(48) Probabilmente ciò non risolverà il problema sollevato dalla remunerazione dei differenziali di produttività.

dentale dei quali abbiamo parlato. Si può anzi pensare che tale spostamento diventi abbastanza ampio da far cessare la tendenza che, ai saggi correnti dei salari relativi, porta la domanda di manodopera non specializzata e semi specializzata a superare l'offerta interna, ed ha costituito una parte, ma soltanto una parte, del problema che abbiamo esaminato. Ciò che sembra meno probabile è che tale sviluppo sia in grado di risolvere un'altra parte del problema, ossia la tendenza alla cattiva distribuzione della manodopera *specializzata* tra i vari tipi di specializzazione.

Il secondo aspetto è la grande quantità di cambiamenti di occupazione che inevitabilmente accompagna un cambiamento tecnologico molto rapido, che mentre rende superate alcune specializzazioni crea continuamente il bisogno di specializzazioni completamente nuove. Ciò costringe a sottolineare sempre più la necessità di metodi di addestramento professionale in grado di aumentare la mobilità dei lavoratori tra le varie occupazioni. Rimane tuttavia da chiedersi se in una economia che vede continuamente cambiare la natura stessa di tante occupazioni non si farà particolarmente sentire il bisogno della flessibilità dei salari relativi. Non si dà il caso che queste condizioni diano nuova forza alla già citata opinione (49) del *Cohen Council*?

PARTE II

IL CASO DELLA SVIZZERA

Il paese che attualmente è più consapevole del problema sollevato dalla dipendenza da una considerevole manodopera straniera è la Svizzera. Il caso di questo paese offre inoltre la migliore illustrazione finora disponibile di molte questioni toccate nella Parte I di questo articolo. Naturalmente, molte sue caratteristiche non trovano esatto riscontro nei casi degli altri paesi; credo tuttavia che molti siano i punti comuni.

Questa seconda parte del mio articolo sarà dedicata a una breve analisi del materiale disponibile — statistico o di altro genere — riguardante la Svizzera.

(49) Si veda p. 509.

1. Caratteristiche della manodopera straniera.

La Svizzera pubblica due serie di statistiche ufficiali riguardanti il numero di lavoratori stranieri. La prima, basata su dati forniti dalla polizia, riguarda i lavoratori che sono « sottoposti a controllo », ossia che possiedono soltanto un permesso temporaneo di lavoro (*Aufenthaltsbewilligung*) e sono quindi obbligati a presentarsi regolarmente al controllo di polizia. Queste statistiche coprono tutti i settori dell'economia, ma per definizione escludono i lavoratori stranieri che sono stati esentati da tale controllo, condizione pregiudiziale per poter chiedere alle competenti autorità cantonali il permesso di residenza permanente (*Niederlassungsbewilligung*).

Ordinariamente tale permesso si può ottenere soltanto dopo che il lavoratore straniero ha compiuto dieci anni di « ininterrotta residenza » in Svizzera. Questo requisito implica che in precedenza al lavoratore sia stata riconosciuta la qualifica di « occupato non stagionale ». Il permesso di far venire la moglie e i figli è normalmente concesso dopo tre anni di ininterrotta residenza e quindi, ancora una volta, soltanto ai lavoratori in possesso della qualifica di « occupati non stagionali ». Una volta ottenuto, il permesso di residenza permanente consente al lavoratore di scegliere qualsiasi occupazione (compresa l'attività in proprio) e di cambiarla ogni volta che lo voglia. Per la maggior parte degli effetti pratici egli è quindi assimilato al lavoratore svizzero.

Questo stato giuridico, date le norme che ne regolano la concessione, è stato finora acquisito soltanto da una piccolissima porzione dei lavoratori stranieri che oggi vivono in Svizzera. In ciascuno degli anni 1959 e 1960, per esempio, i permessi di residenza permanente concessi a stranieri remunerativamente occupati furono 4.000 soltanto, e meno di 3.000 quelli concessi a familiari di lavoratori stranieri. Le cifre corrispondenti per il 1961 furono rispettivamente 6.900 e 3.900. Nei tredici anni 1949-1961, le persone complessivamente esentate dal controllo di polizia furono circa 84.000. Prima del 1959 mancano statistiche delle persone effettivamente in possesso dei requisiti per ottenere il permesso di residenza permanente. Ma anche tra coloro che riuscirono ad averlo devono esservi state delle « perdite » dovute a decessi e rimpatri. Pertanto non si conosce il numero delle persone « esentate dal controllo di polizia » che vivono ancora nel paese, e tanto meno

quello dei lavoratori stranieri in possesso della qualifica di residenti permanenti. Ma è chiaro che nel caso della Svizzera quello che precedentemente (50) abbiamo chiamato « passaggio » automatico di lavoratori stranieri dalle occupazioni del Settore II a quelle del Settore I deve essere stato lento.

La seconda serie di statistiche comprende tutte le persone occupate in imprese e lavori che ricadono sotto le norme del controllo imposto dalle leggi industriali federali (51). Questi dati dell'occupazione, che specificano separatamente il numero dei lavoratori stranieri e quello dei lavoratori svizzeri, vengono raccolti una volta l'anno. L'area coperta da queste statistiche dell'ispettorato dell'industria è per definizione limitata. La parte di manodopera straniera che esse considerano è minore di quella rilevata dalle statistiche della polizia. Sotto un aspetto, tuttavia, esse sono più comprensive di queste ultime, poichè includono gli stranieri forniti di permessi di residenza permanente. Nel 1961, però, soltanto 17.400 dei lavoratori stranieri occupati in imprese e attività considerate dalle statistiche dell'ispettorato dell'industria erano in possesso di permessi permanenti, rispetto ai 178.800 forniti di permessi temporanei. Vi erano infine da aggiungere 21.000 « lavoratori pendolari » provenienti da zone di confine. Il primo gruppo rappresentava quindi meno del 10% del totale dei lavoratori stranieri.

Il quadro più completo dell'importanza numerica della manod'opera straniera è quindi quello offerto dalle statistiche della polizia (si veda Tab. 1). Prima del 1955 i dati venivano rilevati una volta l'anno, nel mese di febbraio, che rappresenta un minimo stagionale per l'occupazione di almeno due importanti settori: edilizia e agricoltura. Secondo i dati di febbraio, il numero dei lavoratori stranieri sottoposti a controllo, nei dodici anni che vanno dal 1950 al 1962, è passato da 90.000 a 446.000, ossia si è quasi quintuplicato. Dal 1955 la rilevazione viene effettuata anche per il mese di agosto, che rappresenta un massimo stagionale per l'occupazione nei settori sopra menzionati. Questi nuovi dati

(50) Si veda p. 513.

(51) La distinzione tra occupazioni che ricadono e occupazioni che non ricadono sotto queste norme non è sempre chiara. Per questa ed altre ragioni, le cifre si possono comparare da un anno all'altro soltanto approssimativamente. Inoltre, ovviamente, esse coprono soltanto una parte (probabilmente un po' meno dei due terzi) dell'occupazione globale delle industrie a cui si riferiscono.

TABELLA I

STATISTICHE DELLA POLIZIA: LAVORATORI STRANIERI SOTTOPOSTI A CONTROLLO, PER SESSO E NAZIONALITA' (Migliaia)

Data	Italiani	Tedeschi	Austriaci	Altri	Totale	Uomini	Donne	Donne in % del totale
Febbraio								
1949	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	106,1	39,2	66,8	63,0
1950	54,0	12,9	11,8	11,4	90,1	28,5	61,7	68,5
1955	77,9	45,3	30,9	12,1	166,2	70,5	95,7	57,6
1960	158,8	66,0	28,6	21,9	275,3	149,6	125,7	45,7
1961	214,0	68,8	29,2	36,9	348,9	204,5	144,4	41,4
1962	285,2	72,1	27,6	60,7	445,6	271,4	174,2	39,1
Agosto								
1955	162,3	59,2	35,4	14,2	271,1	160,3	110,9	40,8
1956	206,9	69,2	33,9	16,1	326,1	203,5	122,6	37,6
1957	247,8	77,8	33,7	17,8	377,1	239,6	137,5	36,5
1958	235,8	76,2	32,7	18,7	363,4	225,9	137,5	37,8
1959	242,8	71,4	30,4	20,2	364,8	232,3	132,5	31,0
1960	303,1	72,4	31,6	28,4	435,5	288,4	147,1	33,8
1961	392,1	73,5	30,1	52,6	548,3	374,8	173,5	31,6
1962	454,4 ¹	77,8 ²	29,0	83,5 ³	644,7	443,1	201,6	31,3

¹ Di cui 123,4 donne.

² Di cui 34,3 donne.

³ Di cui 44,2 spagnoli.

Fonte: « Die Volkswirtschaft » (mensile, Berna).

mostrano che il numero dei lavoratori stranieri sottoposti al controllo della polizia nel settennio che va dal 1955 al 1962 è passato da 271.000 a 645.000, vale a dire si è più che raddoppiato. La tendenza all'aumento sembra essere stata quasi continua per l'intero dodicennio. Soltanto nel 1958 e 1959 le cifre sono diminuite, ma di pochissimo.

Dopo il mese di agosto del 1956, quando il numero dei lavoratori stagionali è stato per la prima volta distinto dal numero dei lavoratori non-stagionali, il 30% o poco più di tutti i lavoratori stranieri rilevati nelle statistiche della polizia è risultato appartenere alla prima categoria. Nell'agosto 1962, il 7% del totale era

costituito da lavoratori pendolari delle zone di frontiera (si veda più oltre Tab. 2).

Durante tutto il periodo, la parte di gran lunga maggiore dei lavoratori stranieri è stata costituita da italiani che rappresentavano il 60% del totale nel febbraio 1950 e il 70% nell'agosto 1962, quando erano complessivamente 454.000 di cui 123.000 donne. Seguivano, per ordine d'importanza, i gruppi dei lavoratori tedeschi e austriaci. Verso la fine del periodo, però, al terzo posto erano passati i lavoratori spagnoli, che nell'agosto 1962 erano più di 44.000. A questa data, il 31% di tutti i lavoratori stranieri erano donne, le quali negli anni precedenti costituivano una proporzione anche maggiore.

Le statistiche della polizia (si veda la Tab. 2) classificano i lavoratori stranieri anche per settore di occupazione. L'industria che, per tutto il periodo (salvo le pause di attività stagionale), ha maggiormente assorbito lavoratori stranieri è l'edilizia. Nell'agosto 1962 questo settore occupava il 25% di tutti i lavoratori stranieri. Venivano subito dopo, nei primi anni « cinquanta », i servizi domestici e gli alberghi e ristoranti, rami in cui le donne sono preponderanti. Ma il primo settore è diventato in seguito meno importante da quando è stato sempre più difficile procurarsi manodopera straniera « a buon mercato ».

Altri due settori, comprendenti occupazioni prevalentemente femminili, che hanno fatto sempre più ricorso ai lavoratori stranieri sono i tessili e il vestiario. Pure l'agricoltura è diventata fortemente dipendente dalla manodopera straniera; ma anche qui vi è stato un arretramento rispetto alle cifre eccezionali raggiunte a metà degli anni « cinquanta », da quando è diventato sempre più difficile procurarsi il numero desiderato di lavoratori stranieri. L'industria della lavorazione del legno, l'industria alimentare e quella dei materiali da costruzione e le attività commerciali ed impiegatizie erano tutte diventate nel 1962 sostanziali consumatrici di manodopera straniera. Alla stessa data, però, al secondo posto come numero di occupati (al primo risultando sempre l'edilizia) figurava il gruppo metallurgia e meccanica. Nell'agosto 1962 il 19% di tutti i lavoratori stranieri apparteneva a questo settore, contro l'11% dell'agosto 1955.

Mancano i dati riguardanti la suddivisione dei lavoratori stranieri in base alle varie qualifiche (specializzati, non specializzati o semi-specializzati) e la suddivisione tra operai ed impiegati. Ma

STATISTICHE DELLA POLIZIA: LAVORATORI STRANIERI SOTTOPOSTI
A CONTROLLO SUDDIVISI PER SETTORI DI OCCUPAZIONE E STATO GIURIDICO
(Migliaia)

	Febbraio					Agosto							
	1950	1955	1960	1961	1962	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962
<i>Settore di occupazione</i>													
Edilizia			20,5	31,5	44,9	61,5	83,1	91,8	77,8	82,7	107,0	142,3	162,8
Laterizi, ceramica e vetro ¹	1,8	8,3	5,2	7,1	9,8					6,7	8,9	11,2	14,1
Alberghi e ristoranti	16,7	33,8	49,5	53,0	59,1	47,0	50,8	56,4	59,1	60,5	62,3	66,9	71,1
Metallurgia e meccanica	7,2	22,9	52,8	77,4	106,4	29,9	41,4	57,3	55,4	50,2	66,5	97,3	121,7
Servizi domestici	30,7	38,0	29,4	28,4	28,0	38,9	38,0	35,7	34,1	31,5	30,3	29,1	28,8
Agricoltura e orticoltura	9,3	13,9	12,8	10,8	10,0	32,4	34,1	32,2	32,1	29,6	27,8	24,6	22,3
Vestiario e biancheria	4,8	9,2	23,1	28,1	36,3	10,4	13,5	18,1	19,1	21,2	26,4	33,0	39,8
Tessili	5,6	11,5	19,5	25,5	29,7	12,2	16,0	20,9	19,9	17,4	23,9	29,7	33,6
Legno e sughero	0,9 ³	3,6 ³	9,0	13,6	18,4	6,0 ³	8,2	10,2	9,5	9,6	13,8	19,7	24,5
Alimentari e affini ²	1,6	5,5	9,4	12,2	16,2	7,0	8,7	10,7	11,5	10,2	11,8	12,2	20,6
Professioni liberali e tecniche	4,0 ⁴	7,3 ⁴	16,3	19,7	23,1	8,3 ⁴	9,7	11,3	12,5	16,0	18,1	21,9	(a)
Commercio e uffici	2,2	2,8	8,4	11,9	17,4	2,9	4,0	5,9	7,2	7,8	10,2	14,8	20,2
Altri	3,3	9,4	19,4	28,7	46,3	14,6	18,6	26,6	25,2	21,4	28,5	45,6	(a)
Totale	90,1	166,2	275,3	348,9	445,6	271,1	326,1	377,1	363,4	364,8	435,5	548,3	644,7
<i>Stato giuridico</i>													
Stagionali	81,6	143,4	27,4	37,2	51,6	240,8	108,1	120,6	105,1	114,1	139,5	173,5	194,1
Non-stagionali			214,3	275,1	355,2								
Lavoratori pendolari	8,5	22,8	33,6	36,7	38,8	30,3	36,9	41,1	37,6	34,9	39,4	42,5	44,9

¹ Il « Vetro » risulta sotto questa voce soltanto dopo il 1955. Si veda nota 3.

² Comprende « bevande e tabacco ».

³ In questi anni comprende anche il « vetro », che negli anni successivi risulta sotto la voce « laterizi, ceramica e vetro ».

⁴ « Professioni libere » soltanto.

(a) Non ancora disponibili separatamente. Per le voci « professioni liberali e tecniche » e « altri » prese insieme la cifra era di 75,2.

Fonte: « Die Volkswirtschaft » e « Statistisches Jahrbuch des Schweiz » (Bern).

si ritiene che una larga proporzione appartenga al gruppo dei cosiddetti « Angelernte » (o semi-specializzati), vale a dire, a quegli operai addetti ad occupazioni che si possono apprendere sul posto dopo un brevissimo periodo di addestramento.

Quanto alla distribuzione della manodopera straniera tra le varie occupazioni, il caso della Svizzera ha molte analogie con quello della Germania, ma presenta anche alcune differenze (52). Nel settembre 1952 nella Germania occidentale l'edilizia occupava soltanto il secondo posto. Il primo spettava al settore della metallurgia e meccanica. Ciò si spiega indubbiamente con l'importanza molto maggiore dell'industria dell'acciaio nella Germania occidentale e con la sua grande domanda di lavoratori da adibire a lavori disagiati. Per la stessa ragione, evidentemente, anche l'industria mineraria occupava un posto abbastanza importante (53). In Francia i settori che attualmente impiegano il maggior numero di lavoratori stranieri sono nell'ordine, probabilmente (54), l'agricoltura, l'edilizia, la metallurgia, le miniere, i servizi domestici e gli altri servizi.

Si può inoltre rilevare che la Germania occidentale, al pari di alcuni altri paesi (55), è stata presente nel mercato della manodopera straniera sia dal lato dell'importazione che dal lato della esportazione. Grande importatrice di questa manodopera ne è stata anche — sia pur su scala minore — esportatrice. Buona parte dei tedeschi che lavorano all'estero sono lavoratori pendolari. E buona parte sono donne. Per esempio, nell'agosto 1962, su un totale di 77.100 lavoratori tedeschi occupati in Svizzera, 15.500 (ambo i sessi) erano lavoratori pendolari; e 34.300 (ossia il 44%) erano donne. Nello

(52) Uno dei fattori che influiscono sulla distribuzione ad una certa data è il periodo di residenza richiesto affinché i lavoratori originariamente assunti in una data occupazione abbiano la facoltà di trasferirsi in un'altra occupazione di loro gradimento. Questo periodo è molto più breve in Germania che in Svizzera.

(53) A fine settembre del 1962, la manodopera straniera in Germania occidentale risultava così distribuita nei diversi settori (in migliaia): agricoltura, orticoltura, silvicoltura, caccia e pesca, 10,4; miniere, cave e lavorazione dei minerali, 44,3; metallurgia e meccanica, 215,5; tessili, 31,1; chimica, 17,4; altre industrie manifatturiere, 107,1; edilizia, 174,8; comunicazioni, 18,3; altre attività, 41,1; totale 705,9. (Fonte: *Bundesanstalt für Arbeitslosenversicherung*, Norimberga).

(54) Ci stiamo ora servendo di stime basate, nel caso dei lavoratori « permanenti », sui dati globali degli arrivi. Si veda sopra p. 498.

(55) Anche i Paesi Bassi, che per il livello relativamente basso dei loro salari sono stati dalla parte dell'esportazione nei recenti movimenti di manodopera (con sostanziali contingenti di lavoratori inviati in Belgio e in Germania occidentale), hanno importato manodopera straniera per certe occupazioni (nelle ferrovie, nell'edilizia e negli ospedali).

stesso periodo la proporzione di donne nella manodopera straniera complessiva che lavorava in Germania occidentale (18%) era esigua rispetto alla Svizzera (31%). In relazione alla sua domanda, la Germania occidentale, almeno per il momento, risultava meglio fornita della Svizzera di certi tipi di manodopera femminile « non qualificata ». Essa aveva importato un buon numero di lavoratrici per la sua industria tessile, ma ne aveva anche esportato, particolarmente in Svizzera, per i servizi domestici e l'industria del vestiario.

2. La struttura dei salari.

Per ragioni troppo note perchè qui sia necessario commentarle, i dati riguardanti salari e retribuzioni sono, in Svizzera come altrove, imperfetti. Non c'è una perfetta comparabilità tra occupazione ed occupazione, tra le qualifiche di una stessa occupazione, tra un anno e l'altro. Inoltre, i dati si riferiscono soltanto a un periodo di retribuzione nell'anno, sebbene ciò, probabilmente, non determini una grave perdita di rappresentatività, come si può giudicare dal fatto che la struttura dei saggi salariali appare molto simile da un anno all'altro. Malgrado questi difetti, le cifre delle Tabelle 3 e 4 indicano la presenza di certe tendenze nei rami di attività a cui esse si riferiscono. In particolare possiamo rilevare quanto segue:

a) Tra il 1949 ed il 1961 l'aumento percentuale delle paghe orarie medie è stato quasi lo stesso sia per gli operai maschi non specializzati o semi-specializzati, che statisticamente sono considerati come una sola categoria, sia per gli operai maschi specializzati. L'aumento per le donne sembra essere stato leggermente inferiore; e l'aumento degli stipendi mensili medi dei gruppi impiegatizi di ambo i sessi leggermente minore di quello delle paghe orarie medie degli operai di ambo i sessi. Tali piccole differenze possono tuttavia essere considerate trascurabili, vista l'imperfetta comparabilità dei dati (56). Evidentemente non è continuato il processo di aggiustamento delle posizioni salariali relative, che aveva caratterizzato il periodo tra il 1939 ed il 1949. Durante quel periodo l'aumento delle

(56) Per esempio, non si è tenuto alcun conto della diminuzione delle ore di lavoro nel caso del gruppo impiegatizio.

paghe orarie degli operai specializzati maschi (83%) nei settori considerati fu percettibilmente minore di quello degli operai maschi semi-specializzati e non specializzati (98%); e l'aumento a favore di entrambi i gruppi maschili fu molto minore di quello realizzato dalle donne (123%). Anche gli stipendi mensili del gruppo impiegatizio aumentarono molto meno delle paghe orarie degli operai (si veda più oltre Tab. 3).

b) Durante tutto il periodo che comincia nel 1949 i saggi delle paghe orarie medie degli operai maschi semi-specializzati e non specializzati — che non si possono separare — sono stati pari a un po' più dell'80% dei corrispondenti saggi degli operai specializzati (57) (si veda la Tab. 4).

I saggi dei salari femminili sia nel gruppo degli operai che in quello degli impiegati (58) sono stati grosso modo il 60% dei saggi maschili.

c) Per quanto concerne le differenti attività, quelle che nel 1949 avevano saggi salariali notevolmente superiori alla media, si trovano, nella maggior parte dei casi, nella stessa posizione relativa anche nel 1961; lo stesso si può dire anche per quelle attività che avevano avuto saggi uguali o inferiori alla media. Questa osservazione vale tanto per le occupazioni prevalentemente maschili quanto per le occupazioni prevalentemente femminili. Così, ancora nel 1961, non soltanto le industrie tessili e del vestiario ma anche le industrie alimentari, della lavorazione del legno e dei materiali da costruzione risultavano rispetto alle altre poco retribuite come in anni precedenti (59). Questa impressione diventa più netta quando consideriamo che per alcune attività ben retribuite — come la chimica, la meccanica, gli orologi, l'oreficeria — le cifre delle retribuzioni riportate nella nostra tabella escludono alcune voci che sono invece comprese nelle cifre di altre attività. Alcuni dei settori poco retribuiti, come tessili e vestiario, sembra anzi che abbiano leggermente peggiorato la loro posizione salariale rispetto a quella di alcuni settori meglio retribuiti. In proposito si può

(57) Il divario esistente tra un estremo e l'altro della scala delle qualifiche sembrerebbe naturalmente più ampio se fossimo in grado di distinguere tre o quattro categorie diverse (invece di due soltanto) come si fa nelle statistiche di altri paesi.

(58) La Tabella non riporta i saggi del gruppo impiegatizio.

(59) Le posizioni relative degli impiegati sono molto simili a quelle degli operai.

INDICE DELLE PAGHE ORARIE MEDIE¹ DEGLI OPERAI
E DEGLI STIPENDI MENSILI DEGLI IMPIEGATI

TABELLA 3

Categorie e settori	Ott. 1949	Ott. 1960	Ott. 1961	Ott. 1959	Ott. 1960	Ott. 1961
	(Giugno 1939=100)			(Ottobre 1949=100)		
I. Operai						
Industria manifatturiera						
Tessili	224	302	319	128	134	142
Vestiario e accessori	220	300	318	131	137	145
Alimentari e affini	192	273	288	136	143	151
Chimica ²	202	279	292	129	137	144
Carta e cuoio	213	300	320	134	140	149
Tipografia ²	178	264	271	139	148	152
Legno	204	284	305	131	139	149
Metallurgia e meccanica ³	193	281	303	137	145	156
Orologi e oreficeria ³	213	295	313	132	138	146
Laterizi e ceramica	206	285	307	131	138	149
Altre ³	182	251	269	130	138	147
Commercio	182	250	265	130	137	145
Imprese di trasporto private	176	241	253	133	138	144
Totale	202	285	304	133	140	149
Specializzati maschi	183	259	276	133	140	150
Semi-specializzati e non specializzati maschi	198	282	299	134	141	149
Femmine	223	307	327	131	137	146
Giovani: ⁴ maschi	240	353	396	134	147	165
femmine	261	365	392	130	140	150
2. Impiegati⁵	180	248	261	133	138	145
Maschi	176	241	253	132	137	144
Femmine	187	260	273	133	139	146
3. Operai dell'edilizia⁶						
Muratori	174	243	253	127	140	145
Manovali	193	269	278	129	139	144

¹ Per i particolari riguardanti il sistema di ponderazione ed i cambiamenti in esso apporati, si vedano le note alle relative tabelle nello « Statistische Jahrbuch der Schweiz ».

² Le cifre per l'industria metallurgica e meccanica escludono gli assegni per i figli e le gratifiche che sono regolarmente corrisposti in certi periodi dell'anno (che sono inclusi nella maggior parte degli altri casi). Anche nel caso dell'industria degli orologi non si è tenuto conto di queste indennità, e lo stesso vale per una parte dell'industria chimica. Nel 1961 le cifre dell'industria tipografica non comprendono gli assegni per i figli.

³ Comprende: carpentieri, pittori, intonacatori, elettricisti, meccanici motoristi ed altri lavoratori dell'artigianato.

⁴ Solitamente fino a 18 anni.

⁵ Non comprende i gradi superiori del personale direttivo e di concetto.

⁶ Queste si riferiscono alle paghe medie orarie base fissate dai contratti collettivi. Non comprendono perciò compensi del lavoro straordinario, indennità, compensi in conto ferie, assegni familiari, ecc., che sono solitamente comprese nei dati delle retribuzioni riportati sopra.

Fonte: La stessa della Tabella 2.

TABELLA 4

GUADAGNI ORARI DEGLI OPERAI DELL'INDUSTRIA, DEL COMMERCIO, ECC.
E SALARI ORARI CONTRATTUALI DELL'EDILIZIA¹
(Centesimi di fr. sv.)

	Maschi specializzati			Maschi semispec. e non spec.			Femmine		
	1949	1960	1961	1949	1960	1961	1949	1960	1961
Industria manifatturiera . . .	283	400	428	233	333	353	166	229	244
Tessili	266	376	405	222	305	320	164	217	229
Vestiaro e accessori . . .	288	380	396	239	331	347	163	222	236
Alimentari e affini . . .	282	394	417	229	329	344	148	212	225
Chimica	304	439	461	258	380	399	170	236	247
Carta e cuoio	287	409	434	249	349	371	156	216	230
Tipografia	337	487	499	234	342	351	152	228	235
Legno	256	351	377	211	293	313	152	211	225
Metallurgia e meccanica . .	273	401	433	229	339	362	164	233	255
Orologi e oreficeria . . .	330	455	481	262	270	393	201	275	290
Laterizi e ceramica . . .	274	387	415	233	321	346	164	219	237
Altre	271	374	400	226	307	328	168	233	247
Commercio	291	401	424	245	337	355	174	231	247
Imprese di trasporto private .	293	390	406	230	322	339	—	—	—
Totale	283	400	427	234	333	353	167	229	244
Edilizia	251 ²	350 ²	364 ³	211 ³	293 ³	303 ³	—	—	—

¹ Le cifre si riferiscono al mese di ottobre.

² Muratori.

³ Manovali.

Si vedano le note 1, 2, 3 e 6 della Tabella 3.

Fonte: La stessa della Tabella 2.

rilevare che si tratta di due settori nei quali il progresso tecnico e il conseguente aumento di produttività sono stati relativamente lenti.

d) Mancano le cifre delle retribuzioni nell'industria edilizia. Per questo settore si hanno soltanto le medie dei salari orari base fissati dai contratti collettivi, medie che non tengono alcun conto degli extra (come compensi per lavoro straordinario, per lavoro nei giorni festivi, per ore di lavoro pagate ma non eseguite, per assegni familiari,

e simili). Possiamo tuttavia rilevare che tra il 1949 e il 1961 gli indici di questi saggi base indicano aumenti del 45% circa per i muratori e del 44% per i manovali (si veda la Tab. 3). Ancora una volta i saggi salariali della manodopera non specializzata indicano un aumento soltanto approssimativamente uguale a quello della manodopera specializzata; e ciò in una industria che impiega ancora una altissima proporzione di lavoratori non specializzati (poco più del 60% nel 1961). Ma dobbiamo anche rilevare che fino al 1959 i saggi salariali *per entrambi i tipi di manodopera* sono evidentemente aumentati con minore rapidità dei saggi salariali in altre industrie; anzi sembra che nel 1961 la posizione dei salari relativi nell'edilizia, per entrambi i tipi di manodopera, fosse inferiore a quella dell'anteguerra. Ancora una volta giova rilevare che questa industria appartiene al gruppo caratterizzato da un aumento relativamente lento della produttività.

e) Mancano indici o statistiche comprensive dei salari per l'agricoltura o per i servizi domestici, mentre per ovvie ragioni (la necessità di tener conto del vitto e alloggio) i dati del settore alberghiero non possono compararsi direttamente con quelli degli altri settori che abbiamo menzionato. Certe tendenze però risultano chiare. Nei servizi domestici, dove anche il reperimento della manodopera straniera diventa sempre più difficile, i saggi salariali sono aumentati in maniera molto pronunciata negli ultimi anni. Il miglioramento della posizione delle retribuzioni relative di questo settore è diventato inevitabile. In molti recenti annunci economici, saggi salariali offerti e domandati risultano quasi il doppio di quelli correnti nel 1950. Nell'industria alberghiera, uno sviluppo degno di nota è il sostanziale miglioramento della posizione dei salari relativi femminili rispetto a quelli maschili. Le cifre (60) riguardanti i dipendenti salariati o stipendiati non stagionali mostrano che tra il luglio del 1949 ed il luglio del 1961, il salario mensile medio delle donne comprese nel gruppo degli specializzati (61) è aumentato del 73% (contro il 43% per gli uomini), e quello delle donne comprese nel gruppo dei semi-specializzati e dei non specializzati è aumentato del 70% (rispetto al 50% per gli uomini). Ma anche con i nuovi saggi, i salari femminili delle categorie specializzate erano pari sol-

(60) Si veda « Die Volkswirtschaft », ottobre 1961, p. 444.

(61) Dal gruppo è escluso il personale direttivo.

tanto al 60% dei salari maschili (ossia, approssimativamente come nell'industria); nelle categorie non specializzate il rapporto era molto più elevato (95%).

f) Malgrado un certo numero di eccezioni, sembra giustificato concludere che gli aumenti percentuali delle paghe orarie dopo il 1949 sono stati notevolmente uniformi sia tra gli operai specializzati e non specializzati; sia tra i maschi e le femmine; sia tra gli impiegati e gli operai; sia tra le attività relativamente poco retribuite anche maschili e le attività ben retribuite. In generale, durante questo periodo, la struttura dei salari relativi è rimasta notevolmente stabile.

3. Gli effetti sulla struttura dell'occupazione.

Combinando le statistiche della distribuzione della manodopera straniera tra le varie attività con le statistiche dei salari e delle retribuzioni, vediamo che la manodopera straniera si è finora fortemente concentrata nelle attività meno retribuite, sia maschili che femminili, e in quelle che impiegano una elevata proporzione di manodopera non specializzata e perciò relativamente poco retribuita, o che comprendono una larga gamma di occupazioni sgradevoli, anche se moderatamente ben retribuite. Vale a dire, l'immigrazione è stata finora altamente selettiva.

Ma nel 1961, e ancor più nel 1962, una buona dose di lavoratori stranieri, maschi e femmine, specializzati e non specializzati, si potevano trovare anche in settori differenti da quelli testè ricordati. Significativo in proposito l'aumento del numero dei lavoratori registrati dalle statistiche della polizia sotto la voce « commercio e uffici », che adesso è diventata una delle attività che regolarmente denuncia un elevato numero di posti vacanti. In questo e forse in altri settori osserviamo una crescente occupazione di stranieri nelle occupazioni relativamente ben retribuite e gradevoli. Questo sviluppo non coincide col fenomeno del passaggio automatico dei lavoratori stranieri in queste occupazioni, poichè una condizione di quel passaggio è l'esenzione dal controllo di polizia e perciò l'esclusione dalle sue statistiche. Esso sembra quindi indicare che la Svizzera era ormai entrata nella « seconda fase » del processo descritto nella Parte I di questo articolo (pp. 513-515 e 533-537) e che l'immi-

grazione presentava ormai un apprezzabile elemento di non selettività.

Le statistiche dell'ispettorato dell'industria ci danno un'indicazione approssimativa della dipendenza che si è venuta determinando per i singoli settori dell'industria manifatturiera dalla manodopera straniera (62). Nel settembre 1961, gli stranieri costituivano il 40-50% del numero complessivo di operai ed impiegati compresi in queste statistiche per tre rami — tessili, vestiario, e materiali da costruzioni; il 30-40% per la lavorazione del legno, del cuoio, della gomma, e dei metalli; e il 20-30% per l'industria alimentare, della carta, del macchinario e altri settori minori. Per il gruppo nel suo complesso l'aliquota era del 30% (63) (si veda Tab. 5). A settembre 1962 era salita al 34% circa.

Nell'edilizia — durante l'alta stagione — il rapporto è stato probabilmente ben più elevato. Da singoli Cantoni sono stati indicati rapporti addirittura dell'85%.

Tra il 1950 e il 1961 la manodopera svizzera maschile occupata nelle attività oggetto delle statistiche industriali aumentò del 15% circa. Ma quella femminile diminuì del 5%. Notevoli diminuzioni nel corso di questi undici anni si ebbero nel numero delle donne svizzere occupate in due attività tipicamente femminili: l'industria tessile e quella del vestiario, mentre il loro numero aumentava contemporaneamente nell'industria delle macchine e in quella degli orologi (si veda Tab. 5). Ma a quanto pare le più giovani generazioni femminili della Svizzera stavano abbandonando le loro tradizionali attività non soltanto per i settori meglio retribuiti del-

(62) Si veda la nota n. 51, per la rappresentatività delle statistiche. Va altresì rilevato che il metodo di classificazione (per settori di industria) usato in queste statistiche non è identico a quello (per gruppo di occupazione) seguito nelle statistiche della polizia.

(63) Avanti la prima guerra mondiale, e prima che i mercati nazionali della mano d'opera venissero così fortemente protetti come lo furono in seguito, vi erano stati periodi in cui la Svizzera aveva impiegato lavoratori stranieri su scala paragonabile a quella di pochi anni fa, anche se non a quella raggiunta più di recente. E questo non soltanto nelle attività stagionali. Nel 1911, per esempio, le statistiche dell'ispettorato dell'industria mostravano che il 23,3% della manodopera complessivamente occupata era costituita da stranieri. Si tratta di una cifra assai prossima al 24,1% registrato nel 1960. In molti casi, tuttavia, le percentuali delle singole industrie differiscono moltissimo tra un anno e l'altro. Diamo qui di seguito le percentuali del 1911 (e in parentesi quelle del 1960): alimentari e affini, 25,2 (18,7); tessili, 20,5 (36,2); vestiario, 12,0 (41,9); accessori, 16,1 (19,3); legno, 32,3 (24,3); carta, 18,4 (18,3); tipografia ed editoria, 25,1 (13,1); cuoio e gomma, 21,1 (30,0); chimica, 34,6 (9,8); laterizi e ceramica, 47,4 (37,4); metallurgia, 26,7 (27,7); macchinario e attrezzature, 16,9 (22,4); orologi e orficeria, 8,4 (7,5); strumenti musicali, 18,2 (24,2); elettricità, gas e acqua, 9,2 (1,2).

TABELLA 5

STATISTICHE DELL'ISPettorato DELL'INDUSTRIA: OCCUPAZIONE
DI LAVORATORI SVIZZERI E STRANIERI PER RAMI DI ATTIVITA' ¹

Data e settore	Svizzeri			Stranieri			Totale			Stranieri in % del totale
	Maschi	Femm.	Totale	Maschi	Femm.	Totale	Maschi	Femm.	Totale	
	'000	'000	'000	'000	'000	'000	'000	%		
1950 ²										
1. Alimentari e affini . . .	16,6	14,9	31,6	0,7	1,8	2,4	17,3	16,7	34,0	6,9
2. Tessili	23,9	32,4	56,3	1,4	6,4	7,8	25,3	38,8	64,1	13,0
3. Vestiario	10,7	34,4	45,2	0,9	5,5	6,3	11,6	39,9	51,5	10,5
4. Accessori	4,0	1,2	5,3	0,1	0,1	0,1	4,1	1,3	5,4	1,1
5. Legno	31,2	1,5	32,7	1,5	0,1	1,6	32,7	1,6	34,3	7,0
6. Carta	8,1	4,6	12,7	0,3	0,4	0,7	8,4	5,0	13,4	2,7
7. Tipografia ed editoria . .	15,7	5,7	21,4	0,8	0,3	1,1	16,5	6,0	22,5	4,6
8. Cuoio e gomma	4,0	1,6	5,6	0,3	0,2	0,4	4,3	1,8	6,0	1,2
9. Chimica	17,7	4,4	22,0	0,6	0,2	0,9	18,3	4,6	22,9	4,6
10. Laterizi e ceramica . . .	14,3	1,2	15,5	1,7	0,1	1,8	16,0	1,3	17,3	3,5
11. Metallurgia	45,3	4,8	50,1	2,0	0,5	2,5	47,3	5,3	52,6	10,7
12. Macchinario e attrezzat. .	97,4	11,0	108,4	4,5	0,9	5,4	101,9	11,9	113,8	23,1
13. Orologi e orificerie . . .	23,6	21,8	45,5	0,7	0,9	1,5	24,3	22,7	47,0	9,5
14. Strumenti musicali . . .	1,6	0,8	2,4	0,1	0,1	0,2	1,7	0,9	2,6	0,5
15. Eletticità, gas e acqua . .	5,2	—	5,2	0,0	—	0,0	5,2	—	5,2	1,1
Totale	319,4	140,3	459,7	15,4	17,4	32,8	334,8	157,7	492,6	100,0
1961 ²										
1. Alimentari e affini . . .	18,7	13,8	32,4	4,1	6,6	10,8	22,8	20,4	43,2	6,0
2. Tessili	19,8	21,3	41,1	8,3	20,5	28,8	28,1	41,8	69,9	9,7
3. Vestiario	8,6	24,7	33,4	5,1	27,2	32,3	13,7	51,9	65,7	9,2
4. Accessori	6,0	2,0	8,1	1,4	1,5	2,9	7,4	3,5	11,0	1,5
5. Legno	28,5	1,9	30,4	13,1	1,1	14,2	41,6	3,0	44,6	6,3
6. Carta	9,7	4,8	14,5	2,2	2,6	4,8	11,9	7,4	19,3	2,7
7. Tipografia ed editoria . .	21,5	7,6	29,1	3,9	1,8	5,7	25,4	9,4	34,8	4,9
8. Cuoio e gomma	3,3	1,4	4,7	1,8	1,3	3,1	5,1	2,7	7,8	1,1
9. Chimica	23,9	6,4	30,3	3,4	1,0	4,4	27,3	7,4	34,7	4,8
10. Laterizi e ceramica . . .	13,0	1,3	14,2	10,0	0,9	11,0	23,0	2,2	25,2	3,5
11. Metallurgia	53,7	6,1	59,7	27,9	4,1	32,1	81,6	10,2	91,8	12,8
12. Macchinario e attrezzat. .	124,7	15,1	139,8	46,1	11,7	57,8	170,8	26,8	197,6	27,6
13. Orologi e orificerie . . .	28,8	26,1	54,9	2,6	6,0	8,6	31,4	32,1	63,5	8,9
14. Strumenti musicali . . .	1,2	0,4	1,6	0,3	0,4	0,7	1,5	0,8	2,3	0,3
15. Eletticità, gas e acqua . .	5,2	0,0	5,2	0,1	—	0,1	5,3	0,0	5,3	0,7
Totale	366,6	132,7	499,3	130,4	86,9	217,3	497,0	219,6	716,6	100,0

¹ Le cifre riguardano impiegati, operai e apprendisti.

² Le cifre si riferiscono a metà settembre.

Fonte: La stessa della Tabella 2.

l'industria manifatturiera, ma anche per gli uffici e i negozi. (La grandezza approssimativa del movimento verso queste ultime occupazioni è data dalle cifre del Censimento riportate nella Tabella 7.)

Dopo il 1955 il numero complessivo dei lavoratori svizzeri, di ambo i sessi, occupati nell'industria manifatturiera nel suo complesso è diminuito (si veda Tab. 6). Tra il 1956 e il 1961, mentre l'elemento maschile rimaneva quasi invariato, l'elemento femminile diminuiva quasi del 14%. Il fatto che, nel corso dell'ultimo decennio, la tendenza a rifiutare le occupazioni industriali per altri tipi di occupazione sia stata più pronunciata tra le giovani lavoratrici che

TABELLA 6

STATISTICHE DELL'ISPettorato DELL'INDUSTRIA: OCCUPAZIONE
DEI LAVORATORI STRANIERI E SVIZZERI ¹

Anno ²	Svizzeri			Stranieri			Totale			Stranieri in % del totale
	Maschi	Femm.	Totale	Maschi	Femm.	Totale	Maschi	Femm.	Totale	
1895	n. d.	n. d.	174	n. d.	n. d.	26	119	81	200	12,7
1911	n. d.	n. d.	256	n. d.	n. d.	73	211	118	329	22,3
1937	218	116	335	14	11	25	232	127	360	7,1
1948	334	145	479	28	24	52	362	169	531	9,8
1950	319	140	460	15	17	33	335	158	493	6,7
1951	341	153	494	25	26	52	367	179	546	9,5
1952	345	151	495	30	23	53	375	174	548	9,7
1953	344	152	497	29	26	55	373	178	552	10,0
1954	350	152	502	33	29	62	382	182	564	11,0
1955	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.	588	n. d.
1956	363	154	517	56	42	97	418	196	614	15,8
1957	366	152	518	73	55	129	440	207	647	19,9
1958	362	141	503	69	51	120	431	192	624	19,2
1959	364	140	504	70	51	121	434	191	624	19,4
1960	367	139	506	94	66	160	461	205	667	24,1
1961	367	133	499	130	87	217 ³	497	220	717	30,3
1962 ⁴			494			259			753	34,4

¹ Per le note ¹ e ², si veda la Tabella 5.

² Di questi 17,4 avevano permessi permanenti, 178,8 permessi temporanei e 21,1 erano lavoratori pendolari.

³ Provvisorio. Il personale occupato nei laboratori di ricerca, in base alle nuove norme dell'ispettorato dell'industria, è stato escluso dalle cifre del 1962.

Fonte: La stessa della Tabella 2.

tra i giovani lavoratori sta forse a indicare che, in questo periodo, l'aumento del livello medio di istruzione e di addestramento ha interessato particolarmente le ragazze, in quanto i ragazzi avevano già avuto modo di beneficiarne prima. Ma parte della spiegazione può probabilmente trovarsi nella esiguità del numero di occupazioni femminili ben retribuite esistenti nell'industria manifatturiera. Se vogliamo basarci sulle statistiche industriali, la manodopera femminile nazionale e straniera rappresentava quasi la stessa percentuale (30-32%) dell'occupazione industriale complessiva sia nel 1950 che nel 1961. Ma nel 1961 la proporzione delle straniere nel totale delle donne lavoratrici aveva raggiunto il 40% (contro il 26% degli uomini).

Nel caso della Svizzera, la partecipazione delle donne al processo di trasformazione implicante il passaggio di manodopera nazionale alle occupazioni più qualificate, nonché l'importazione di manodopera straniera da adibire alle occupazioni meno qualificate sono state maggiori che in altri paesi, quali la Germania e la Francia, almeno fino al 1962.

Secondo le statistiche dell'Ispettorato dell'industria, dal 1950 al 1961, la cifra dell'occupazione complessiva di lavoratori svizzeri e stranieri nell'industria manifatturiera è aumentata del 45%. I vuoti lasciati dall'uscita dei lavoratori svizzeri dalle varie industrie sono stati colmati, o più che colmati, da lavoratori stranieri. Ne è derivato che la Svizzera nel 1961 aveva una struttura dell'occupazione industriale che, valutata secondo la distribuzione percentuale dell'occupazione complessiva tra le diverse attività, era abbastanza vicina alla struttura esistente nel 1950 (si veda Tab. 5).

Per una descrizione statistica più completa delle modifiche intervenute nella struttura dell'occupazione dell'intera economia svizzera dopo il 1950 dobbiamo ricorrere ai dati del Censimento del 1960 (si veda Tab. 7). Questi si riferiscono esclusivamente alla popolazione « residente », e quindi escludono il gran numero di lavoratori stranieri che all'epoca del Censimento (primi di dicembre) avevano lasciato la Svizzera per la pausa stagionale. Secondo tali cifre, il numero complessivo degli stranieri residenti in Svizzera è cresciuto da 285.000 a 583.000 tra il dicembre 1950 ed il dicembre 1960; gli stranieri si sono quindi raddoppiati in dieci anni e nel 1960 rappresentavano oltre il 10% della popolazione. Per la popolazione attiva residente classificata per rami di attività, le uniche cifre finora disponibili per il 1960 sono stime basate su un campione

POPOLAZIONE RESIDENTE E POPOLAZIONE RESIDENTE ATTIVA,
PER RAMI DI ATTIVITÀ¹

	Censimento del 1950				Censimento del 1960 ¹				Incremento (+) o decem. (-) percentuale		
	Maschi '000	Femmine '000	Totale		Maschi '000	Femmine '000	Totale		Maschi	Femmine	Totale
			'000	%			'000	%			
Popolazione residente complessiva	2.272	2.433	4.715	100,0	2.671	2.758	5.429	100,0	17,7	12,9	15,1
di cui:											
Stranieri	117	169	285	6,1	330	252	583	10,7	182,1	49,1	104,6
Popolazione attiva ²											
1. Agricoltura e foreste	325	30	355	16,5	259	33	292	11,6	-20,3	10,0	-17,7
2. Industria	745	227	971	45,1	966	279	1.245	49,4	29,7	22,9	28,2
di cui:											
Alimentari e affini	72	25	97	4,5	77	32	110	4,4	6,9	28,0	13,4
Tessili e vestiario	69	115	184	8,5	62	107	168	6,7	-10,1	-7,0	-8,7
Metallurgia, macchinario e orologi	277	53	330	15,3	401	87	488	19,4	44,8	64,2	47,9
Edilizia	165	2	168	7,8	230	(a)	234	9,3	39,4	—	39,3
3. Commercio, banche, assic.	164	102	266	14,3	191	147	338	13,4	16,5	44,1	27,1
4. Alberghi e trasporti	118	74	192	8,9	159	92	250	10,0	34,7	24,3	30,2
5. Altre attività	163	208	371	17,2	183	208	390	15,5	12,3	0,0	5,1
di cui:											
Lavori domestici	99	99	4,6	(a)	74	75	3,0	—	-25,2	-25,2
Popolazione attiva compless.	1.515	640	2.156	100,0	1.757	758	2.514	100,0	16,0	18,4	16,6

¹ Soltanto stime, salvo per la voce « popolazione residente complessiva ».

² Compresi i disoccupati che nel 1950 ammontavano a 9.000.

(a) Meno di 10.000.
.. trascurabile.

Fonte: « Die Volkswirtschaft », dicembre 1961.

dei risultati del Censimento. Queste stime indicano una diminuzione assoluta e relativa, dopo il 1950, dell'importanza dell'agricoltura, delle « occupazioni femminili » nell'industria, e dei lavori domestici. L'occupazione femminile è particolarmente aumentata nel gruppo « metallurgia, macchinari e orologi » dell'industria e nel gruppo « commercio, banche e assicurazioni ».

4. Le alternative della politica futura.

Una grande quantità di capitale straniero, o svizzero rimpatriato, è venuto negli ultimi anni a cercare impiego nel territorio di questo piccolo paese. Fino a quasi tutto il 1960, tuttavia, il livello della spesa d'investimento interno, come ha osservato il Governatore della Banca Centrale (64), si è mantenuto grosso modo in linea con il livello del risparmio interno. Soltanto dopo quell'epoca questo limite è stato superato e il capitale « straniero » è intervenuto a colmare la differenza. È stato anche allora che il ritmo dell'inflazione dei prezzi ha toccato un vertice che, in base ai criteri della recente esperienza svizzera, è considerato pericolosamente alto. Di fronte alla tendenza degli investimenti interni a superare i limiti precedenti, le autorità monetarie, nel tentativo di combattere l'inflazione, invitarono le banche a moderare l'espansione del volume dei prestiti, mentre da molte parti imprenditori e sindacati vennero sollecitati a non ricorrere ad aumenti dei salari per ovviare alle « carenze » di manodopera ormai manifeste nella maggior parte dei settori dell'economia. Per contro la soluzione alternativa di importare nuovi contingenti di lavoratori stranieri per far fronte a queste carenze fu generalmente considerata indesiderabile.

Per quanto concerne l'attuale politica della manodopera straniera si è riconosciuto che non ci sono possibilità di « tornare indietro ». E la consapevolezza della precarietà dell'attuale situazione in tutte quelle industrie che sono diventate fortemente tributarie della manodopera straniera ha indotto più di un osservatore svizzero a sottolineare l'esigenza di assimilare rapidamente la maggior parte dell'attuale massa di tali lavoratori stranieri. Ciò significa riconoscere ai lavoratori stagionali la qualifica di non stagionali, permettere

(64) Dr. W. SCHWEGLER, discorso all'Assemblea annuale della Banca, 24 marzo 1962.

l'ingresso in Svizzera ai familiari del lavoratore dopo un più breve periodo di tempo e rendere più facile l'acquisizione dei permessi di residenza permanente. Ma, in vista delle dimensioni raggiunte dalla massa di popolazione straniera da assimilare, si è anche molto diffusa l'idea che si debba arrestare l'importazione di nuovi contingenti di manodopera.

Qual'è l'alternativa da seguire? Molti dei partecipanti alle recenti discussioni hanno osservato che, nell'ipotesi che l'importazione di ulteriori contingenti di manodopera straniera debba cessare o essere drasticamente rallentata, il processo d'espansione economica deve nel futuro cambiare forma, puntando in misura maggiore verso una « intensificazione » dell'impiego di capitale e un più rapido sviluppo della produttività *pro capite* del lavoro, e in misura minore verso l'allargamento della base dell'occupazione. Costoro hanno individuato singoli rami, come l'agricoltura, l'industria tessile e quella degli orologi, che dovrebbero essere « razionalizzati », e hanno sottolineato l'esigenza di vagliare, in altre industrie manifatturiere, le possibilità di aumentare l'automazione. Ma è anche probabile che il processo d'intensificazione dell'impiego di capitale debba assumere in parte la forma di un aumento del peso relativo (in termini di occupazione) dei rami a più alta intensità di capitale nei confronti di quelli a meno alta intensità. Il processo di intensificazione permetterebbe, e determinerebbe, un'accelerazione del saggio di aumento effettivo del livello generale dei salari. Ma la questione che ancora rimane sospesa è se — immutata l'ipotesi circa la nuova immigrazione e nel caso che acute carenze di manodopera in certi rami vitali dell'economia non dovessero diventare un problema permanentemente insoluto — non sarebbe anche necessario apportare un certo numero di aggiustamenti alla struttura dei salari relativi.

Anche senza tali aggiustamenti è chiaro che non vi è alcun bisogno di importare manodopera straniera nel settore comprendente le occupazioni « ben retribuite » o quelle per le quali il livello dei salari è *relativamente* troppo alto. Questa parte dell'importazione di manodopera può essere certamente evitata. Essa non ha altra funzione che quella di tener basso il livello *generale* dei salari. L'eliminazione di questo elemento ridurrebbe anche il numero di vuoti da colmare con lavoratori stranieri nel settore comprendente le occupazioni « scarsamente » retribuite o quelle per le quali il livello dei salari è *relativamente* troppo basso. Rimarrebbe

quindi una quota minima irriducibile di lavoratori stranieri che in ogni singolo periodo dovrebbe essere importata in quest'ultimo settore per neutralizzare gli effetti di due fattori interni che contribuiscono ad aumentare il numero dei lavoratori che cercano occupazione nel settore ben retribuito. Tali fattori sono: a) l'incremento naturale della parte qualificata della manodopera nazionale; b) la parte dell'esistente manodopera straniera alla quale si deve inevitabilmente permettere di trasferirsi da un settore all'altro. Il nuovo contingente annuo di lavoratori stranieri che sarebbe necessario importare, allo scopo di non essere costretti all'aggiustamento dei salari relativi, potrebbe risultare ancora discretamente ampio, anche se non così ampio com'era prima, quando una parte sostanziale della mano d'opera interna stava ancora « spostandosi » da un settore all'altro.

Si è già osservato (65) che gli aggiustamenti dei salari relativi riescono particolarmente difficili quando accade che alcune delle industrie in cui i salari relativi sono troppo bassi sono anche industrie in cui il ritmo d'incremento della produttività dovuto al progresso tecnico è relativamente lento. In tali condizioni, gli aggiustamenti si possono fare senza sforzo violento soltanto se il saggio medio d'incremento della produttività *pro capite* della manodopera nell'economia nel suo complesso è molto alto. Poiché quanto più alto è questo saggio tanto più agevole sarà far aumentare in senso assoluto i salari reali di tutte le categorie di manodopera via via che i salari di alcune categorie vengono fatti aumentare relativamente a quelli di altre categorie; e tanto più facile riuscirà l'aggiustamento dei salari relativi senza determinare pressioni inflazionistiche nel livello generale dei prezzi.

Nel caso della Svizzera sembra però che il compito di fare questi aggiustamenti dei salari relativi possa essere relativamente facile per una speciale circostanza propria di questo paese, vale a dire l'ampia offerta di capitale. Ciò le dà la possibilità di promuovere quel rapido aumento di produttività di cui abbiamo testè sottolineato l'esigenza, incoraggiando il processo di intensificazione del capitale, attraverso una liberale politica del credito (equivalente, per un certo periodo, al continuo assorbimento da parte dell'economia di capitale « straniero » al ritmo attuale, o ad un ritmo superiore).

(65) Si veda pp. 505-506.

Possiamo concludere col distinguere tre principali politiche alternative. La prima è una politica di internazionalismo classico: vale a dire, permettere la libera immigrazione dei lavoratori stranieri in tutti i settori dell'economia, indipendentemente dalle ripercussioni sul livello interno dei salari, dall'eccessiva immissione di stranieri o da altre conseguenze. Una limitata applicazione di questa politica — limitata, cioè, rispetto alle zone d'origine degli immigrati — è quella che si avrebbe seguendo alla lettera il Trattato della Comunità Economica Europea, una volta che la Svizzera vi aderisse.

La seconda politica è quella di continuare ad importare manodopera straniera, ma *soltanto* nei settori scarsamente retribuiti, e di continuare a evitare gli aggiustamenti dei salari relativi (66). In passato la manodopera nazionale, o la « maggior parte » di essa, si è trovata bene con questa politica; una ragione è che l'aumento delle pigioni conseguente a tale politica è stato finora contenuto poiché molti lavoratori stranieri erano donne o giovani non ancora sposati, e gran parte dei congiunti degli uomini sposati rimanevano in patria (67). È giustificato ritenere che, durante gli ultimi dieci o dodici anni, la maggior parte della manodopera nazionale abbia

(66) Il 1° marzo 1963, quando questo articolo (nella versione originale inglese) era già in tipografia, le autorità federali hanno emanato un'ordinanza che limita il numero dei nuovi lavoratori stranieri che si possono importare. L'ordinanza, che ha la validità di dodici mesi, contiene due disposizioni principali:

a) durante questo periodo, i permessi di residenza temporanea (*Aufenthaltsbewilligungen*) e i permessi di cambiare occupazione saranno di regola concessi ai lavoratori stranieri soltanto se il numero complessivo delle persone (nazionali e straniere) occupate nell'impresa che dovrà assumere il lavoratore straniero non risulterà per questo superiore alla cifra massima raggiunta nel dicembre del 1962 o, in certi casi, in qualche altro periodo dello stesso anno;

b) l'imprenditore che assume i nuovi lavoratori stranieri deve impegnarsi a non aumentare il numero complessivo dei suoi dipendenti durante il periodo di validità della nuova ordinanza.

L'ordinanza ammette un certo numero di deroghe. Essa non si applica, ad esempio, alla agricoltura o ai servizi domestici. Inoltre, poiché i lavoratori nazionali sono come sempre liberi di scegliere e cambiare le loro occupazioni, la continua tendenza di questi lavoratori a disertare certi settori dell'economia lascerà in questi dei vuoti che sarà ancora consentito colmare con l'assunzione di nuovi lavoratori stranieri. La nuova ordinanza servirà quindi soprattutto ad arrestare l'afflusso di manodopera straniera verso le occupazioni meglio retribuite (o per altre ragioni più attraenti).

(67) D'altro canto ciò significa che le rimesse fatte in patria erano maggiori, e il volume della spesa diretta effettuata dai lavoratori stranieri nei beni prodotti interamente o prevalentemente con manodopera nazionale era minore. (Vi era quindi una certa attenuazione sia « dell'effetto-salario relativo » che « dell'effetto-salario generale »). In base a stime, nel 1961 le rimesse ammontarono a 900 milioni di franchi svizzeri.

guadagnato — grazie all'importazione di manodopera straniera che porta a mantenere il vantaggio dei salari *relativi* delle occupazioni in cui essa era impiegata — più di quanto abbia perso per effetto di quella stessa importazione che tende a rendere il livello *generale* dei salari più basso di quanto altrimenti sarebbe stato. Tuttavia, sulla base dei dati a nostra disposizione, non possiamo essere assolutamente certi di questo assunto; nè possiamo stimare la grandezza che aveva questa « maggior parte » della manodopera nazionale. La « minor parte », rappresentata dai lavoratori nazionali rimasti nelle occupazioni scarsamente retribuite, si è trovata certamente peggio di come si sarebbe trovata nel caso che i salari relativi fossero stati aggiustati.

Le statistiche mostrano che tra il 1949 ed il 1961 il livello generale dei salari è aumentato quasi del 50% in termini monetari e poco meno del 30% in termini reali. Misurato in questo modo, però, il miglioramento medio per i lavoratori nazionali appare più modesto di quanto non sia realmente. La cifra ci dà una misura approssimativamente esatta del guadagno realizzato solo da quella parte di manodopera nazionale che ha continuato a lavorare nelle occupazioni meno retribuite. Per la parte rimanente, il guadagno medio è stato maggiore, grazie alla « promozione » di una parte sostanziale di tale manodopera dalle occupazioni scarsamente retribuite a quelle meglio retribuite. (Anche i lavoratori stranieri, che hanno sostituito questa parte di manodopera nelle sue precedenti occupazioni, hanno guadagnato in media più di quanto risulta dall'aumento del livello generale dei salari, poichè sono passati da un livello generale dei salari stranieri relativamente basso, o nullo se in precedenza erano disoccupati, al livello dei salari svizzeri.)

La terza politica è quella di porre fine all'importazione di nuovi contingenti di manodopera straniera, anche nel settore scarsamente retribuito, e di aggiustare i saggi salariali relativi, e magari favorire questo aggiustamento lasciando — durante il periodo di transizione dalla vecchia alla nuova struttura dei salari — che l'economia assorba, o continui ad assorbire capitale estero, come mezzo per conseguire un più rapido aumento della produttività e del livello generale dei salari. Questa politica potrebbe nel futuro assicurare ad una parte della manodopera nazionale (quella che attualmente lavora nelle occupazioni che sono, relativamente parlando, « sovraretribuite ») un incremento del livello dei suoi salari reali non inferiore

all'incremento che sarebbe in grado di assicurare una continuazione della seconda politica (o un movimento in direzione della prima). E assicurerebbe senz'altro un incremento migliore all'altra parte (che oggi lavora nelle occupazioni « sotto-retribuite »).

Si aggiunga che non vi è alcuna ragione per cui la terza politica debba, in linea di principio, risultare più inflazionistica della seconda (o della prima). In entrambi i casi si tratta di mantenere l'aumento del livello generale dei salari allineato all'aumento della produttività globale. Ciò che molto probabilmente comporterebbe un ulteriore aumento del livello dei prezzi interni è un aumento del ritmo d'importazione di capitale netto al di sopra del ritmo attuale, il che inevitabilmente implicherebbe l'aumento del deficit nella bilancia dei pagamenti per le partite correnti (68). Ma a parità di altre condizioni (per esempio del livello dei prezzi internazionali), anche questo non comporterebbe una inflazione continua, finchè si mantenesse più o meno costante il saggio annuo dell'importazione di capitale. Il necessario spostamento verso l'alto del livello dei prezzi in queste condizioni avverrebbe una volta per tutte.

Attualmente le discussioni sulla stampa e altrove riguardano le misure che si dovrebbero prendere per controllare il « boom eccessivo », e alcuni vedono la soluzione in una più rigida politica del credito (69). È vero che una diminuzione del livello della spesa per investimenti interni servirebbe a ridurre la domanda *globale* di manodopera nell'economia; ma non sarebbe sufficiente da sola a bilanciare le offerte con le domande nei singoli rami e occupazioni. Rimarrebbe il problema di spezzare le « strozzature » di manodopera in particolari rami senza l'aiuto di nuovi contingenti di manodopera straniera. Ma a meno di ritenere, malgrado i dubbi precedentemente sollevati (70), che i cambiamenti tecnologici siano in grado di risolvere completamente questo problema nel prossimo futuro, alla lunga è difficile vedere la possibilità di

(68) Su questo punto della *probabile* necessità di un aumento del livello dei prezzi del paese che importa capitale rispetto ai livelli dei prezzi dei paesi che non importano capitale devo soltanto ricordare al lettore la controversia sul problema delle riparazioni, svoltasi tra Keynes e Ohlin negli anni « venti ».

(69) Assai di recente, però, si è avuto in Svizzera un pronunciato cambiamento di opinione riguardo alla direzione del rapporto causale tra il « boom eccessivo » e l'importazione di lavoratori stranieri, fenomeno questo che ora viene largamente considerato come fattore di intensificazione del *boom* anzichè — come prima — fattore di rallentamento.

(70) Si veda pp. 541-542.

una soluzione diversa da una revisione della struttura dei salari relativi. Poichè alla fin fine anche le fonti dell'offerta di manodopera straniera a *buon mercato* sono destinate ad esaurirsi.

Per il momento questo problema riguarda principalmente la Svizzera. Ma anche se la Svizzera può essere il primo paese a doverlo affrontare, non si darà il caso che a lungo andare un certo numero di altri paesi dell'Europa nord-occidentale saranno costretti a seguirne l'esempio?

VERA C. LUTZ