

Pianificazione economica e contrattazione collettiva

Appunti per una definizione teorico-pratica del loro rapporto,
con riferimento all'Italia*

(1957)

Franco Archibugi

Estratto da “*Studi Economici*” Rivista della Facoltà di economia
dell’Università di Napoli, Anno XIII, N.6, Novembre-Dicembre 1957.

*L’argomento di questo scritto è stato oggetto di una relazione svolta
al “*Congresso sulle iniziative locali e nazionali per la piena
occupazione*” svoltosi a Palermo nel Novembre 1957. Una versione
ridotta (la parte terza) della relazione è stata già pubblicata dall’editore
Einaudi, negli atti del Convegno: a cura di Danilo Dolci *Una politica per
la piena occupazione*, Einaudi, Torino, 1958.

Sommario e indice

Parte prima.....	5
Lo schema teorico dei rapporti tra pianificazione e contrattazione collettiva.....	5
1. I limiti della discussione sui rapporti tra pianificazione e contrattazione collettiva	5
2. Tendenze generali nel rapporto tra pianificazione e contrattazione collettiva.	7
3. Modelli di rapporto tra pianificazione e contrattazione collettiva.....	9
3.1. Caratteristiche del I ambiente: obiettivi limitati della pianificazione e forte tradizione sindacale-contrattuale'	10
3.2. Caratteristiche del II ambiente: L'intervento dello Stato si è manifestato con l'assunzione diretta di iniziativa economica, pur nel mantenimento nella maggioranza dei casi di una economia di mercato.	13
3.3. Caratteristiche del III ambiente: passaggio, più o meno radicale, da un sistema del tipo precedente ad un sistema di pianificazione integrale.	13
3.4. Caratteristiche del IV ambiente: la necessità di attuare rapidamente l'industrializzazione e l'assenza quasi totale di potere contrattuale determinano la tendenza a realizzare la pianificazione pressoché integrale: anche mantenendo le strutture di un regime politico democratico e senza ricorso a presupposti ideologici.	14
Parte seconda.....	15
Pianificazione e contrattazione collettiva	15
nelle condizioni ambientali italiane.....	15
4. Le contraddizioni oggettive dell'ambiente italiano	15
5. La debolezza del sistema contrattuale italiano.	17
6. Le conseguenze economiche dell'azione contrattuale a livello nazionale.....	19
7. Le conseguenze economiche di una dinamica contrattuale differenziata.	23
8. L'esigenza di un rafforzamento del potere contrattuale anche ai fini dell'efficienza della pianificazione.....	28
9. L'azione contrattuale differenziata come strumento di una politica di sviluppo.	29
10. L'azione contrattuale differenziata e la stabilità monetaria.	31
Parte terza	34
Lineamenti di una politica di conciliazione tra pianificazione e contrattazione collettiva.....	34
11. La natura degli impegni del sindacato per incrementare il risparmio dei lavoratori.....	35
12. Il rafforzamento della contrattazione collettiva e le prospettive di piena occupazione.	36
13. L'aumento e non la diminuzione delle-responsabilità contrattuali favorisce una politica di sviluppo.	37

14. Le forme tecniche per un controllo sindacale del risparmio collettivo dei lavoratori.....	39
15 .L'associazione funzionale del potere di pianificazione con. il potere contrattuale.	41
16. Conclusioni	43

Parte prima

Lo schema teorico dei rapporti tra pianificazione e contrattazione collettiva

1. I limiti della discussione sui rapporti tra pianificazione¹ e contrattazione collettiva

La recente ed incerta tendenza verso l'attuazione di un *piano di sviluppo economico* che ha l'obiettivo del pieno impiego, ha suscitato una immediata (e forse prematura) discussione circa i metodi da adottare per mettere in grado il sistema della contrattazione collettiva di corrispondere nei mezzi e nei fini agli obiettivi del piano stesso.

La possibilità di questa discussione di approdare ad alcunché di concreto in termini di politica attuazione - il bastimento carico di speranze del piano di sviluppo non è stato ancora neppure disormeggiato - non è cosa che ci riguardi in modo particolare, almeno in questa sede².

Ci interessa però fare riferimento alla validità teorica di questa stessa discussione sui rapporti tra pianificazione e contrattazione collettiva; o almeno alla validità del- modo, in cui è stata impostata e del sistema di concetti che essa presuppone. In questa- discussione vi sono, infatti, dei limiti di impostazione.

Un primo limite è dato dalla prevalente tendenza ad assumere come termini del rapporto, due entità concettuali 'astratte', - "pianificazione" e "contrattazione collettiva" - che non sempre e non in ogni luogo hanno lo stesso contenuto. Ne risulta che alcuni autori, sulla base della loro esperienza storica e nazionale, danno un contenuto determinato al concetto di pianificazione, e ne stabiliscono in certa misura dei rapporti

¹ Si intenderà qui per "pianificazione" sempre "pianificazione economica", attuata dai pubblici poteri sia a livello nazionale che locale.

² Fra l'altro, per quanto riguarda l'Italia, è al lavoro una speciale Commissione governativa di esperti che avrebbe il compito di formulare pareri al Governo in proposito, e non sarebbe gentile precorrere l'esito dei suoi lavori, con l'azzardare giudizi sulla capacità di una discussione del genere di conseguire, comunque, risultati positivi.

con la contrattazione collettiva non confrontabili a quelli stabiliti da altri autori - in accordo o disaccordo - i quali si riferiscono a differenti contenuti concettuali, forniti da altre esperienze storiche e nazionali. In altri termini, si rischia di discutere con le stesse parole fatti diversi.

Un secondo limite metodologico alla discussione in atto è dato dal fatto che, come avviene per ogni ragionamento che ripone troppa fiducia nell'astrazione, quelle due entità concettuali astratte, di cui si diceva, vengono teoricamente contrapposte, in guisa che ne risultano sopravvalutati gli antagonisti ed alternativi. Si giunge ad affermare, tra pianificazione e contrattazione collettiva delle incompatibilità, che l'osservazione dei fatti non sembra testimoniare.

L'eccessivo uso astratto delle nozioni di pianificazione e di contrattazione collettiva fuori dal contesto reale storico-economico di cui esse sono espressione, e quindi della "realtà sociale" che le ha condizionate e rese necessarie, ha indotto molti a sopravvalutare la possibilità di fissare la misura e le forme più opportune del rapporto, quasi che con atto di volontà politica fosse chiaramente possibile limitare l'esercizio e i poteri della contrattazione collettiva a vantaggio degli obiettivi della pianificazione, ovvero al contrario "allentare" la rigidità della pianificazione per favorire o stimolare una, più sviluppata e matura contrattazione collettiva.

Il difetto maggiore di quella discussione è in sostanza, l'assenza di un approccio '*storicista*' al problema dei rapporti tra contrattazione collettiva e pianificazione; ai lineamenti del quale vorrebbero essere soprattutto dedicati i presenti appunti. E' nostra ferma convinzione, che solo con questo metodo è possibile valutare la reale possibilità e le migliori opportunità per mettere in grado il sistema della contrattazione collettiva, quale è in realtà, per es. in Italia, di corrispondere nei mezzi e nei fini agli obiettivi di un *piano di sviluppo dell'occupazione*, quale esso può studiarsi ed applicarsi appunto sempre in Italia

2. Tendenze generali nel rapporto tra pianificazione e contrattazione collettiva.

È significativo ed importante constatare il fatto che sviluppo dell'industrializzazione sia accompagnato, in ogni situazione e ogni epoca, e al di là di ogni supposta contrapposizione teorica, da due fenomeni. congiunti e diversi: a) la sempre più intensa attività di pianificazione economica da parte degli organi dello Stato, siano essi operanti a livello nazionale o locale; b) la sempre più diffusa assunzione da parte della contrattazione collettiva del ruolo di determinazione dei saggi di remunerazione del lavoro

Il primo fenomeno è universalmente riconosciuto; naturalmente si distribuisce in una moltitudine di esperienze diverse, sia per quanto riguarda la forma e i mezzi dell'intervento dello Stato, sia soprattutto per quanto riguarda gli obiettivi, tra i quali quello della piena occupazione è esplicitamente il più frequente. Ma è un dato di fatto ormai acquisito che ove si sia in presenza di una società industrialmente progredita, che voglia assicurare il proprio ritmo di crescita, ovvero di una società che voglia procedere verso un più spinto saggio di industrializzazione, il piano economico viene sempre più ad acquistare influenza e potere ³

³ Nella vasta letteratura di documentazione in proposito, il lavoro di Seymour E. Harris, *Economic Planning, the plans of fourteen countries, with Analysis of the Plans*, (New York, 1949), benché non più recente, rimane quello che, ai fini della constatazione in oggetto, offre la testimonianza più informata e più valida. Nel lavoro ormai classico del Prof. C. Landauer, *Theory of National Economic Planning* (edizione rivista del 1947), vi sono comunque numerosi ragionati riferimenti alla tendenza storica verso la pianificazione economica. Per un esame dei molti usi del concetto di "pianificazione" si veda la prefazione alla terza ristampa del lavoro di W. Arthur Lewis, *The Principles of Economic Planning*, Londra, 1952. Sia lecito qui citare come un economista italiano, dichiaratamente liberale, il Prof. Ugo Papi, conclude un esame delle tendenze e delle forme della pianificazione democratica:

Se la popolazione cresce, con un complesso di interessi sempre più in contrasto, non è possibile prescindere dai piani per soddisfare i crescenti bisogni degli individui e dei popoli. Pretendere, come purtroppo si continua a ritenere, che un giorno la pianificazione abbia a scomparire significa restare in posizioni arretrate almeno di cent'anni. La realtà impone la pianificazione e l'uomo di studio, come l'uomo di governo, hanno da misurarsi con la realtà. (in *Pianificazione economica in regime democratico*, relazioni e discussioni (Accademia Nazionale dei Lincei, 1953, p. 35).

Ma anche il secondo fenomeno è stato oggetto ormai di generale contestazione e valutazione da parte di tutti gli studiosi di economia del lavoro. Rare sono ormai le aree geografiche e sociali nelle quali il salario non viene fissato mediante contrattazione collettiva; anche là dove la contrattazione collettiva è stata storicamente anticipata - per debolezza dell'unionismo o per altre ragioni - dall'azione legislativa o amministrativa, lo sviluppo dell'industrializzazione si accompagna alla tendenza verso la supremazia del contratto, rivendicata da forti unioni sempre più consapevoli del proprio potere e della propria autonomia.⁴

In linea teorica i due fenomeni, universalmente riconosciuti, possono dare l'impressione di essere di tendenza alquanto divergente. Se non addirittura contraddittoria. Come fa a guadagnare terreno il potere di pianificazione, se nello stesso tempo sempre più vasta è l'influenza del potere contrattuale dei sindacati - sostanzialmente autonomo e 'privato' - nel fissare le modalità, i tempi e i livelli delle remunerazioni del lavoro; cioè la parte più delicata della distribuzione funzionale del reddito?⁵

⁴ Specifiche considerazioni sulle tappe progressive di assorbimento, da parte della contrattazione collettiva, della determinazione dei salari, sono nel lavoro del Dunlop, *Wages Determination under Trade Unions*, New York, 1944. Un panorama della crescita del potere contrattuale in alcuni tra i più importanti paesi industriali, è nella raccolta di saggi cura di Adolf Sturmhthal, *Contemporary Collective Bargaining*, New York 1956. Di grande utilità sono i documenti di un recente Convegno sindacale di studio, promosso da una Agenzia dell'OCSE a Berlino, sui problemi della contrattazione collettiva in Europa e negli USA (la pubblicazione di tali documenti è stata annunciata come prossima dall'Ufficio Studi della CISL, nella collana dei "Quaderni di studi e documentazione", sotto il titolo di *Aspetti e tendenze della contrattazione collettiva*). E' inutile qui fare riferimento alla estesa letteratura economica che, ormai, dà per scontato che l'offerta di lavoro è una offerta "sindacale" e il salario è un prezzo "monopolistico".

⁵ E' alquanto controversa - come è noto - fra gli economisti l'efficacia della contrattazione collettiva nell'influenzare realmente e a lungo andare la distribuzione "funzionale" del reddito. Ma l'esito del dibattito non tocca la divergenza in oggetto, giacché sotto questo aspetto si potrebbe discutere anche l'efficacia della pianificazione medesima. Qui si tratta di conflitto di competenza tra la pianificazione e la contrattazione collettiva che prescinde dalle conseguenze economiche finali, quindi dall'efficacia dei due strumenti di determinazione della remunerazione del lavoro.

In linea di constatazione dei fatti - come si è già accennato – i due fenomeni sembrano invece, anche se tra molti attriti, tendere sempre più verso la coesistenza nello sviluppo, fino al punto di trovare forme di compromesso e di reciproco incontro che li rafforzano entrambi. Sembra delinearsi cioè una situazione di fatto in cui l'aumento del potere pianificazione delle attività economiche da parte dello Stato, non solo non ostacola, o comprime, il potere di contrattazione dei salari e delle altre condizioni di lavoro da parte delle unioni, ma lo rafforza e lo legittima nella consuetudine, ricavandone a sua volta motivi di legittimazione e di forza.

Questa tendenza di massima verso la conciliazione e la complementarità piuttosto che verso il conflitto o la incompatibilità, tra potere di pianificazione e potere contrattuale, assume le molteplici forme di ogni singolo ambiente in cui si manifesta, e risente delle caratteristiche di sviluppo storico, economico, sociale ed istituzionale di quell'ambiente.

3. Modelli di rapporto tra pianificazione e contrattazione collettiva

Benché ogni classificazione abbia per definizione un significato meramente convenzionale, proponiamo di utilizzare, per comprendere le caratteristiche specifiche della tendenza generale sopradescritta, quattro principali modelli di rapporti tra pianificazione e contrattazione collettiva, conformemente ai seguenti quattro ambiti peculiari:

1. ambiente di sviluppo storico caratteristico del capitalismo, fortemente industriale, dove, a fronte di un intervento statale limitato, si è consolidato un forte sistema contrattuale;

2. ambiente di sviluppo storico caratteristico del capitalismo debole, prevalentemente fondiario, ove a fronte di un intervento statale alquanto diffuso, non si è consolidato un forte sistema contrattuale;

3. ambiente di sviluppo storico di derivazione del precedente, nel quale, tuttavia, ad un particolare stadio di sviluppo, si sono realizzate esperienze di pianificazione integrale, senza tradizione sindacale e senza esperienze di strutture contrattuali;

4. ambiente di sviluppo storico "pre-capitalistico", come i Paesi ex-coloniali o coloniali, o comunque sotto-sviluppati, e con problemi di

adattamento etnologico e antropologico-culturale alla civiltà industriale occidentale.

In ciascuna di queste quattro categorie di ambienti, lo sviluppo economico, sociale, tecnico, mostra di determinare una duplice tendenza: verso il rafforzamento del potere di pianificazione e verso il rafforzamento del potere sindacale-contrattuale. Tuttavia il grado al quale opera a) il passaggio dallo stato potenziale o attuale di conflitto, allo stato potenziale o attuale di conciliazione fra i due poteri e b) la diversa proporzione, nello stato di conciliazione acquisito, tra i due 'poteri, è differente, in relazione a ciascuna delle categorie di ambienti sopra descritte.

Tentiamo di formularne in breve le caratteristiche.

*3.1. Caratteristiche del I ambiente: obiettivi limitati della pianificazione e forte tradizione sindacale-contrattuale*⁶

Si possono ravvisare in questo ambiente, due tipi di situazioni conformi alla estensione dei mercati nazionali: esperienza di tipo americano ed esperienza di tipo europeo.

Nell'esperienza americana, l'esigenza e le possibilità di pianificazione (data l'abbondanza delle risorse, l'estensione del mercato e la molteplicità dei centri autonomi di potere economico e finanziario) sono state assai scarse; e quindi quasi inesistenti le occasioni di conflitto e di conseguenti esperienze conciliative⁷.

⁶ E' un dato di fatto che nei Paesi a più elevato livello di industrializzazione e in cui lo sviluppo del capitalismo è stato armonico e tempestivo (Stati Uniti, Gran Bretagna, Canada, Paesi scandinavi, Germania Occid., Francia, Belgio) l'intervento dello Stato è, qualsiasi siano gli orientamenti politici influenti, di minori proporzioni e di obiettivi più ristretti che nei Paesi capitalisti più deboli; nello stesso tempo, i Paesi suddetti sono anche quelli in cui esiste il più antico e più robusto quoziente di sindacalizzazione, con gli unici esempi di potenti organizzazioni operaie esistenti nel mondo.

⁷ Non è per caso che ove negli Stati Uniti si sono determinate l'esigenza e le possibilità di pianificazione e le conseguenti esperienze di conflitto e conciliazione con il potere contrattuale, ciò è avvenuto a livello di ambienti più omogenei, economi-

Nell'esperienza europea, l'esigenza e le possibilità di pianificazione (dati i ristretti limiti delle economie nazionali) sono state superiori, ma più forte perciò è stato anche il conflitto tra potere di pianificazione potere contrattuale, e più rapida - nello stesso tempo - la tendenza verso soluzioni conciliative. Tali soluzioni sono state e sono tuttora, estremamente contrastate nei paesi la cui ampiezza relativa rende arduo l'esercizio del potere di pianificazione (come la Gran Bretagna), mentre trovano più facile accoglimento presso i gruppi operai nei Paesi la cui ampiezza relativa permette una diretta influenza del pubblico potere sui gruppi privati (per es. Belgio, Olanda, Paesi scandinavi e Austria). La Germania occidentale è (per così dire) ad una via di mezzo fra il tipo americano - con le sue resistenze ad ogni potere di pianificazione - e il tipo europeo, con le istanze corporativistiche sempre latenti nei paesi europei. Comunque la durezza del conflitto tra i due poteri - che si è

ramente e sociologicamente, come alcuni specifici Stati di quella Confederazione. Si veda per es. le considerazioni generali contenute nello studio di G. Y. Steiner, *Legislation by Collective Bargaining: The Agreed Bill in Illinois Unemployment Compensation Legislation*, Urbana 1951. Comunque a livello 'federale' alcuni esempi di conciliazione fra il potere di pianificazione (ad obiettivi modesti) e il potere di contrattazione si sono realizzati sotto la spinta di situazioni di emergenza o per aspetti del tutto marginali della contrattazione collettiva. Si veda in proposito la raccolta di saggi a cura di W. Ellison Chalmers, Milton Derber e William H. Mc Person, *Problems and Policies of Dispute Settlement and Wage Stabilization during World War II* (Dpt. of Labor Bulletin n.1009, Washington 1959) che costituiscono una analisi critica dell' esperimento in periodo bellico di 'tripartitismo' a livello nazionale in materia di politica salariale. Una particolare esperienza si è avuta negli Stati Uniti, come è noto, durante la crisi coreana, con l'istituzione, a questo specifico riguardo, del *Wage Stabilization Board*: lo studio di Abraham L. Gitlow, *Wages Determination under National Board*, abbraccia il complesso delle esperienze americane quindi anche l'ultima del WSB. Fra la molta letteratura (non sempre scelta) intorno ai problemi e all'attività del WSB, segnaliamo *Wages policies of the WSB: a Symposium*, raccolta di saggi di vari Autori (in *Industrial and Labor Relations Review.*, gennaio 1954). Un punto di vista britannico, interessante per i confronti che implica, è quello del Prof. B. C. Roberts, della "London School of Economics": *Wage Stabilization in the United States*, in *Economica* 1952, pp. 149-162. Si veda infine le considerazioni contenute nella relazione di Nat Weinberg al Convegno dell'OECE di Berlino, già citato, pubblicata in trad. italiana con il titolo di *La contrattazione collettiva e la legge negli Stati Uniti*, nel "Bollettino di Studi e Statistiche CISL", 8-9 del 1957.

verificato soprattutto in Gran Bretagna, in particolare all'epoca del governo laburista il cui potere di pianificazione ebbe all'opposizione la gelosa autonomia del potere contrattuale delle Trade Unions⁸- è stata una delle cause più rilevanti delle difficoltà incontrate dalle esperienze di tipo socialista in questo ambiente.⁹

⁸ La storia del conflitto tra Governo e *Trade Unions*, e fra il *General Council* del TUC e le singole Unioni aderenti è succintamente, ma efficacemente, delineata nel saggio di Jean Trepp McKelvey, *Trade Union Wage Policy in Post-war Britain*: in *“Industrial and Labor Relations Review”*, ottobre 1952, pp. 3-20.

⁹ Per alcune interessanti considerazioni sull'esperienza britannica ai veda li saggio di S. E. Rolfe, *Trade Unions, Freedom and Economic Planning* negli atti del III Convegno annuale della *Industrial Relations Research Association* (Chicago 1950). Le conclusioni di questo saggio tuttavia mi sembra che non tengano sufficiente conto anche delle possibilità di soluzione del conflitto fra pianificazione e contrattazione oollettiva. Per l'esperienza svedese si veda Erik Lindahl, *Swedish experience in economic planning*, nell' *“American .Economic Review”*, maggio 1950, e la relazione di Per Holmberg e Rudolf Meidner al Convegno di Berlino dell'OECE, già cit., pubblicata in trad. italiana con il titolo: *Il sistema contrattuale e la politica salariale in Svezia*, in *“Bollettino di studi statistiche”*, n.8-9, 1957. Per l'esperienza olandese si veda Bert Zoetewey, *National Wage Policy: The Experience of the Netherland*, in: *Intemational Labour Review*, 1955; Jorgen Pedersen, *Controllo dei salari e valore della moneta: l'esperienza olandese*, in *“Moneta e credito”* n. 38, 1957; e la relazione di W. Albeda, al Convegno di Berlino doll'OECE, ,già cit. (trad. ital.. *La contrattazione collettiva a livello nazionale in Olanda*, in:”*Bollettino di Studi e Statistiche CISL”*, n. 8-9, 1957). Il sistema contrattuale in Gran Bretagna e in Svezia è criticamente analizzato in un recente saggio di Richard A. Lester, *Reflections on Collecitive Bargaining in Britain and Sweden*, in *“Industrial and Labor Relations Review”*, vol.10, n. 3, aprile 1957. Quest'ultimo saggio dell'economista americano è molto interessante perché esprime un punto di vista “esterno”, e la cui base è fornita da esperienze culturali diverse. Sull'esperienza austriaca si veda il lavoro di Murray Edelman, *National Economic Planning by Collecive Bargaining: The formation of austrian wage, price, and tax policy after World War II*, edito dall'Istituto delle relazioni industriali e del lavoro dell'Università dell'Illinois, 1954. Sull'esperienza belga ai veda la relazione di André Genot, al Convegno di Berlino del.”OECE (trad. it. *La contrattazione collettiva e la legge nel Belgio*, in *“Bollettino di studi e statistiche CISL”*., n. 8-9, 1957).

3.2. Caratteristiche del II ambiente: L'intervento dello Stato si è manifestato con l'assunzione diretta di iniziativa economica, pur nel mantenimento nella maggioranza dei casi di una economia di mercato.

In questo ambiente la debolezza congenita del sistema contrattuale¹⁰ ha dato ampio sviluppo a forme di regolamentazione, giuridica o para-giuridica dei salari e delle altre condizioni di lavoro. L'ambiente è suscettibile di passare facilmente ad esperienze di pianificazione integrale dato che i centri di resistenza privato-collettivi sono poco numerosi, deboli e di scarsa vivacità, mentre è forte l'esigenza di una assunzione di responsabilità sociali da parte dello Stato. Meno intenso in questo ambiente il conflitto, ma anche più ritardata la nascita di condizioni favorevoli ad esperienze di conciliazione che presuppongono robustezza di ambedue i poteri di pianificazione e contrattuale.

3.3. Caratteristiche del III ambiente: passaggio, più o meno radicale, da un sistema del tipo precedente ad un sistema di pianificazione integrale.

Il riferimento ovvio è ai Paesi dell'Europa orientale e balcanica; in questo, ambiente la pianificazione è sorta ed è stata attuata in condizioni di assenza quasi completa di potere sindacale-contrattuale. L'arretratezza del livello di industrializzazione nel momento del passaggio ha favorito l'assenza di ogni motivo di conflitto. Il progresso dell'industrializzazione (specialmente in quei Paesi a pianificazione integrale in cui tale progresso è stato più grande), ha tuttavia accresciuto sensibilmente, soprattutto nei recentissimi tempi, le istanze per una ricostituzione del potere privato-collettivo di contrattazione, sia pure nel quadro istituzionale pubblico¹¹. In tal modo si prefigurano in questo

¹⁰ In questo ambiente (si pensa prevalentemente ai paesi dell'Europa latina e dell'America latina) il movimento sindacale si è sviluppato con estremo ritardo e fattori particolari, come prevalenza di popolazione rurale o cronica dell'occupazione, ne hanno sempre ostacolato l'efficienza.

¹¹ Le rivendicazioni di autonomia istituzionale e funzionale dei sindacati dal potere politico sono ormai questioni di tutti i giorni nell'URSS come in altri paesi dell'Europa orientale. Le rivoluzioni in Ungheria e Polonia inoltre hanno avuto il loro

ambiente esperienze di conciliazione tra potere di pianificazione e potere contrattuale, che, provenienti da senso inverso a quello dal quale provengono le esperienze di conciliazione degli ambienti di tipo I, tuttavia sembrano convergere in larga massima verso modelli simili.

3.4. Caratteristiche del IV ambiente: la necessità di attuare rapidamente l'industrializzazione e l'assenza quasi totale di potere contrattuale determinano la tendenza a realizzare la pianificazione pressoché integrale: anche mantenendo le strutture di un regime politico democratico e senza ricorso a presupposti ideologici¹².

Si hanno, in questo ambiente, scarse probabilità di conflitti e scarse prospettive immediate di esperienze di conciliazione (se non di 'tipo formalistico-corporativo, nei casi più evoluti, nel senso della ripetizione di modelli occidentali non congeniali all'ambiente e sostenuti artificialmente.¹³

In tutti questi ambienti, come si è ripetutamente affermato, vi sono non solo tendenze verso l'accrescimento sia del potere di pianificazione (pubblico) che del potere contrattuale (privato-collettivo), ma anche tendenze verso forme di conciliazione tra i due poteri, sia pure attraverso più o meno acuti conflitti. Il carattere differenziale è dato dalla diversa proporzione dei due poteri e dalle forme istituzionali della conciliazione

epicentro e motore nel movimento operaio, in quei 'consigli di lavoratori' che sono stati l'espressione, sia pure informe ed occasionale, della volontà e del potere contrattuale privato-collettivo nei riguardi dello Stato e del potere di pianificazione. La documentazione occidentale più informata ed obiettiva fondata su fonti originali sulle recenti tendenze della contrattazione collettiva nei paesi dell'Europa orientale, è contenuta nel libro di Paul Barton, *Conventions collectives et réalités ouvrières en Europe de l'Est*, Les éditions ouvrières, Paris 1957; si veda in particolare il cap. XIV.

¹². Il caso del piano indiano è tipico in proposito. Per i rapporti tra Governo e sindacati in India nel quadro dell'attuazione dei "piani quinquennali" si veda: Morris D. Morris, *Labor Discipline, Trade-Unions and the State in India*, in *Journal of Political Economy*, agosto 1955, pp. 293-308.

¹³. Il caso dei rapporti tra sindacato e governo in Tunisia è tipico: il Governo ha quasi l'effettivo controllo del sindacato anche se formalmente esso rimane libero, conformemente al modello istituzionale dei paesi occidentali.

che la diversa proporzione suddetta, e in generale l'ambiente economico-sociale, determinano.

E' da sottolineare che, benché le forme istituzionali della conciliazione tendano a valere per l'intero territorio amministrativo nazionale, non sempre tutto il territorio è riducibile ad uno, e ad uno solo, degli ambienti sopra proposti. In alcuni casi - non numerosi, ma tra i quali quello dell'Italia è tipico - si opera una frattura sociologica tra regioni ed aree difficilmente saldabile nelle forme istituzionali.

Nello stesso tempo è da sottolineare che la classificazione proposta non riesce ad inquadrare ciascun paese nel tempo. Per molti paesi si deve adottare il concetto di "regime di transizione" da una categoria di ambiente ad un'altra, per cui alcune forme istituzionali della conciliazione tra i due poteri, sono da connettersi ad un momento storico di sviluppo, altre ad altro "momento".

La classificazione proposta permette tuttavia - benché sia astratta - di prospettare la prevalenza dell'uno o dell'altro potere, o anche le soluzioni migliori di una loro conciliazione, non come contrapposte ed alternative. Ma legate ad un momento storico di sviluppo e alle caratteristiche ambientali che le condizionano¹⁴. Vediamo ora se è possibile utilizzare gli schemi proposti per l'analisi particolare della situazione italiana.

Parte seconda

Pianificazione e contrattazione collettiva nelle condizioni ambientali italiane

4. Le contraddizioni oggettive dell'ambiente italiano

¹⁴ Un tentativo di determinazione di modelli di rapporto fra l'azione sindacale e lo Stato è contenuto nel saggio di Clark Kerr e A. Siegel, *The Structuring of the Labor Force in Industrial Society: New Dimensions and New Questions*, in "Industrial and Labor Relations Review", gennaio 1955, p. 151. Il tentativo di Kerr e Siegel, tuttavia, prende mosse da preoccupazioni diverse da quelle che sono oggetto della classificazione da noi proposta.

Volendo definire le caratteristiche dell'ambiente del nostro Paese per trarne delle indicazioni circa la possibile o migliore soluzione dei rapporti tra pianificazione e contrattazione collettiva, si incontrano delle difficoltà assai specifiche, che già di per sé qualificano notevolmente il problema italiano. L'Italia è un paese che attinge ad un massimo di complessità, quanto alla classificazione suggerita. Per alcune zone ed aree si riconduce al *I ambiente*, di sviluppato capitalismo industriale con forti resistenze privato-collettive e scarsa incidenza ed efficacia dell'intervento statale. Per altre zone o aree (che ne caratterizzano peraltro la fisionomia complessiva) si riconduce al *III ambiente*, di capitalismo debole, prevalentemente fondiario, con strutture industriali protette e gracili ed un mercato del lavoro assolutamente fluido e depresso. Per alcune zone ed aree non sarebbe neppure esagerato affermare che esso si riconduce al *IV ambiente*, pre-capitalistico. Tale complessità acuisce gli aspetti contraddittori delle esigenze, giacché rispetto alla sua natura di paese che si riconduce al *I ambiente* è troppo acuta l'esigenza di pianificazione in antagonismo alla dinamica degli interessi privato-collettivi; e nello stesso tempo rispetto alla sua natura di paese che si riconduce al *III* (o anche al *IV*), ambiente sono troppo forti e ostacolanti le possibilità di conflitto con il potere contrattuale, con uguale ed opposto antagonismo rispetto alla dinamica del potere di pianificazione.

Insomma l'Italia è troppo evoluta ed industrializzata per sopportare le implicazioni di un soffocamento delle autonomie privato-collettive proveniente da un passaggio ad un regime di piano autoritario, ed è troppo depressa e rurale per permettersi il lusso di un esteso e libero esercizio del potere contrattuale, ove esiste, rispetto al potere di pianificazione.

Questa situazione crea delle difficoltà oggettive non facilmente superabili. Non è pensabile che esse possano essere superate anche nel caso che una volontà politica precisa si manifestasse e accogliesse i pensamenti che gli "intellettuali del piano" formulano, con maggiore o minore responsabilità, al proposito. Una situazione sociologicamente più omogenea favorirebbe certamente il superamento di quelle difficoltà¹⁵

¹⁵ Non è per caso che ove questa omogeneità si presenta - per es. in alcune regioni italiane come la Sicilia - si è fatta molta più strada nel senso del prevalere della

5. La debolezza del sistema contrattuale italiano.

In particolare in Italia sono più acute che in ogni altro paese, le contraddizioni tra l'esigenza di consolidare il potere contrattuale e l'esigenza di assicurare, con la pianificazione, il pieno impiego.

Altrove il conflitto tra pianificazione e contrattazione collettiva. è un; conflitto tra due forze effettive che hanno una incidenza reale nella vita economica e quindi nella possibilità di assicurare e garantire lo sviluppo economico. In Italia, al contrario, tale conflitto, anche se teoricamente ineccepibile, si limita solo ad aspetti marginali del rapporto tra le due forze: in realtà il potere contrattuale solo da qualche anno trova la maniera .di incidere ed alterare la distribuzione del reddito, e solo in alcune aziende tecnologicamente più avanzate che hanno bisogno, per garantire il loro livello di efficienza, di mantenere buoni rapporti con la mano d'opera dipendente, un elevato grado di soddisfazione nel lavoro e tranquillità di rapporti .contrattuali con il sindacato.

L'azione contrattuale tradizionale, quella svolta - per intenderei - al livello di settore, anzi - più corporativisticamente - .di “categoria”, mediante la stipulazione quadriennale e quinquennale (quando tutto va bene), di contratti collettivi nazionali di categoria, ha avuto la caratteristica di non alterare che in forma insignificante il potere di acquisto della gran parte dei lavoratori coperti da questo tipo di contrattazione e comunque di alterarlo se non in misura sproporzionata (non constatabile in nessun altro Paese) alla rilevanza delle variazioni monetarie realizzate dalla stessa contrattazione¹⁶.

“*raison du plan*”, rispetto a quanto è avvenuto a livello nazionale; e questo malgrado che la volontà politica governativa di quella regione sia ispirata da tendenze intellettuali assai più – anti-piano - di quelle che prevalgono in seno alla compagine politica governativa nazionale.

¹⁶ Gli indici dell'ISTAT dei *salari “contrattuali”* che registrano appunto le variazioni che si determinano sulla base di questo tipo di contrattazione, se raffrontati con quelli del *costo della vita*, che costituiscono ovviamente il segno approssimativo della valutazione sul potere di acquisto dei lavoratori, dimostrano una costante immobilità dei salari in termini di potere di acquisto. Dal 1948 al 1956 – sulla base dei dati

raccolti dall'Ufficio statistico del BIT - i guadagni "reali" degli operai dell'industria sono aumentati in Italia appena dell'8%. Tale tasso è - dopo quello del Belgio (5%) e dell'Olanda (6%) - il più basso fra quelli dei più significativi e importanti paesi occidentali: nel Canada infatti sono aumentati, nello stesso periodo di tempo, del 36%; in Svezia del 35%; in Francia del 34%; negli Stati Uniti del 30%; in Danimarca del 23%. In Gran Bretagna si è avuto un tasso inferiore a quello medio dei Paesi suddetti, cioè pari al 14%. Anche l'aumento dell'indice dei *salari contrattuali* degli operai dell'industria è stato in Italia leggermente inferiore a quello degli altri Paesi (Italia 40%; Francia 130%; Svezia 82%; Danimarca 67%; Canada 66%. Gran Bretagna 66%, Paesi Bassi 48%, Stati Uniti 47%) mentre l'indice del *costo della vita* è stato alquanto sensibile ma, insieme al Belgio, il meno sensibile tra i Paesi europei (Italia 30%; Francia 72%; Gran Bretagna 46%; Svezia 42%; Paesi Bassi 40%; Danimarca 36%; Belgio 27%; Canada 22%; Stati Uniti 13%). Nei Paesi - come Danimarca, Francia, Paesi Bassi, Svezia e Gran Bretagna - che hanno avuto un aumento del costo della vita *superiore* a quello italiano, tale aumento non ha costituito (tranne che in Olanda) una erosione degli aumenti salariali: in Danimarca, Francia e Svezia, i guadagni reali degli operai dell'industria sono aumentati tre/quattro volte di più di quelli italiani e in Gran Bretagna il doppio. Né si può dire che il tasso di incremento della produttività e del reddito in Italia sia stato inferiore agli altri paesi: è nota invece una certa vivacità relativa dello sviluppo economico e produttivo italiano negli ultimi anni.

Il fatto che, dove -il costo della vita (come in Canada e in USA) è aumentato relativamente poco, i notevoli aumenti dei saggi contrattuali abbiano contribuito a migliorare sensibilmente i salari reali, è spiegabile. Ma anche nei Paesi in cui l'aumento del costo della vita è stato notevole (comunque più che in Italia) gli aumenti dei salari contrattuali. (siano essi stati causa o conseguenza dell'aumentato costo della vita: ciò nessuna analisi teorica e nessuna documentazione statistica potranno mai dircelo!) sono stati di proporzione tale da mantenere inalterati gli aumenti dei salari reali. Ciò significa che o le pressioni salariali non sono state tali da essere tutte trasferite sul livello dei prezzi o che gli aumenti del costo della vita non sono stati i soli a giustificare o stimolare l'azione contrattuale e di aumento dei salari. In ambedue i casi, il sistema contrattuale è stato più che abile a difendere il potere di acquisto dei salari, nel senso che ha ottenuto anche altre cose oltre quella difesa (sia essa stata attuata mediante o senza l'uso di "scale mobili" salariali). In Italia il sistema contrattuale è stato invece abile appena ad ottenere quella difesa, sia nell'ipotesi che tale difesa sia stata ottenuta grazie alla "scala mobile", sia che essa non si debba alla scala mobile, come molti sostengono (giacché l'inesistenza della scala mobile sarebbe stata causa di un minore saggio di inflazione, comunque un saggio contenuto entro i limiti del tasso di aumento "normale" (e non di "contingenza") che si è avuto nei salari "contrattati".

Questa tendenza che ha dominato in tutto il periodo del dopoguerra economicamente significante¹⁷ non poteva non essere attribuita al particolare sistema centralizzato di contrattazione, ereditato dal fascismo (e peraltro alquanto diffuso, sia pure non in forme così esagerate, nella maggioranza dei paesi europei¹⁸, sistema operante per di più entro la cornice di una struttura economica non certo atta a minimizzarne gli effetti.

6. Le conseguenze economiche dell' azione contrattuale a livello nazionale.

Si è constatato infatti che le variazioni dei saggi salariali ottenute per tutta una categoria di un intero settore industriale (quando non su base addirittura "inter-categoriale", oltre a non poter essere fissate, naturalmente, che al livello sopportabile dell'azienda marginale, sono tali da facilitare piuttosto che ostacolare da parte dell'imprenditore il trasferimento dell'onere conseguente sul prezzo di offerta del bene o del servizio prodotto. Un complesso di fattori inerenti alla struttura dell'economia italiana, sembrano facilitare questo processo, e giustificare la propensione a definirlo "tipico". Tali fattori possono schematicamente esprimersi in due aspetti, di cui l'uno concerne le condizioni della domanda e l'altro le condizioni della offerta dei beni:

1. la struttura del mercato è caratterizzata da una domanda dei beni e servizi prevalentemente anelastica; tale "rigidità" si manifesta soprattutto in relazione alla elevata stratificazione sociale, che comporta l'esistenza di diversi mercati piuttosto "impermeabili" fra loro, e quindi inattaccabili anche da politiche di prezzi di offerta coraggiose ed aggressive;
2. la struttura dell'offerta industriale, è fortemente monopolistica, (o, se si vuole, oligopolistica); essa consente un relativo controllo delle

¹⁷ I primissimi anni del dopoguerra non hanno molto significato perché si trattava di riassetto il livello salariale su basi "normalizzate". L'efficacia dell'azione contrattuale dei sindacati in quel periodo non può, a nostro avviso, misurarsi con attendibilità.

¹⁸ Si vedano i documenti del Convegno di Berlino, promosso dall'OECE, già citato.

politica dei prezzi e una divisione delle competenze e dei mercati fra aziende marginali ed aziende altamente efficienti, divisione il cui equilibrio viene salvaguardato sia dalla politica di sopravvivenza delle prime, sia dalla politica di mantenimento delle elevate rendite di posizione da parte delle seconde.

Sulla base dell'insieme di fattori che sono stati così schematicamente enunciati, si creano le condizioni per una relativa maggiore facilità da parte delle imprese che subiscono contemporaneamente un medesimo aumento del tasso di salario da corrispondere alla mano d'opera, di trasferire il costo dell'operazione contrattuale sul consumatore, contribuendo, direttamente all'elevazione del livello generale dei prezzi.

Infatti nei riguardi della suddetta operazione di traslazione, l'anelasticità della domanda non pone pericoli gravi al volume della produzione o comunque danni che non siano più che compensati - nel generale clima di restrizione della produzione in regime di monopolio o di quasi-monopolio - dal più elevato prezzo unitario di vendita stabilito. Inoltre l'interesse alla divisione delle competenze e dei mercati facilita il tacito e comune accordo sia delle aziende marginali che delle aziende più efficienti a mantenere l'equilibrio, e quindi a procedere solidalmente all'operazione. In questi termini l'aumento dei salari non esercita neppure quella positiva funzione che gli si riconosce¹⁹ di stimolare - alterando l'equilibrio fra produttività marginale del lavoro e del capitale - un

¹⁹ L'influenza positiva dell'azione sindacale, in certe condizioni, sull'acceleramento del tasso di trasformazioni tecnologiche è stata sempre riconosciuta da chi ha esaminato i problemi teorici del salario. J. R. Hicks, nella sua *Theory of Wages* (Londra, 1932, trad. it. nel vol. XI della "Nuova Biblioteca degli Economisti, UTET, Torino 1936) propose addirittura in argomento una teoria della "invenzione indotta"; e J. W. F. Rowe, nel suo classico lavoro, *Wages in Practice and Theory* (Londra, 1928), sostenne che i sindacati dovessero mantenere i salari "un poco sopra" (*a trifle above*) l'equivalente della produttività marginale corrente nella convinzione che quanto più grande è la pressione salariale, tanto più grande è "lo stimolo all'organizzazione e all'invenzione" (p. 229). Una più moderna e completa trattazione del problema, comprensiva anche dei rilievi sulle influenze negative che l'azione in genere dei sindacati ha sul progresso tecnologico, è nello studio di Gordon F. Bloom, *Union wage pressure and technological discovery*, in "American Economic Review", Settembre 1951, pp. 603-617.

processo verso la sostituzione di lavoro con capitale, riconosciuta come fondamento del progresso tecnologico.

Ma vi è un altro aspetto non meno importante da sottolineare: è del tutto probabile, infatti, che - ove si realizzino le condizioni in ipotesi, ritenute piuttosto “tipiche” della struttura economica italiana, dove perfino la “concorrenza monopolistica” non ha agio di esercitare i suoi effetti positivi data la ristrettezza e la rigidità del mercato - l'azione contrattuale e centralizzata contemporanea, rappresenti per le aziende più efficienti una felice occasione di aumentare le proprie *rendite di posizione*, ovvero i propri margini di profitto tra il costo effettivo e il nuovo prezzo, stabilito solidalmente al livello remunerativo per le imprese marginali. Infatti l'eguale e contemporaneo aumento del “salario” si trasforma in differenziato “costo effettivo del lavoro” in rapporto alla diversa produttività del lavoro consentita dal diverso grado di efficienza (e di rapporto capitale-lavoro) di cui ciascuna impresa gode. Esso sarà tanto più elevato - in termini di costo - quanto più bassa sarà la efficienza. Ove si assume e nella misura in cui si realizza la possibilità della traslazione dell'onere derivante dall'aumento dei salari, si determina il preciso fenomeno di un maggiore profitto netto per le imprese di alta efficienza ad ogni aumento dei salari²⁰.

Quest'ultimo fenomeno è particolarmente grave: esso aumenta la disparità nel regime di redditività fra diverse imprese (e indirettamente, nella misura in cui la rispettiva localizzazione tra imprese marginali e imprese efficienti è ben distinta, anche fra diverse aree geografiche); senza alcun corrispettivo; neppure quello di maggiori investimenti intensivi da parte delle imprese efficienti, miranti a far riassorbire, con sostituzione di lavoro, il maggiore costo di esso. La massa di profitti che viene realizzata in questo modo è quella più suscettibile di impieghi anti-produttivistici. Cioè è quella più suscettibile di allargare la spesa improduttiva dell'impresa in direzioni che non turbino l'equilibrio che l'impresa stessa ha raggiunto (sia nell'impiego dei fattori produttivi, sia nel mercato verso la domanda e verso i suoi competitori-monopolistici);

²⁰. Un caso concreto, in forma didattica e in termini quantitativi, di questo fenomeno, è esposto nel “*Corso breve di tecniche della retribuzione*” edito a cura dell'Ufficio Studi della CISL, Roma.

quell' equilibrio dal quale deriva quella stessa massa addizionale di profitti. E' proprio questa massa addizionale di profitti – provocata dal tipo di azione contrattuale - che dovrebbe interessare la sensibilità di coloro che hanno la responsabilità di una politica di sviluppo²¹.

Non sarà dunque mai sufficientemente sottolineato come, nelle condizioni in ipotesi, questo risultato si ottenga proprio in funzione del carattere di contemporaneità, di centralizzazione e di generalità dell'azione di rivendicazione e di contrattazione salariale. Si giustifica cioè la asserzione, apparentemente bizzarra, ma razionalmente tanto evidente da sembrare ovvia benché trascurata, che - nelle condizioni in ipotesi, ritenute particolarmente valide nel caso italiano - quanto più l'azione contrattuale è generalizzata e mira alla determinazione di tassi di salario eguali e uniformi, tanto più la sua incidenza sul reddito di impresa (e le sue conseguenti possibilità di distribuzione) è differenziata e multiforme.

Non è escluso inoltre che il risultato multiforme non si constati solo sul reddito di impresa, ma anche sullo stesso tasso salariale, supposto uniforme. Infatti non è escluso che le imprese marginali tentino di rispondere all' aumentato divario di profittabilità con le imprese più efficienti (divario che, pur nell'interesse comune a garantire la sopravvivenza delle imprese marginali, le pone sempre più in stato di soggezione alla politica delle imprese più efficienti) con l'unilaterale corresponsione di un salario inferiore, magari inferiore a quello stabilito contrattualmente, adottando uno dei molti sistemi che purtroppo sono e sempre saranno in uso per non rispettare i patti quando si è più forti. Questo inferiore salario corrisposto dalle aziende marginali - o nelle aree depresse, nella misura in cui si applica la localizzazione di cui si diceva²²

²¹. Sulla possibilità di “sterilizzazione” dei profitti delle imprese monopolistiche e oligopolistiche mi richiamo alla nota di A. Breglia, *Profitti sterili e profitto fecondo*, in: “*Giornale degli economisti* “ marzo-aprile 1953.

²² Il ragionamento che viene qui svolto in termini di rapporto tra imprese di diversa efficienza coinvolge in gran parte la problematica del rapporto tra imprese operanti nel Nord e quelle operanti nel Sud del nostro Paese; quindi contiene elementi anche per una teoria della contrattazione collettiva in relazione al diverso sviluppo regionale, anche se al problema, per ovvie ragioni di sinteticità non facciamo qui esplicito riferimento. Per una recente discussione del problema, riferita ad un

- non sarebbe in questo caso attribuibile alla minore produttività marginale del lavoro se non indirettamente: esso al contrario deve la sua origine direttamente al sistema contrattuale in uso, e solo ad esso. Non è inutile perciò osservare che in questo caso *proprio dalla pretesa politica di uguaglianza e uniformità contrattuali dei salari scaturiscono le condizioni dirette ed efficaci per la loro disuguaglianza e difformità effettive*²³.

7. Le conseguenze economiche di una dinamica contrattuale differenziata.

Il risultato sarebbe certamente diverso se la pressione salariale non fosse omogenea, uguale, generale e contemporanea così come la determina il sistema contrattuale tradizionale, oggi ancora predominante in Italia. Infatti nel caso di una politica sindacale differenziata o di prezzi multipli di offerta del lavoro, il comportamento dell'imprenditore efficiente e quello marginale non seguirebbe necessariamente lo schema

ambiente sensibilmente diverso dal nostro come quello americano, si veda: John V. Van Sickle, *Regional Economic Adjustment: the role of geographical wage differentials*, in "American Economic Review", mai 1954.

²³ Un esame illuminato ed autorevole dei disturbi che la determinazione centralizzata dei salari - specialmente quella messa in atto dall'ordinamento corporativo, purtroppo ancora così influente sulla pratica contrattuale odierna ! - provoca per un armonico e "plastico" sviluppo economico delle attività produttive, fu condotto dal Prof. Giovanni Demaria, in un saggio del 1946: *Le basi storiche della struttura sindacale italiana*, ("Giornale degli Economisti e Annali di economia", marzo-aprile 1946, pp. 121-153); l'argomento di questo saggio è stato poi ripreso dal Demaria nel cap. 2, parte IV del suo libro *Lo Stato sociale moderno*, Milano s. d. Ma la denuncia del Prof. Demaria non ebbe alcuna eco non solo nel campo politico-sindacale, ma neppure in quello scientifico. Bisognerà attendere il 1952-53 perché nel campo sindacale si faccia largo - negli ambienti della Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori - (e mi si permetta di dire, molto per opera di chi scrive) lo spirito contrattualistico "differenziato" difeso e auspicato dal Demaria. Negli ambienti degli economisti, la materia rimane tuttavia trascurata, nella generale trascuratezza per i problemi di economia del lavoro. Negli ultimi tempi, la discussione sulle politiche di attuazione di un piano di sviluppo ha favorito il riproporsi di una tematica di rapporti tra pianificazione e contrattazione collettiva che non sembra dare giusto apprezzamento alle preoccupazioni che ispiravano il saggio del Prof. Demaria.

sopra esaminato. Un fatto nuovo in questo caso si presenta: la rottura nell'equilibrio tra costi e prezzi tra le diverse imprese. Probabilmente nel caso di un unilaterale soggiacere dell'imprenditore efficiente ad una pressione salariale, non altrettanto facile, come nel caso della pressione generale ed uniforme, sarebbe la possibilità di trasferirne gli oneri sul prezzo di offerta dei beni prodotti.

Probabilmente il complesso delle altre imprese - tra cui quelle marginali - non colpite dallo stesso e contemporaneo aumento dei salari potrebbe resistere a seguire la politica dell'impresa colpita verso l'aumento dei prezzi, a) o per tema di perdere ulteriore terreno, b) o per desiderio di sfruttare la nuova condizione col tentare un minimo di concorrenza all'azienda più efficiente che subisce l'onere di più elevati costi, c) o solo per porsi in condizione di minore sudditanza economica²⁴

E' da presumere che un complesso di circostanze inerenti allo stesso tipo di negoziazione che preluderebbe all'aumento dei salari per l'impresa efficiente (scarsa pubblicità, assenza di psicosi "vendicativa" da parte dell'intero gruppo degli operatori di quel settore, etc.), favorirebbe una politica dell'impresa colpita intesa a riassorbire il maggior onere in un aumento dell'efficienza e della produttività del lavoro dell'azienda.

Né è escluso che l'accettazione contrattuale dell'aumento salariale sia condizionata al reperimento - unilaterale o bilaterale - dei mezzi per l'ottenimento di una più elevata produttività del lavoro²⁵. L'azione contrattuale a livello di impresa, perciò, garantirebbe una stretta aderenza all'evoluzione della produttività, creando pertanto le premesse razionali di una sostanziale politica di stabilità dei prezzi di offerta da parte dell'apparato produttivo.

²⁴ Dei cenni ai differenti comportamenti dell'imprenditore nei casi di polipsonio o di monopsonio del lavoro e di polipolio o di monopolio dei prodotti, sono nei capp. VII e VIII del volume di K. W. Rotschild, *The Theory of Wages*, Glasgow 1954. Si veda anche il saggio di G. W. Taylor, *Wage Determination Processes*, nel volume di saggi a cura dello stesso Taylor e di F. C. Pierson, *New Concepts in Wage Determination*, New York 1957.

²⁵ Un esame sistematico delle pratiche contrattuali miranti a garantire la collaborazione del sindacato per l'incremento della produttività come contropartita all'aumento dei salari è nello studio di A. M. Ross, *Trade Unions Wage Policy*. Berkeley 1948.

La struttura differenziata dei salari che ne deriverebbe²⁶, anche per imprese, oltre che per professioni e per aree, va considerata in termini dinamici²⁷. L'ottenimento, in una impresa, di un salario superiore a quello mediamente pagato dalle altre imprese del settore, non esclude ma anzi implica, che progressivamente l'aumento salariale si renda possibile anche nelle altre imprese²⁸. È sufficiente questa distribuzione nel tempo, che è prevista dall'azione sindacale a livello di impresa, rispetto alla contemporaneità implicita nell'azione a livello nazionale, a garantire la stabilità delle politiche commerciali delle imprese e l'aderenza dell'azione contrattuale alle possibilità produttivistiche aziendali²⁹.

²⁶ I fattori di equilibrio che teoricamente potrebbero prevedersi, come un' aumentata offerta di lavoro nell'impresa privilegiata dal punto di vista dei salariati, sono alquanto neutralizzati dalla forte riduzione nel grado di mobilità interaziendale che deriva dalle condizioni moderne di impiego del fattore lavoro e dalle attitudini del lavoratore, così come le ricerche empiriche testimoniano. Fra i risultati teorici più interessanti in questo senso che sono stati tratti dalle ricerche empiriche, è opportuno segnalare quelli esaminati da L. G. Reynolds, *The Structure of Labor Market*, New Haven 1951.

²⁷ Questa è la tendenza anche nel campo della teoria. Si confronti Melvin W. Reder, *The Theory of Occupational Wage Differentials*, in "American Economic Review", Dec. 1955.

²⁸ Si verrebbe cioè a creare quella figura dell' "impresa-pilota" così caratteristica nella esperienza contrattuale nord-americana. Si vedano i documenti del Convegno di Berlino, sulla contrattazione collettiva, già citato; in particolare la relazione di Olis Brubaker, Capo dell'Ufficio Studi del sindacato dell'acciaio dell'AFL-CIO, pubblicata in traduzione nel "Bollettino di Studi e Stalistiche CISL" n. 8-9, 1957.

²⁹ Il Prof Paolo Sylos Labini, in un recente scritto, *Prezzi relativi e programmi di sviluppo*, (in: "Giornale degli economisti", Maggio-Giugno 1957), sostiene che il precetto secondo cui i salari dovrebbero crescere in proporzione alla produttività, potrebbe essere considerato di opportuna applicabilità "solo se la produttività oraria aumentasse con lo stesso tasso presso tutte le imprese, e se gli altri elementi di costo ed il prezzo dei prodotti rimanessero invariabili". Ma poiché ciò non accade, Sylos Labini si dichiara del parere che quel precetto "può servire di guida solo con riferimento ai salari reali e per un lungo periodo". L'osservazione di Sylos Labini aprirebbe ad un discorso molto complesso sul modo in cui l'economista corrente si riduce a sentenziare su questioni *ex post* che non hanno nessuna rilevanza in termini di *politica economica* che è basata su valutazioni e precetti *ex ante*. Qui ne farò un rapido cenno allusivo – malgrado che abbia poca rilevanza sui temi che qui sono in oggetto, ma molta rilevanza *sull'approccio metodologico generale della teoria*

economica. Infatti, nell'osservazione di Sylos Labini è implicita la convinzione che il salario orario, se aumenta, deve necessariamente aumentare in tutte le imprese a) o a causa del fatto che la contrattazione è pluri-aziendale (settoriale o nazionale) o b) a causa del fatto che, anche quando è solo aziendale, il livello dei salari tende comunque a generalizzarsi, per sua natura, e quindi compromette l'equilibrio e i margini di profitto delle imprese che non hanno goduto di aumento della produttività. Ma il caso di cui a) può essere modificato, e a questo scopo acquista il suo grande valore positivo una politica sindacale per una contrattazione differenziata (che qui raccomandiamo); e il caso di cui b) non può essere supposto così semplicemente. Infatti, da un lato possono prevedersi sistemi contrattuali di salvaguardia affinché la "diffusione" degli aumenti salariali non sia così "cieca" e indiscriminata come la si ritiene; d'altro lato non sono da sottovalutare gli stimoli che una politica salariale di richieste differenziate nello spazio e nel tempo può esercitare sull'impresa la cui produttività non è ancora aumentata: infatti possono essere assicurati, per es., temporaneamente a quella impresa, con quella via, margini di profitto utilmente reimpiegabili ai fini produttivistici.

In ambienti contrattualmente evoluti, si sono sperimentati perfino sistemi di remunerazione nelle imprese (che non hanno ottenuto gli aumenti di produttività conseguiti da imprese con "contratto-pilota") miranti ad agganciare con sistemi di "scala mobile" i salari alle possibilità di incremento della produttività dell'impresa, ovvero mobilitando le energie operaie e la collaborazione (talora perfino tecnica) dei sindacati e dei loro esperti, al raggiungimento di quei livelli di produttività che consentono l'aggiustamento salariale al "contratto-pilota".

Per le imprese e i settori tecnologici in cui l'incremento di produttività fisico è oggettivamente difficile certamente sarebbe più vantaggioso un processo di "diffusione" dei benefici della produttività, mediante diminuzione dei prezzi piuttosto che aumento dei redditi monetari. Ma questo processo di "diffusione" è comunque ritenuto problematico nelle moderne strutture economiche e sulle sue possibilità non incide il tipo di azione contrattuale (se differenziato o no).

L'avviso che la proporzione salari-produttività sia opportuno conseguirla solo con riferimento ai salari reali e al lungo periodo, ci sembra accettabile solo se ci si riferisce al dato *meramente statistico* dei salari medi nazionali (e a quello del livello generale dei salari) che è un *dato*, di risultato, *ex post*, di un insieme di fenomeni fra i più diversi (una aggregazione composta da disaggregazioni le più varie) e da cui risulta anche una produttività media; che non dice nulla sulle politiche da adottare, le quali si riferiscono a ragionamenti necessariamente *ex ante*. Queste quantità globali "medie" rilevate e analizzate *ex post* significano poco come orientamento di politiche *ex ante*. Da un lato la produttività "media" praticamente non esiste; e perfino in Italia i salari "medi" tendono, con il dinamismo contrattuale a più di un livello, sempre più a perdere di significato.

Per quanto concerne la seconda condizione che il Prof. Sylos Labini ritiene indispensabile perchè possa dirsi consigliabile l'adozione della proporzione salari-produttività, e cioè che “*gli altri elementi di costo e il prezzo*” rimangano invariati, si può dire che:

- a) la stabilità degli altri elementi di costo non tanto è una condizione da realizzare, ma un dato di fatto indipendente che permetterà *sic et simpliciter* in ogni modo il successo di una rivendicazione salariale. Se per es. i prezzi delle materie prime sono cresciuti e il maggior costo non è possibile trasferirlo sul prezzo, l'imprenditore in ogni modo cercherà di coprire il costo delle materie prime comprimendo quello del lavoro, non facendo partecipare i salariati al beneficio dell'aumento di produttività. Ma se l'aumento del costo delle materie prime è possibile trasferirlo sui prezzi, allora è presumibile che questo avverrà sia che si stabilisca sia che non si stabilisca la proporzione salari-produttività. In ambedue i casi la “condizione” non ha valore normativo: nel primo è un dato di fatto e nel secondo non ha efficacia;
- b) i prezzi, in generale, possono elevarsi o abbassarsi per ragioni di mercato e (ma solo elevarsi) per mutamenti nel costo complessivo di produzione; un trasferimento della diminuzione del costo unitario del lavoro in aumento del salario orario, non stimola né obbliga necessariamente un aumento del prezzo di offerta. D'altra parte nell'unione differenziata è compresa una salvaguardia della stabilità dei prezzi (tranne che per imprese assolutamente monopolistiche) anche se l'aumento del salario supera la proporzione con la produttività. (Se i prezzi si abbassano sul mercato, allora, la proporzione salari-produttività è difficile realizzarla, ma sarà lo stesso imprenditore a coprire il minor profitto, non facendo partecipare i lavoratori ai benefici di un eventuale aumento della produttività).

Ai livelli “produttivi”, peraltro, sembra che la proporzione salari-produttività, possa senz'altro auspicarsi, anche per i salari monetari e per il breve periodo. Essa non presenta inconvenienti, e offre nello stesso tempo molti vantaggi, tra i quali quello di un maggiore stimolo al progresso tecnologico, di un aumento costante dei redditi dei lavoratori senza spinte inflazionistiche, di un maggiore senso di partecipazione: del lavoratore al processo economico aziendale, e di un maggiore spirito associativo sul luogo di lavoro e quindi maggiore potere contrattuale, etc.

Che l'aumento di produttività sia “sperperato” attraverso l'impiego improduttivo di sovra-profitti monopolistici, attraverso il peggioramento delle ragioni di scambio. con le materie di importazione e attraverso l'aumento del costo alimentare della vita, è un dato di fatto che deve costituire la materia di appropriate politiche.

E' compito infatti della politica fiscale, della politica del commercio con l'estero, della politica agraria dei prezzi, nel quadro di una politica economica di sviluppo, provvedere a questi inconvenienti: ma in questo quadro sta anche come contributo ad avviare quello “sperpero”, una speciale politica del lavoro. (Resisto a chiamarla “politica salariale” perché oggi lo Stato non ha degli strumenti di vera e propria

8. L'esigenza di un rafforzamento del potere contrattuale anche ai fini dell'efficienza della pianificazione

Dalle schematiche osservazioni della lunga nota precedente (che certamente richiederebbero più attenta considerazione e più esteso sviluppo), si deduce tuttavia la considerazione generale che il sistema contrattuale italiano *sia estremamente inefficace a realizzare gli obiettivi che nominalmente e istituzionalmente si propone: una migliore distribuzione del reddito*. Ma da questa considerazione deriva una constatazione ancora più importante ai fini del nostro problema: che anche il potere di pianificazione ove volesse controllare, dirigere e regolare la contrattazione collettiva così come essa ancora è strutturata in Italia, si troverebbe nelle proprie mani uno strumento analogamente inefficace a realizzare gli obiettivi che, a parole, si proponesse.

Perciò prima ancora di conoscere gli obiettivi in base ai quali confrontare l'aderenza o meno del potere contrattuale alle esigenze del potere di pianificazione, v'è un pregiudiziale problema da risolvere: *vi è un potere contrattuale sufficiente da giustificare la discussione sul modo con il quale condizionarlo al potere di pianificazione?* E se la risposta è, come pensiamo, negativa, sorge la conseguente domanda: *non sarebbe allora assolutamente indispensabile studiare i modi di rendere economicamente efficiente l'azione contrattuale, nell'intento di creare un autentico "potere" contrattuale - sia pure nelle forme compatibili con le esigenze della pianificazione dello sviluppo - prima di discutere come questo potere potrà in concreto condizionarsi alla politica di pianificazione e farsi suo più o meno docile strumento?*

In effetti, da quanto si è detto, sembra evidente, che, nelle condizioni ipotetiche formulate come tipiche della struttura economica italiana, qualsiasi azione di controllo o meno dei salari, mediante controllo e regolazione della attività contrattuale non riuscirebbe a trasformarsi in

politica salariale e non vedo perché dovrebbe averne, altro forse che per quanto riguarda la fissazione legislativa di minimi garantiti uniformi per tutti i settori economici). Obiettivo di questa politica del lavoro, se vale tutto quello che qui è detto, dovrebbe essere appunto di favorire la tendenza, che sembra essere anche quella dei sindacati italiani, verso una *politica di richieste differenziate dei salari e una moltiplicazione delle unità contrattuali*.

controllo della *effettiva* distribuzione funzionale del reddito, senza l'adozione di misure rigide e autoritarie di controllo e regolamento dei prezzi dei prodotti offerti dalle imprese private, Ma ciò significherebbe, *sic et simpliciter*, il passaggio ad una economia di piano integrale. Essendo questa prospettiva di difficile praticabilità e fuori dell'orizzonte di libertà sindacale che si vuole conservare, sembra che, nel quadro dell'adozione delle diverse misure di politica economica per lo sviluppo, al fine di adottare una politica qualsiasi di coordinamento dell'azione contrattuale e salariale, sia indispensabile un rafforzamento dell'azione contrattuale stessa, per renderla in qualche modo strumento efficace dei programmi di politica salariale. Si delinea perciò un primo elemento di conciliazione tra pianificazione e contrattazione collettiva: e cioè che la prima, qualsiasi sia il suo obiettivo, ha bisogno (per effettuare una politica salariale o dei redditi qualunque) di un rafforzamento e di una efficacia della seconda.

9. L'azione contrattuale differenziata come strumento di una politica di sviluppo.

Una volta acquisiti questo primo elemento di conciliazione e questa prima esigenza, occorre esaminare quali fattori possono determinare il rafforzamento e l'efficacia della contrattazione collettiva. Considerate le condizioni della domanda e dell'offerta nel mercato italiano (condizioni supposte, come tipiche) si è visto che le possibilità di conseguire un rafforzamento e di assicurare l'efficacia dell'azione contrattuale risiedono nella capacità di dare ad essa un nuovo particolare slancio dinamico, soprattutto con una *politica sindacale differenziata*, che faccia perno su pressioni ai livelli produttivi, e che aderisca all'andamento della produttività; in breve, appropriandoci di un termine peraltro di uso comune tra gli economisti del lavoro americani esse risiedono nella *moltiplicazione delle "unità contrattuali" (bargaining units)*.

Questo indirizzo di politica sindacale, verso cui concorrono un insieme di fattori³⁰, se risponde pienamente al primo elemento di conciliazione e alla prima esigenza, pone in discussione tuttavia gli obiettivi stessi di una politica di sviluppo e la capacità di una siffatta politica sindacale di adattarsi a quegli obiettivi. Sotto un primo aspetto questa politica sembra pienamente adattarsi a quegli obiettivi: si è visto che il superamento della rigidità contrattuale per “categorie” e la liquidazione delle pressioni omogenee, indifferenziate, contemporanee, dovrebbe diminuire la distorsione dei margini di profittabilità delle imprese più efficienti e tecnologicamente più avanzate. L'obiettivo di un qualsiasi piano di sviluppo: non può non essere:

- a) di incrementare il risparmio delle imprese in forme coordinate fra le esigenze di investimenti produttivi dallo stesso piano auspicati;
- b) di diminuire ogni forma di sterilizzazione di capitali o di mezzi finanziari, formati non in diretta ed evidente connessione con il loro più utile impiego; e, in generale,
- c) di eliminare distorsioni di tipo monopolistico, nei guadagni delle imprese e di assicurare, una distribuzione più economica dei profitti fra imprese e aree economiche di differente efficienza.

Una politica contrattuale differenziata può dare un contributo, come si è detto, alla realizzazione di questi obiettivi ben maggiore di quanto non avvenga in base agli effetti “anarchici” e imprevedibili di una contrattazione collettiva generale e centralizzata.

Sotto un secondo aspetto l'adattabilità di questa nuova politica contrattuale differenziata agli obiettivi di un piano può essere più discutibile. In che cosa infatti si traduce l'azione contrattuale: in aumento

³⁰ Per esempio le due più importanti centrali sindacali italiane hanno adottato pienamente e chiaramente questo indirizzo di politica sindacale. Prima la CISL e dopo qualche anno la CGIL, hanno assunto nei loro documenti e deliberazioni ufficiali non senza superare forti resistenze interne allo stesso sindacato, l'indirizzo di politica sindacale “a livello aziendale”, cioè un indirizzo mirante ad una struttura contrattuale e salariale differenziata. Inoltre gioca a favore di una decentralizzazione dell'azione contrattuale l'evoluzione tecnologica: mi sia consentito rinviare in proposito alle mie osservazioni nello studio svolto per il CNR: *Panorama delle relazioni industriali nell'epoca dell'automatismo* (Consiglio Nazionale delle Ricerche, Roma 1957 (estratto dal vol. degli Atti del Convegno sui problemi dell'Automatismo ", che ha avuto luogo a Milano, aprile 1956).

dei salari immediatamente disponibili per spese di consumo dei lavoratori, o in un aumento del risparmio individuale o collettivo dei lavoratori stessi? Come è influenzato il sistema economico in generale da questo non coordinato aumento dei salari o comunque di mezzi monetari a disposizione dei lavoratori? Le pressioni salariali di questo tipo, sono più o meno pericolose per la stabilità monetaria di quelle del tipo “centralizzato”? Questi quesiti sono frequentemente formulati e a buon diritto, *purché si tengano presenti le caratteristiche positive, fin qui illustrate, di un sistema contrattuale differenziato e dinamico.*

10. L'azione contrattuale differenziata e la stabilità monetaria.

Esaminando in primo luogo i rapporti tra un tipo di contrattazione collettiva differenziata e dinamica e le esigenze della stabilità monetaria, nel quadro di una politica di sviluppo, è notorio che occorre considerare gli effetti che le pressioni salariali hanno sul livello dei prezzi

- a) attraverso l'influenza sui *costi di produzione*, e
- b) attraverso l'influenza sulla *domanda dei beni*.

Per quanto concerne l'influenza sui costi, una immediata constatazione che si deduce dalle osservazioni svolte nei precedenti paragrafi è che, nella misura in cui prevalgono le condizioni di anelasticità della domanda della maggior parte dei beni prodotti e di determinazione monopolistica o quasi monopolistica del prezzo delle merci, una azione contrattuale differenziata crea minori pressioni sul livello dei prezzi di quanto non possa crearne una azione indifferenziata, sia pure contenuta entro limiti quantitativi prescelti. Inoltre l'azione contrattuale differenziata è suscettibile di stimolare maggiormente l'incremento della produttività, contribuendo perciò alla creazione di un fattore di garanzia per ogni possibile squilibrio monetario³¹.

³¹ Uno degli errori in cui si può incorrere nel discutere il modo migliore nel quale dovrebbero “distribuirsi” gli incrementi di produttività è quello di supporre - talora assai più che per mera comodità di analisi - che la curva di produttività sia una variabile indipendente della curva dei salari stessi e dei differenti modi in cui essi si determinano nel tempo e nello spazio.

Per quanto concerne l'influenza sulla domanda dei beni, è invece probabile che la pressione salariale derivante dall'azione contrattuale differenziata, ove non intervengano speciali forme di accantonamento del reddito di lavoro guadagnato con questo tipo di azione, crei maggiore potere di acquisto e quindi maggiore domanda effettiva e quindi maggiori spinte inflazionistiche di quante non ne crei quella derivante dal tipo di azione contrattuale centralizzata. Questo effetto d'altra parte è implicito quando si afferma che l'azione contrattuale differenziata è di maggiore efficacia, cioè che essa ottiene più facilmente l'incremento del reale-potere di acquisto dei lavoratori beneficiari.

Ma se questo è vero, è anche vero che tale pressione salariale è l'unica - come si è ripetutamente sottolineato - che abbia la capacità di stimolare un incremento della produttività del lavoro, tale da far fronte all'aumento della domanda che determina³² La preoccupazione largamente diffusa fra gli economisti è che l'aumento della domanda effettiva di beni, derivante dall'azione sindacale, non trovi adeguata corrispondenza nell'aumento della capacità produttiva e sia perciò tendenzialmente inflazionistica, rischiando così di compromettere ogni ordinata politica di sviluppo. Questa preoccupazione è quanto mai legittima, ma per ambienti nei quali si realizza il pieno impiego dei fattori produttivi³³.

In sostanza, gli economisti sulla base della teoria tradizionale, vedevano il livello di remunerazione, in guisa che qualora questo si elevava al disopra della produttività del lavoro scattava la “valvola di

³² Mi sia permesso richiamare qui l'affermazione del Prof. Giuseppe Di Nardi che

l'aumento del livello dei salari non costituisce ostacolo all'espansione economica ... se resta nei limiti dell'aumento della produttività media dell'industria. Tuttavia considerando che la produttività non aumenta con lo stesso saggio in tutte le industrie e che essa non è generalmente imputabile solo al fattore lavoro, si può convenire che aumenti salariali, discriminati per settori e per imprese nell'ambito di singoli settari, possono approssimarsi alle variazioni della produttività senza che debbano necessariamente trasferirsi nei prezzi. (Relazione Di Nardi al “II Convegno di studi di economia e politica del lavoro”, che ha avuto luogo a Roma nel gennaio 1957. Si vedano gli atti pubblicati a cura dell'Ufficio Studi della CISL con il titolo: “*La dinamica del reddito in una fase di sviluppo*”).

³³ O nei quali si realizzano particolari strozzature nella disponibilità di questi fattori. In quest'ultimo caso tuttavia è sempre possibile una politica di rimozione di tali strozzature; politica che assume tutte le gradazioni di difficoltà, che sono date dai diversi tipi di strozzature.

sicurezza” di una diminuzione del livello di occupazione, rimanendo la moneta al disopra del “corto circuito” vincolata al suo valore aurifero qualunque fossero le vicende dell'occupazione. Oggi, invece, essi constatano allarmati che, in un regime di pieno impiego, e di controllo sindacale delle remunerazioni per di più, non solo l'occupazione non può scattare come “valvola di sicurezza” perché le idee politiche non lo permettono, ma che anche se non vi fosse l'increscioso disturbo delle idee politiche, non scatterebbe lo stesso per un complesso di altri fattori istituzionali (tra i quali primeggia la rigidità dell'azione sindacale).

In questo stato di cose la prima a scattare è la moneta, anziché l'occupazione, per cui l'equilibrio salari-occupazione diventa il vero punto di riferimento. del valore della moneta (il *labour standard* rispetto al *gold standard*). Finché era l'occupazione a scattare, la situazione, per i suddetti economisti, era sopportabile, ma ora che si tratta della moneta non è più tollerabile: troppi piccoli e grandi risparmiatori ci vanno di mezzo! Ed eccoli dunque a conclamare a gran voce, - anche i più “marginalisti” tra di loro - la necessità di una “politica coordinata dei salari”, di un “piano unitario molto ampio”, e fare sermoni ai sindacati, dopo che per decenni ne avevano dichiarata la pressoché assoluta inutilità³⁴.

Nelle condizioni del mercato del lavoro italiano, le pressioni inflazionistiche derivanti da un eccesso di domanda rispetto all' offerta sembrano possano ridursi di probabilità rispetto a quelle derivanti da pressioni sui costi. In regime di pieno impiego del fattore lavoro, ogni incremento reso necessario di capacità produttiva deve far ricorso solo ad un aumento della produttività dei fattori già impiegati. In un regime di

³⁴ Mi riferisco soprattutto a molti economisti inglesi i quali; in prevalenza, se non in modo esclusivo, sono stati influenzati dalla situazione di pieno impiego in quel Paese. Si veda in particolare il recente saggio di Hicks, *Economic Foundations of Wage Policy*, in “The Economic Journal” settembre 1955, e lo si confronti con la nota opera dello stesso autore, *The Theory of Wages* pubblicata circa trentacinque anni fa (già citata). Il Prof. Federico Caffé in un suo scritto su “*L'industria*” (N. 2 del 1957) “*Istanze salariali e stabilità economica*”, offre un lucido e critico panorama di queste tendenze presso gli economisti inglesi. Per un inquadramento moderno delle preoccupazioni degli economisti si veda il lavoro di John T. Dunlop, *The Task of Contemporary Wage Theory*, contenuto nel recentissimo volume di saggi a cura dello stesso Dunlop, *Theory of Wage Determination*, London 1957).

diffusa sotto-occupazione e inoccupazione, un incremento di capacità produttiva è ottenibile anche dalle forze di lavoro sotto-occupate e inoccupate se si assegna alla domanda addizionale di lavoro dei capitali tecnici adeguati, sia pure modesti³⁵. Il processo può comportare un certo saggio di svalutazione monetaria, ma ove questo si accompagna ad un reale allargamento del circuito economico, si può dire che è un fattore stimolante, più che ostacolante, dello sviluppo. Il punto fondamentale è quello di disporre di capitali tecnici sufficienti per accompagnare la crescita del potere di acquisto dei lavoratori. E per il reperimento dei mezzi per il finanziamento di questo sviluppo i lavoratori e i sindacati possono dare un loro importante contributo.

Parte terza

Lineamenti di una politica di conciliazione tra pianificazione e contrattazione collettiva

³⁵ Questa opinione è sostenuta dal Prof. Di Nardi, nella replica alla discussione sulla sua relazione al citato “II Convegno di studi di Economia e Politica del Lavoro”:

si può evitare la spirale prezzi-salari mediante adeguamenti salariali discriminati in relazione all'aumento della produttività nei vari settori e possibilmente nelle singole imprese, in modo che i salari partecipino all'aumento della produttività.... Questo provvedimento mi sembra possibile e ragionevole nel nostro Paese, in cui vi è ancora una elevata quota di disoccupazione e dove ancora per molto tempo vi sarà una riserva di lavoro nella sottoccupazione delle masse agricole, che tendono a trasferirsi nelle attività industriali. E' questa valvola aperta che rende possibile l'aumento dei salari nelle imprese a più alta produttività senza che necessariamente debbano scaturirne aumenti di prezzi e di salari nei settori e nelle imprese che restano indietro nella gara per la riduzione dei costi. Infatti, la ragione per la quale alcuni economisti vedono l'origine di una spinta inflazionistica nell'adeguamento dei salari all'aumento settoriale della produttività è la previsione che la maggiore domanda dei consumatori beneficiari di più alti salari eserciterebbe sulla produzione dei settori più lenti a progredire. Questi ultimi, investiti da una maggiore domanda, sarebbero costretti ad aumentare i prezzi; a richiamare operai da altri settori mediante aumenti dei salari, a trasferire ancora nei prezzi i maggiori costi di produzione. Ebbene tutto ciò accade al limite della piena occupazione del lavoro, ma non anche quando ci sono notevoli riserve di lavoro disponibile ... In un paese come il nostro ... gli aumenti dei salari è necessario che siano attuati con sagge discriminazioni, per cui si legittima la contrattazione collettiva, a livello aziendale, confidando che le organizzazioni sindacali sappiano adattare le loro rivendicazioni ai molteplici dati della congiuntura e non al solo indice della produttività settoriale ..(*La dinamica del reddito in una fase di sviluppo*. Atti cit. p.290).

11. La natura degli impegni del sindacato per incrementare il risparmio dei lavoratori.

Si sarebbe dunque constatato che primo motivo di conciliazione fra pianificazione e contrattazione collettiva è l'interesse comune al rafforzamento della contrattazione collettiva.

Ma da quanto si è ulteriormente detto si può concludere anche che la contrattazione collettiva può conseguire una conciliazione dei propri fini e dei propri mezzi con quelli della pianificazione dello sviluppo, anche se, in virtù di una politica differenziata nello spazio e nel tempo di richieste salariali, riesce:

- a) in generale ad impedire l'accrescimento delle rendite di posizione delle imprese monopolistiche di più elevata efficienza rispetto a quelle marginali;
- b) a non turbare la stabilità dei prezzi di offerta minacciati dalle pressioni sui costi non altrimenti riassorbibili all'interno dell'impresa;
- c) a stimolare l'accrescimento della produttività dei fattori di produzione, massimamente del lavoro;
- d) a garantire un incremento costante della domanda effettiva, fattore indispensabile dello sviluppo produttivo e del progresso economico.

In un senso preciso tuttavia la contrattazione collettiva dovrebbe mettersi in grado di corrispondere agli obiettivi della pianificazione: nel senso di assicurare nello sviluppo del potere di acquisto dei lavoratori un più elevato saggio di risparmio individuale e collettivo degli stessi.

Questo è uno dei punti più delicati: del rapporto tra pianificazione e contrattazione collettiva. Infatti è diffuso un modo di dire per cui lo sforzo di assicurare tale saggio di risparmio dovrebbe consistere nella "rinuncia" da parte dei sindacati e dei lavoratori occupati di ottenere miglioramenti contrattuali (anche di quelli derivanti dall'incremento medio e marginale, della produttività), sia pure sulla base di contropartite da parte dei pubblici poteri in materia di indirizzi politici generali.

Per quanto importanti possano essere queste contropartite e per quanto sentita possa essere per i sindacalisti la mozione degli affetti e l'appello alla solidarietà con i disoccupati, è dubbio che un sindacato possa impostare la sua politica seguendo questa linea. Anche nella situazione

italiana, nella quale, si è constatata la sostanziale debolezza del movimento sindacale, dovuta principalmente alla sterilità dell'azione contrattuale centralizzata finora condotta, il movimento sindacale segue certe sue leggi interne non facilmente modificabili se non con atto d'imperio interno, che eliminerebbe peraltro la vitalità stessa del sindacato.

Qualsiasi possa essere l'impegno che responsabili sindacali potrebbero assumersi a livello centrale nella elaborazione delle linee di attuazione di un piano di sviluppo, è del tutto improbabile che tale impegno possa trasformarsi in reale condotta del sindacato a tutti i livelli.

Nella sua dinamica interna il sindacato, che non voglia rischiare la sua stessa involuzione, non può "rinunciare" a nome dei lavoratori di esercitare il suo potere contrattuale; e non può scambiare possibili vantaggi immediati con impegni di natura generale e programmatica sui quali è possibile fare solo un precario assegnamento.

12. Il rafforzamento della contrattazione collettiva e le prospettive di piena occupazione.

D'altra parte il sindacato, specialmente nelle condizioni di debolezza contrattuale esistenti in Italia, non può facilmente accettare una mortificazione attuale del suo potere contrattuale in omaggio al vantaggio di realizzare la piena occupazione, con gli ovvi benefici effetti sulla capacità di controllo dell'offerta di lavoro.

È infatti diffusamente accolta l'opinione che la piena occupazione è una condizione essenziale per l'efficienza dell'azione sindacale. Tale opinione è ripetutamente sottolineata quando si vuole convincere i sindacati a sacrificare qualcosa della loro autonomia o delle loro possibilità per raggiungere quell'agognata situazione nella quale non v'è più la concorrenza dei disoccupati e il potere contrattuale gode del suo massimo splendore. Sarebbe insensato contrastare; una verità così chiara ed evidente. Tuttavia, come succede in questi casi, è una verità troppo chiara e troppo evidente.

In effetti, se i sindacati avessero dovuto attendere la piena occupazione per esercitare efficacemente le loro funzioni ed il loro potere

non sarebbero mai nati. La forza del sindacato, sia detto senza ombra di retorica, non è la piena occupazione, bensì la volontà e la coscienza associativa dei lavoratori. Se il sindacato non ha temprato se stesso cioè la sua forza, nella lotta, mirando a controllare l'offerta di lavoro anche in un mercato del lavoro in cui essa è sovrabbondante e non equilibrata alla domanda, anche il raggiungimento della piena occupazione non costituisce per sé motivo di soluzione della debolezza contrattuale dei sindacati. D'altra parte ciò che fa forte il sindacato è proprio l'azione rivendicativa, il dinamismo contrattuale, ciò che si vorrebbe sottoporre a freno in ossequio ad una politica della piena occupazione. Non può essere ritenuta incongruente la diffidenza dei sindacalisti verso queste profferte di barattare, contro la promessa di un dubbio futuro di possanza (dovuto ad un ancora più dubbio raggiungimento di piena occupazione), le uniche e sole possibilità di rafforzamento presente dell'istituzione medesima del sindacato, garanzia essenziale di mantenimento di certi livelli di salario ed anche di realizzazione, in larga misura, come si è visto, di una politica di sviluppo. Si tenga presente, inoltre, che tali profferte dovrebbero essere accettate in Italia, in un paese cioè in cui il potere contrattuale delle unioni non è mai praticamente esistito e che tuttora permane assai debole e dove il commercio di questo potere assumerebbe tutto l'aspetto di una transazione fittizia o fraudolenta.

13. L'aumento e non la diminuzione delle responsabilità contrattuali favorisce una politica di sviluppo.

D'altra parte si è constatato precedentemente che la presenza di una attiva dinamica contrattuale non solo è inevitabile, ma anche indispensabile per porre la contrattazione collettiva nelle condizioni di non danneggiare ma appoggiare l'opera di pianificazione. Quello della "rinuncia" sarebbe un atteggiamento che condurrebbe alla scomparsa di ogni attività contrattuale che non fosse quella fittizia concentrata a livello centrale, nei Comitati di consultazione o nei corridoi degli Uffici del piano.

Infatti alle ragioni economiche ricordate nei paragrafi precedenti che rendono un rafforzamento del potere contrattuale particolarmente

necessario per una efficace attuazione di un piano di sviluppo, si aggiungono anche ragioni, per così dire, “funzionali”.

L'efficienza del potere di pianificazione, in un ambiente complesso e relativamente evoluto dal punto di vista delle autonomie privato-collettive come quello italiano, non può prescindere, dalla reale partecipazione di tutti gli interessati, di tutti coloro che avendo poteri, sia pure modesti, da esercitare debbono responsabilmente e volontariamente condizionarli ad obiettivi comuni. Tale partecipazione non è solo quella, formale, del possesso di una tessera sindacale, bensì quella che fa essere coinvolti, su base “locale” (giacché l'impresa è anche una unità o comunità locale), nella determinazione delle politiche medesime del piano. La contrattazione collettiva è lo strumento di questa partecipazione da parte dei lavoratori e, in larga misura, anche da parte degli imprenditori alla formazione e alla esecuzione del piano.

Il bisogno di associare la contrattazione collettiva alla pianificazione è analogo e convergente a quello che sempre più si fa sentire di associare l'iniziativa locale al piano nazionale. Il potere di pianificazione sembra sempre più subire una trasformazione interna, caratterizzata da una specie di “decentralizzazione” geografica e settoriale; cioè esso si arricchisce sempre più di intensa vita democratica, adattandosi alle complesse e plurime forme nelle quali si distribuisce il potere economico e sociale in uno Stato moderno. La contrattazione collettiva può essere un canale importante attraverso cui le istanze regionali e locali si trasferiscono al livello nazionale, integrandosi in una visione di insieme. Essa si applica a livello di impresa, a livello locale e regionale, a livello di settore produttivo, a livello nazionale ovunque essa realizza la partecipazione cosciente del più gran numero di cittadini alla vita economica. Senza questa partecipazione è dubbio che una volontà e un potere di pianificazione possano conseguire risultati apprezzabili.

Ne deriva che piuttosto che sottrarre alla contrattazione collettiva materia di negoziazione, il potere di pianificazione ha tutto l'interesse e il bisogno di aumentare gli oggetti da includere nella sfera di competenza della contrattazione collettiva. Altrimenti non faciliterebbe quell'accentuazione del dinamismo contrattuale, specialmente ai livelli della produzione, che, si è visto, costituisce per un complesso di fattori un appoggio fondamentale di una politica di sviluppo.

14. Le forme tecniche per un controllo sindacale del risparmio collettivo dei lavoratori.

Il modo con il quale si possono orientare i risultati di un più intenso dinamismo contrattuale verso soluzioni che rappresentino anche la realizzazione dell'atteso incremento del risparmio dei lavoratori, può e deve essere posto allo studio. Segnaliamo alcuni brevi spunti di un lavoro più attento che potrebbe essere compito di *organismi di ricerca* all'uopo formati:

a) Potrebbero essere creati dai sindacati dei Fondi fiduciari di investimento, amministrati dai sindacati stessi o da Enti creditizi con la partecipazione di responsabili sindacali. A questi Fondi dovrebbero confluire risorse finanziarie strappate in sede di contrattazione collettiva ai diversi livelli. Tali Fondi potrebbero rilasciare delle partecipazioni azionarie o dei titoli di credito ai lavoratori, singolarmente o per gruppi aziendali, come riconoscimento del loro personale apporto alla formazione del capitale sociale³⁶. Tali fondi dovrebbero essere impiegati

³⁶ In altri Paesi (come Gran Bretagna, Stati Uniti e Germania), le organizzazioni sindacali già da tempo conoscono - con alterne vicende - l'esperienza di una propria organizzazione finanziaria a carattere creditizio, ovvero di investimento "sociale". Le possibilità di cui qui si parla, tuttavia, costituiscono un impegno assai più importante ed originale, di quello che già si conosce. Le esperienze esistenti potrebbero però creare l'intelaiatura tecnica ovvero costituire l'esempio pratico per ulteriori trasformazioni; per l'introduzione in Italia di un impegno sindacale di tal genere, esse potrebbero costituire un interessante punto di riferimento. Mi permetto perciò di richiamare fra la vasta letteratura relativa a queste esperienze alcuni saggi illustrativi: per gli Stati Uniti, il lavoro di Nathan Belfer, *Trade Union Investment Policies*. (in "*Industrial and Labor Relations Review*". aprile 1953, pp. 337-351; lo scritto del Prof. M. F. Neufeld, *Banks, and credit unions*, (contenuto nel vol. *The House of Labor* a cura dello stesso, New York 1951). Per una prospettiva storica di questo tipo di attività sindacale negli USA si veda il lavoro collettivo della *Industrial Relations Section, Department, of Economic and Social Institutions*, della Università di Princeton: *The Labor Banking Movement in the United States* (Princeton 1929). Per la Germania al veda la recente nota *Le banche sindacali in Germania occidentale*, nel "Bollettino di studi e statistiche CISL", 1957.

in investimenti produttivi nel quadro degli indirizzi fissati dagli organi di pianificazione.

b) Lo Stato stesso potrebbe costituire delle emissioni speciali di titoli obbligazionari per il finanziamento di iniziative produttivistiche di sua proprietà nel quadro della politica di sviluppo, Tali titoli potrebbero venire acquistati come risultato di una negoziazione salariale, e godere di privilegi particolari.

c) Salvo che le condizioni oggettive non lo sconsiglino, è possibile che lo sbocco delle azioni contrattuali possa essere l'introduzione e l'applicazione di sistemi assicurativi (pensioni, malattie, etc.) a carattere aziendale, o di categoria (ove la natura della categoria lo consenta), integrativi di quanto lo Stato per suo conto provvederà a erogare ai cittadini in quanto tali in un sistema di sicurezza sociale.³⁷ L'impiego dei fondi destinati a questi piani assicurativi dovrebbe essere scelto in cooperazione tra i rappresentanti dell'imprenditore e quelli del sindacato e comunque corrispondere agli obiettivi fissati dagli organi di pianificazione.

Una concreta politica salariale da parte dei sindacati orientata in questo senso, se da un lato garantirebbe la formazione di risparmio personale collettivo da parte dei prestatori d'opera³⁸, (corrispondendo

³⁷ Una separazione netta tra "pubblico" e "privato" nella sicurezza sociale è stata auspicata a conclusione del Convegno di studio sui problemi della sicurezza sociale, promosso dalla CISL a Roma nel maggio 1957. Si vedano i documenti scritti del Convegno in: *Dalla previdenza alla sicurezza sociale* (nella collana "Quaderni di studi e documentazione", n. 7, dell'Ufficio studi CISL, Roma 1957).

³⁸ Un autorevole richiamo all'opportunità di queste forme collettive, se non "forzate", di risparmio dei lavoratori è stato fatto dal Prof. Giovanni Demaria con esplicito riferimento all'esperienza austriaca nel corso di un suo intervento al "II Convegno di studi di economia e politica del lavoro", (gennaio 1957, Palazzo della Farnesina, Roma; vedi gli atti del Convegno già citati: *La dinamica del reddito etc.*). Comunque una risoluzione ufficiale della CISL sul "Piano di sviluppo del reddito e dell'occupazione (conosciuto come "Piano Vanoni") votata nell'ottobre 1956, afferma che "*si potrebbero concordare forme totali o parziali di liquidazione degli incrementi salariali atte a garantire un differimento temporale delle possibilità di spendita e quindi favorire la formazione di risparmio, o mediante appositi titoli di credito o mediante la costituzione di un Fondo di investimento da amministrarsi fiduciarmente con la partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori*" (Si veda il testo della risoluzione pubblicato in "Bollettino di studi e statistiche CISL, ottobre

perfettamente agli obiettivi della pianificazione), d'altro canto rafforzerebbe il potere contrattuale sottoponendo al suo controllo aspetti relativi alla posizione e alla vita professionale ed economica del lavoratore tradizionalmente assenti dalla contrattazione collettiva. Questa in altri termini estenderebbe la sua influenza, creando le condizioni di una ulteriore più efficace cooperazione con il potere di pianificazione.

L'applicazione delle forme di obbligazione dello Stato verso i lavoratori non sono certamente né facili, né prive di pericoli. L'indebitamento di cui lo Stato si aggrava nei riguardi di una parte cospicua della collettività, deve essere ad un certo punto pagato, e questo non può che essere pagato dalla collettività stessa, mediante svalutazione del valore reale di quei titoli di credito che lo Stato ha rilasciato. Non sembra tuttavia necessario intendere questa forma di risparmio collettivo dei lavoratori come necessariamente legata ai criteri del risparmio privato tradizionale. Qui si tratta di un sostegno che una massa cospicua di cittadini danno ad una politica di sviluppo dell'occupazione e del reddito, e anche se qualcosa può essere perduta in termini di rendimenti e di svalutazione, ciò non può trovare tuttavia compensazione in una espansione generale delle occasioni di lavoro e delle opportunità a disposizione di tutti, con indubbie conseguenze sul reddito medio personale³⁹

15 .L'associazione funzionale del potere di pianificazione con. il potere contrattuale.

Le possibilità concrete di avvicinare il potere di contrattazione collettiva alle esigenze del Piano non risiedono tuttavia solo nel condizionare l'orientamento della contrattazione collettiva per il perseguimento delle scelte del piano. Se, come si è detto, sembra opportuno escludere il concetto di "contro-partita" quasi che i due poteri

1956. La presa di posizione questa organizzazione sindacale a favore di tali forme è già garanzia di loro possibile applicazione e successo.

³⁹ Soluzioni di questo tipo non sono inoltre alternative all'adozione di forme di risparmio più propriamente "forzato", mediante lo strumento fiscale; possono, anzi, essere complementari.

dovessero rinunciare a qualche prerogativa funzionale, si deve invece adottare il concetto di una modificazione interna della natura o dei metodi e dei fini dei due poteri. Ma la modificazione realizzabile all'interno di uno di essi, presuppone la realizzazione di quella all'interno dell'altro.

Le prospettive di una contrattazione collettiva che condizioni se stessa al punto di escogitare forme di controllo e di promovimento del risparmio dei lavoratori, sono attuabili solo se questa trasformazione interna dello spirito e dei metodi trova corrispondenza nel modo stesso di concepire ed attuare la politica del piano. In altri termini le possibilità di conciliazione sono condizionate ad una forma di “osmosi”, mediante la quale la stessa pianificazione venga ad essere il risultato di un complesso meccanismo di consultazione e di negoziazione nel quale il potere contrattuale ai sia esercitato responsabilmente.

Questo sembra essere il prezzo per il superamento del conflitto tradizionale che in tutti gli ambienti esaminati nella prima parte si intende pagare come tributo verso una conciliazione e coesistenza dei due poteri.

Mentre per tradizione, il potere di pianificazione si è venuto sempre identificando (fino a diventare materia di formule convenzionali ad uso degli economisti) in un “Ufficio del piano”, diretto dal potere centrale e dal governo politico, e mentre questo è stato il modello istituzionale su cui ha fatto perno il potere di pianificazione (la dove ove esso ha avuto finora le sue integrali o parziali applicazioni); oggi al contrario la tendenza nuova in materia è quella di una sorta di decentramento anche dell'attività del piano. Viene cioè verificandosi una trasformazione istituzionale, una specie di “democratizzazione” delle decisioni del piano, perfino nei paesi più legati al-centralismo burocratico del piano integrale. In questo processo la *contrattazione collettiva può ricoprire, e in larga misura già ricopre, un ruolo importantissimo.*

Ma per essere posta in grado di svolgere appieno il suo ruolo, la contrattazione collettiva, così come ha esteso le sue funzioni rispetto alla difesa e negoziazione salariale, deve poter estendere le sue funzioni anche rispetto alle decisioni generali di politica del piano.

Ne nasce una partecipazione attiva e permanente dei sindacati, a tutti gli aspetti della elaborazione ed applicazione del piano stesso di sviluppo. In questa integrazione funzionale, a sfondo contrattualistico (e non

corporativistico come taluno potrebbe essere indotto a ritenere o ad auspicare), dovrebbe essere fortemente salvaguardata l'autonomia delle parti, il loro effettivo potere contrattuale, anche a costo di ritardi e perdite nella attuazione degli obiettivi, poiché risiede proprio in questo pluralismo delle fonti di potere la condizione di un equilibrato sviluppo.

Se chi ha la responsabilità di portare avanti la politica del piano, con tutte le sue obiettive esigenze connesse, insiste sul terreno delle "contropartite" di carattere generale e resiste all'idea di associare strettamente il potere contrattuale - derivante dalle autonomie privato-collettive - al potere di pianificazione, in una stretta interdipendenza, sarà difficile, date le contraddizioni obiettive della situazione italiana, riuscire a creare il predominio dell'un potere sull'altro né in linea di teorica convenienza, né in linea di pratica realizzabilità e il conflitto si trascinerà stancamente, senza approdare ad un progresso effettivo della situazione.

16. Conclusioni

Le linee di una politica di conciliazione tra il potere di pianificazione ed il potere contrattuale che sono state sommariamente suggerite in questa sezione, fanno riferimento prevalente alla situazione italiana, così come esaminata nella seconda parte.

Il ritardo dell'industrializzazione, che crea l'esigenza di un forte potere di pianificazione, e l'esistenza di forti autonomie privato-collettive, che controbilanciano ogni possibile rafforzamento del potere di pianificazione, determinano una situazione alquanto contraddittoria, o di conflitto, che potrebbe però preludere - se si imbecca la strada opportuna - ad esperienze di conciliazione nuove ed originali.

Tali esperienze si delineano differentemente, in relazione ai diversi ambienti di sviluppo storico-economico, che sono stati schematicamente definiti nella prima parte. Ma, crescendo i due poteri, e l'esigenza di rafforzamento dei due poteri, in tutti gli ambienti (sia pure movendo dalle più lontane e diverse situazioni storiche-ambientali), le esperienze di conciliazione sembrano essere un traguardo obbligato per tutti i paesi. Ecco perché le linee di una politica di conciliazione tra il potere di pianificazione ed il potere contrattuale che sono state suggerite in questa

parte, possono valere, con opportuni adattamenti anche come concreta prospettiva di sviluppo sia degli ambienti capitalisticamente evoluti, sia degli ambienti di piano integrale.

La predisposizione dell'ambiente italiano - date le sue contraddittorie basi di partenza - a fornire nuove ed originali esperienze è - d'altra parte dimostrata, dalla peculiarità del cosiddetto "Piano di sviluppo" (Vanoni) di cui si tenta l'applicazione in Italia. Tale peculiarità è data infatti dalla peculiarità degli obiettivi che una pianificazione economica può e deve darsi nel nostro paese. In nessun altro, paese capitalista industrialmente evoluto, si ha l'esperienza di un "Piano" siffatto; e, se vi fosse, le sue caratteristiche - soprattutto in riferimento agli obiettivi - sarebbero sensibilmente differenti.

Ma se dalle esigenze tipiche della nostra struttura economica e della nostra politica di sviluppo scaturiranno esperienze nuove di conciliazione tra potere di pianificazione e potere contrattuale, non è insensato supporre - che tali esperienze avranno la capacità di costituire il prototipo di modelli verso i quali si delinea una convergente tendenza, in tutti i Paesi progrediti, in relazione allo sviluppo tecnico ed industriale.