

Alcuni criteri di riferimento per una politica dei redditi conforme agli obiettivi della programmazione (1965)

Franco Archibugi

Saggio preparato per il Volume: *Politica dei redditi e pianificazione: Criteri e Modelli*, a cura di F. Archibugi e F. Forte, Etas-Kompass, Milano, 1969. Ma una prima stesura di questo saggio risale al 1965, quando fu presentato come comunicazione ad un Convegno promosso dalla CCIA di Pavia (dicembre 1965) – e ha avuto poi il beneficio di utili osservazioni da parte di Federico Caffè, Francesco Forte, Giorgio Fuà e Giorgio Ruffolo, e a loro è dovuto un sincero ringraziamento, pur essendo ovviamente sollevati da ogni responsabilità circa il risultato finale.

Sommario

1. Richiamo ai principi generali di una politica dei redditi.....	1
2. La politica dei redditi e gli squilibri strutturali	2
3. I problemi della politica dei redditi che nascono dall'obiettivo di eliminazione degli squilibri	2
4. Quattro casi di applicazione della regola dei redditi.....	5
5. Regole salariali e politiche di qualificazione del lavoro.....	6
6. Regole di redditi e incentivi agli investimenti produttivistici	7
7. Regole sul comportamento dei prezzi	8
8. Cenni all'uso dello strumento fiscale.....	9
9. L'uso dello strumento contrattuale	9
10. La politica dei redditi deve essere “amministrata”.	10
Riferimenti bibliografici.....	11

1. Richiamo ai principi generali di una politica dei redditi

Il punto di partenza, ormai comunemente riconosciuto, di una politica dei redditi è che questi ultimi, di qualsiasi natura essi siano, abbiano un incremento complessivo che sia in armonia con l'incremento del prodotto reale nazionale. E ciò perché l'aumento dei salari medi nazionali e degli altri redditi deve essere compatibile con il bisogno di assicurare contemporaneamente la stabilità dei prezzi, il pieno impiego della forza di lavoro e una situazione equilibrata dei conti con l'estero. Il volume dei redditi distribuiti deve inoltre essere compatibile con la necessità che nel sistema economico si formi una massa di investimenti sufficienti al suo sviluppo, con piena valorizzazione delle sue risorse ed accrescimento della produttività del lavoro¹. A questo proposito non bisogna neppure sottostimare che l'aumento dei redditi da

¹ La letteratura sui rapporti fra politica dei salari e politica dell'occupazione e dello sviluppo è immensa. Una lucida e critica sintesi dei contributi più interessanti di essa è nel saggio di F. Caffè *Istanze salariali e stabilità monetaria*, nel vol. dello stesso autore *Saggi critici di economia*, Roma 1958 pp. 1-33. Una esposizione fra le più sintetiche e chiare dei principi generali di una politica dei redditi, ci sembra sia contenuta nel saggio, non più recente ma neppure sorpassato di J. R. Hicks, *Economic Foundations of Wage Policy*, in “The Economic Journal”, Sept. 1955. Sia permesso ricordare tuttavia la discussione post-keynesiana che - dal punto di vista dei problemi di stabilità e di pieno impiego - ha anticipato le più recenti discussioni sulla “politica dei redditi”. Sceglieremo, per citare tra i molti contributi della discussione post-keynesiana, due saggi che possono considerarsi fra i più moderni ed esaurienti: uno di A. P. Lerner, *The relation of Wage policies and price policies* nell’ “American Economic Review” del 1939 (*Proceedings* pp. 158-169) e l'altro di A. Bergson, *Prices Wages and Income Theory*, in “Econometrica” del 1942 (pp. 275-289).

lavoro, opportunamente e strategicamente manovrato da una politica sindacale e contrattuale intelligente e programmata, può in molti casi costituire prima ancora che l'effetto di una distribuzione dei vantaggi derivanti da un incremento della produttività, un incentivo importante all'aumento della stessa produttività, soprattutto per il tendenziale processo di introduzione di nuove tecniche risparmiatrici di forza di lavoro che stimola².

2. La politica dei redditi e gli squilibri strutturali

Se su questi punti si può facilmente trovare una larga convergenza di opinioni³, occorre tuttavia non dimenticare che esistono in alcune strutture economiche, come quella italiana per es., degli squilibri così rilevanti tra categorie di redditi, e nei redditi dei settori e delle regioni, che l'applicazione approssimativa di una pura e semplice regola dei redditi a livello nazionale (e con riferimento esclusivamente ai *tassi di crescita* e non ai *livelli assoluti* di tali redditi) non solo non rappresenta nessun sostanziale progresso di politica economica, ma costituisce un pericoloso consolidamento e aggravamento delle sperequazioni esistenti. Una politica dei redditi moderna, adatta però alle caratteristiche delle economie squilibrate come l'italiana, ed in particolare agli squilibri strutturali, sociali, settoriali e territoriali, deve poter stabilire delle regole particolari capaci di indicare i limiti razionali di una evoluzione temporale dei redditi *disuguale* nei singoli settori o regioni e categorie sociali rispetto alla evoluzione media dei redditi nella economia nazionale nel suo complesso. Lo scopo di questa nota è appunto quello di giungere ad una prima sommaria formulazione di tali regole.

Il quadro di riferimento di una politica dei redditi adatta a eliminare le sperequazioni sociali, settoriali e territoriali della economia italiana, si trova in qualche modo già accennato nel primo Programma quinquennale 1966-1970 per l'Italia. In esso si stabilisce l'obiettivo, sia pure da realizzarsi in un orizzonte temporale di lungo periodo, di eliminare gli squilibri economici e sociali tra le diverse regioni del Paese, e di tendere a parificare con il tempo i redditi percepibili nelle attività agricole con quelli delle attività extra-agricole. Ciò implica evidentemente l'adozione di una politica mirante a incrementare le condizioni di produttività e di redditività nelle regioni e nei settori più sfavoriti.⁴

3. I problemi della politica dei redditi che nascono dall'obiettivo di eliminazione degli squilibri

La politica dei redditi che voglia essere coerente con l'obiettivo di tendenziale parificazione delle produttività e delle redditività, si trova perciò a dover far fronte ad una serie di problemi come quelli che seguono:

1) Si dovrà cercare di incrementare i redditi, nei settori e nelle regioni in cui il livello è più basso ad un ritmo più accelerato che negli altri settori. Tuttavia in molti casi, la minore remunerazione dei fattori produttivi, in una economia di mercato, è un incentivo allo spostamento dei fattori produttivi verso gli impieghi non solo più

² Questo aspetto dinamico fu chiaramente previsto da molti espositori della "teoria" del salario: Hicks, Rowe e perfino Marshall. Per più ampi riferimenti si veda Gordon F. Bloom, *Union Wage Pressure and Technological Discovery* in « American Economic Review » Sept. 1952 pp. 603-617; ed anche il saggio di chi scrive, *Pianificazione economica e contrattazione collettiva*, in "Studi economici" 1958 pp. 482-514. Per un ampio esame dei problemi distributivi si veda il bel saggio di G. Di Nardi, *Sviluppo economico e distribuzione del reddito*, in Atti del 1° Convegno di studi di economia e politica del lavoro (Roma, gennaio 1957).

³ Questo dato della logica economica è ben presente in qualsiasi sistema economico, anche in quelli in cui non si ha accumulazione del capitale e in cui la remunerazione dei fattori produttivi non è determinata dalla contrattazione collettiva, ma dal Governo.

⁴ In questo senso la politica dei redditi diventa il fine di una programmazione degli investimenti e presuppone l'adozione di quest'ultima. La necessità di una stretta correlazione fra politica dei redditi e politica degli investimenti è chiaramente esposta da Di Nardi in *Lineamenti generali di « politica dei redditi »*, in "Rassegna del Lavoro", giugno 1965 (cfr. da pag. 15 a pag. 19).

remunerativi, ma tali perché più produttivistici. In questi casi la sotto-remunerazione è un incentivo alla eliminazione delle zone di ristagno economico; ciò non sarebbe invece nei casi in cui una politica dei redditi ammettesse, per una malintesa parificazione dei redditi squilibrati, un incremento delle remunerazioni superiore all'incremento della produttività media del sistema senza che quello sia parallelo anche ad un incremento della produttività specifica del settore o regione superiore a quello medio del sistema. Questo è il caso per es. dell'agricoltura. Una politica dei redditi che tenga conto degli obiettivi di una tendenziale parificazione dei redditi agricoli ed extragricoli deve ammettere la possibilità per i redditi agricoli di crescere ad un ritmo superiore a quello dei redditi extra-agricoli, e quindi ad un ritmo superiore anche a quello della produttività media del sistema. Ma tale eccezione può essere ammessa solo se anche la produttività agricola crescerà ad un ritmo superiore alla produttività media. Poiché i saggi di incremento della produttività agricola saranno notevolmente differenti, non solo nelle diverse regioni del Paese, ma anche per struttura del terreno e tipi di azienda, è probabile che i differenziali di produttività comanderanno dei differenziali anche dei salari agricoli e degli altri redditi. La definizione concreta di tali differenziali spetterà agli *strumenti, organi e procedure, con cui la politica dei redditi sarà amministrata*.

Questo è anche il caso di alcune attività terziarie, come i servizi commerciali, quando siano suscettibili di importanti miglioramenti tecnologici e incrementi notevoli di produttività, attraverso importanti riduzioni di impiego di mano d'opera. Nei casi in cui queste attività terziarie sono sotto-remunerate⁵ la politica dei redditi dovrà ammettere un incremento dei loro redditi unitari ad un saggio superiore a quello medio - se non altro per effetto delle razionalizzazioni che si introdurranno - purché questo incremento più accelerato sia parallelo ad un incremento ugualmente più accelerato della produttività specifica, rispetto a quella media del sistema.

In definitiva, una politica dei redditi che voglia essere coerente con l'obiettivo di tendenziale parificazione delle produttività, dovrà preoccuparsi di non incrementare i redditi dei settori e delle regioni in partenza più sfavoriti, senza una concomitante e adeguata politica di riconversione delle attività di questi settori e regioni, che miri appunto ad eguagliare non solo i redditi ma le produttività.

2) Un altro problema che una politica dei redditi coerente con gli obiettivi della programmazione dovrà affrontare è quello relativo a quei settori che possano trovarsi simultaneamente nelle seguenti condizioni:

1. hanno un livello di redditività inferiore a quello medio,
2. sono riconosciuti indispensabili da un punto di vista sociale e la loro espansione è prevista negli obiettivi della programmazione,
3. per la loro struttura tecnologica non potranno avere che modesti, e in alcuni casi nulli, incrementi di produttività.

In questo caso ugualmente la politica dei redditi dovrebbe ammettere eccezioni alla regola generale, nel senso che potrebbe ammettere un incremento specifico (nel settore) delle remunerazioni superiore all'incremento della produttività media nel sistema, *anche senza garantirsi* (come era nel primo caso precedente) che a questo incremento superiore delle remunerazioni del settore rispetto alla produttività media corrisponda almeno un adeguato incremento della produttività specifica del settore. Questo è il caso per esempio di tutti gli addetti ad alcuni servizi sociali, come: insegnanti, personale sanitario e ospedaliero, servizi pubblici, etc. In questi casi l'obiettivo di produttività si identifica con la decisione pubblica dell'ammontare di occupazione, e la efficienza dovrà misurarsi con criteri tecnici che precedono la scelta dell'ottimo carico di lavoro. Anche con incrementi di produttività nulli questi settori dovranno non solo tenersi al passo degli aumenti generali di retribuzione e quindi beneficiare degli incrementi di produttività che si realizzano negli altri settori, ma

⁵ Questo infatti non è sempre il caso: molte attività terziarie sono riuscite a parificare i livelli della loro redditività senza un incremento adeguato della loro produttività.

potranno anche diminuire – nei casi in cui esistano – le distanze che li separano dagli altri settori quanto a livello di remunerazione.

Questo è anche il caso di molte industrie ritenute necessarie per il progresso tecnologico del Paese, in cui l'incremento della produttività è meno rapido di quello medio del sistema, e le cui remunerazioni è bene che si mantengano superiori ad un livello superiore alla media, per stimolare tale progresso tecnico con la presenza di personale particolarmente qualificato.

L'individuazione di questi settori e di questi casi spetta naturalmente al meccanismo di amministrazione di una politica dei redditi e alla programmazione.

3) Infine, un ultimo problema che si trova ad affrontare una politica dei redditi che si preoccupi di mantenere stimoli al progresso tecnologico, è quello di alcune aziende in alcuni settori che:

- a. hanno già livelli di remunerazione superiori alla media;
- b. il cui incremento di produttività è superiore alla media;
- c. alle quali, per ragioni particolari, si è indotti a permettere delle remunerazioni che, pur non aumentando proporzionalmente alla produttività specifica, si mantengono tuttavia a livelli superiori alla media.

Infatti questo è il caso di quelle industrie - e soprattutto di quelle aziende - che per essere già industrie e aziende "pilota" dal punto di vista tecnologico e organizzativo e quindi non trovando sufficienti stimoli competitivi nel mercato, occorre stimolare alle innovazioni con una pressione sui salari che ne tenga i costi unitari sempre sufficientemente più onerosi che nelle aziende concorrenti. Si tratta cioè di mantenere vivo, attraverso le remunerazioni, l'incentivo alle trasformazioni tecnologiche, e non deprimere invece attraverso l'obiettivo tendenziale di una parificazione animata da un egualitarismo statico l'interesse a quelle trasformazioni.

L'individuazione di queste aziende naturalmente comporta particolari difficoltà tecniche e procedurali anche per tener conto delle situazioni competitive a livello internazionale. Si potrebbe ammettere - in prima approssimazione - che essa sia considerata un problema interno a ciascun settore, entro il quale i saggi differenziali aziendali di remunerazione si riferiscano ad un saggio *medio* del settore specifico, definito secondo le regole generali. Particolari sistemi di compensazione si potrebbero escogitare per impedire che le aziende sfavorite in questa procedura settoriale si trovino troppo al disotto dei saggi di remunerazione di aziende di altri settori in cui il criterio differenziale non è stato applicato⁶.

In conclusione, la regola generale che i salari e i redditi debbano variare in conformità alle variazioni della produttività media del sistema economico, se valida in sé, deve trovare un complesso sistema *di eccezioni e di adattamenti*, nei casi in cui

⁶ Il problema che qui si pone è lo stesso che in altri termini si è tentato di risolvere cercando in Italia di superare le rigide procedure contrattuali a livello "industry-wide", cioè a livello di "categoria" (ereditato dal sistema corporativo), mediante la cosiddetta politica salariale a livello aziendale, adottata con molte resistenze negli ultimi anni dai sindacati italiani. L'articolazione aziendale della contrattazione collettiva ha costituito certamente un notevole miglioramento del sistema di relazioni industriali nel nostro Paese e fra i molti suoi effetti positivi può esservi riconosciuto quello di avere notevolmente diminuito gli effetti inflazionistici sul sistema dei costi derivanti dalla simultanea e indiscriminata rivendicazione salariale. (Maggiori argomenti in questo senso sono nel saggio citato, di chi scrive, *Pianificazione economica e contrattazione collettiva* (1958) e nel più recente lavoro di G. Mazzocchi, *Variazioni di produttività e politica salariale*, Milano 1961). Occorre dire tuttavia che l'articolazione aziendale della contrattazione collettiva può eliminare le sue residue capacità inflazionistiche nella misura in cui essa non comporterà, per le aziende pilota, scostamenti, rispetto alla regola, che compromettano il mantenimento per l'intero settore di riferimento di un saggio di aumento salariale pari al saggio di produttività media del sistema. La politica di contrattazione collettiva articolata non costituisce una contraddizione (come troppo semplicisticamente qualcuno afferma) di una politica organica dei redditi e della programmazione salariale, ma anzi: a) da un lato ne costituisce uno strumento di applicazione e b) ne ricava un orientamento razionale, che può eliminare i pericoli di disordine cui potrebbe andare incontro, senza il necessario coordinamento sindacale. Si veda a questo proposito il saggio molto chiaro di P. Merli Brandini, *Sindacato e programmazione, lotta egemonica o coesistenza*, in "Il Nuovo Osservatore" febbraio-marzo 1965. Purtroppo in nessuno dei sindacati italiani, al momento, si vedono le cose con altrettanta chiarezza. Si confronti anche il contributo di chi scrive, nel 1958, *Lineamenti di conciliazione fra pianificazione economica e contrattazione collettiva* nel vol. a cura di D. Dolci, "Una politica per la piena occupazione", Torino, Einaudi, 1958.

la si vuol rendere compatibile, non solo con gli obiettivi di stabilità e pieno impiego, che sono caratteristici di economie “mature”- come quelle britannica e americana, per esempio - ma anche con gli obiettivi di ristrutturazione di economie squilibrate o con settori in ritardo, come quella italiana⁷.

4. Quattro casi di applicazione della regola dei redditi

Il sistema di regole salariali e dei redditi che deriva dalle considerazioni precedenti si può articolare dunque in quattro fondamentali casi, ai quali ciascuna situazione di settore o di impresa, anche con dimensione regionale, può ricollegarsi:

1. il caso in cui l'incremento dei salari e dei redditi sarà bene che sia *pari* all'incremento di produttività *specifico* (del settore o impresa o regione) e quindi di tanto superiore all'incremento di produttività nazionale di quanto è superiore la produttività specifica rispetto a quella nazionale⁸
2. il caso in cui l'incremento dei salari e dei redditi sarà bene che sia *superiore* all'incremento *medio* della produttività nazionale, anche se la produttività specifica (del settore o impresa o regione) sia inferiore a quello medio;

⁷ E' assai probabile che la casistica dei rapporti dinamici produttività-salar: nel quadro di una politica dei redditi e di pianificazione sia molto più ricca di quanto non si sia per il momento individuato. Ciò che è stato formulato finora in altri Paesi non fornisce tuttavia indicazioni più ricche (ci riferiamo solo alla Francia, Olanda, Gran Bretagna e Stati Uniti per i quali si hanno informazioni ritenute sufficienti). Probabilmente ciò dipende dal fatto che la problematica di questi Paesi è fundamentalmente diversa: essi non devono risolvere squilibri strutturali e sociali del tipo di quelli esistenti in Italia. Il “Council of Economic Advisers” (del Presidente) negli Stati Uniti ha indicato alcune “eccezioni” alla regola salariale; e cioè:

- a. che un saggio di incremento superiore alla regola potrebbe essere accettato nei settori di industria che non riescono ad assorbire manodopera sufficiente [per fronteggiare la domanda dei loro prodotti] o che pagano saggi salariali anormalmente bassi rispetto a quelli praticati altrove per lavori simili in dipendenza di una debole posizione contrattuale dei lavoratori del settore;
- b. che un saggio di incremento inferiore alla media dovrebbe essere accettato nei settori industriali, che non riescono a fornire posti di lavoro ai lavoratori della categoria nemmeno in periodi di piena occupazione o che già pagano saggi salariali eccezionalmente elevati rispetto a quelli praticati altrove per lavori simili a causa di una forte posizione contrattuale dei lavoratori del settore.

Queste regole, ed altre sui prezzi, dell'autorevole organo tecnico americano (riprodotte nel «*The 1962 Economic Report*» del Presidente Kennedy) non sembrano tuttavia sufficienti alla politica di piano instaurata nel nostro Paese.

Il documento governativo inglese “*Prices and incomes policy*” (Cmnd 2639, aprile 1965) in materia di regole salariali non è molto più preciso: “Sarebbe impraticabile e indesiderabile definire regole dettagliate per fornire una indicazione di quali mutamenti nei salari possono essere richiesti caso per caso. Né sarebbe desiderabile impedire mutamenti strutturali necessari nell'interesse di uno sviluppo più rapido. Tuttavia l'esperienza ha mostrato che in condizioni di pieno impiego i processi normali della contrattazione collettiva sia a livello nazionale che locale possono provocare aumenti nelle remunerazioni che hanno effetti inflazionistici. E' perciò importante assicurare che gli aumenti dei salari sopra la regola siano confinati ai casi in cui si può dimostrare che un eccezionale trattamento è richiesto dall'interesse nazionale. Tali aumenti eccezionali dovrebbero contenersi al minimo, tenendo presente che essi dovranno essere compensati da aumenti, per gli altri gruppi, più bassi della media, se l'aumento generale dei salari si deve mantenere entro la regola. Aumenti eccezionali delle remunerazioni dovrebbero essere confinati alle seguenti circostanze:

- a. quando i dipendenti interessati, attraverso l'accettazione di più intenso lavoro o maggiore mutamento nelle procedure di lavoro, danno un diretto contributo all'aumento della produttività in quella particolare industria o azienda;
- b. quando è essenziale all'interesse nazionale assicurare un mutamento nella distribuzione della mano d'opera (ovvero per evitare un mutamento che altrimenti avrebbe luogo) e quando un aumento di remunerazione può insieme essere necessario ed efficace per quello scopo;
- c. quando vi è un generale riconoscimento che il livello attuale dei salari è troppo basso per garantire un ragionevole standard di vita;
- d. quando vi è generale riconoscimento che la remunerazione per un certo gruppo di lavoratori è caduta seriamente sotto il livello di remunerazioni per lavori simili ed è necessario, nell'interesse nazionale, che sia migliorata ».

(Per più ampi commenti all'esperienza inglese si veda il saggio di Francesco Forte, *La programmazione economica in Italia e in Gran Bretagna*, in «Arti e Mercature», luglio-agosto 1965).

⁸ A questo caso si potrebbe riferire un “sotto-caso” *a bis*) in cui sarà bene che l'incremento dei salari e dei redditi sia superiore a quello medio nazionale ma non arriva al livello di cui la produttività specifica settoriale eccede quella nazionale.

3. il caso in cui l'incremento dei salari e dei redditi di una data azienda sarà bene che sia *superiore* all'incremento della produttività *specifica* del settore, ma a condizione che l'incremento medio dei salari e dei redditi di quel settore si mantenga almeno *pari* a quello della produttività *media* del sistema;
4. il caso in cui l'incremento dei salari e dei redditi sarà bene che sia *in ogni modo pari* all'incremento medio "residuo" della produttività nazionale, qualunque sia l'andamento delle produttività specifiche (e questo sarà il caso generalizzato).

L'applicazione dei quattro casi deve ovviamente essere compatibile con la regola generale. E cioè qualsiasi siano, a livello di disaggregazione prescelto, le eccezioni alla regola generale, l'ammontare globale dei redditi erogati (salari e altri redditi) non deve superare le capacità complessive di produzione, salvo periodi limitati e circoscritti, cioè il saggio di incremento di produttività del sistema nel suo insieme. Ciò significa che se vi saranno casi (come nei punti a, b e c) in cui i saggi di aumento dei redditi saranno ammessi superiori a quelli della produttività media, negli altri casi (di cui *d*) i saggi di incremento dei salari e redditi risulteranno a conti fatti, inferiori a quello della produttività media appunto perché pari a quello della "produttività" media che abbiamo chiamato "residua".⁹

In pratica, la produttività media del sistema alla quale si riferirà, nello schema suddetto, la politica dei redditi, non sarà quella registrata *ex-post*, al termine di un dato ammontare di tempo definito secondo le esigenze della politica dei redditi (un anno, più anni). Sarebbe infatti bizzarro adeguare i saggi di remunerazione futuri ad un andamento passato della capacità produttiva. Probabilmente si dovrà ricorrere alla definizione di una "produttività-obiettivo". In questo caso sarebbe opportuno che i saggi di incremento dei redditi, previsti dalle diverse applicazioni della regola salariale non si riferissero tanto al saggio di produttività media del sistema, ma ad un saggio medio nazionale di incremento globale delle remunerazioni che dovrebbe essere fissato ad un livello sufficientemente "inferiore" a quello della "produttività-obiettivo", per permettere che le varie "eccezioni" rispetto alla regola diano in ogni modo come risultato, al termine del periodo prescelto, una *egualizzazione* dei due incrementi globali: quello della produttività e quello delle remunerazioni.

5. Regole salariali e politiche di qualificazione del lavoro

I casi di cui sopra sembrano a prima vista rispondere anche alle esigenze di una politica di qualificazione del lavoro. Si potrebbe infatti desiderare che differenze nei saggi di incremento salariale siano adottate anche nella esigenza di favorire oppure evitare alcuni determinati trasferimenti di mano d'opera tra settori, regioni e imprese. Ebbene, sembra che il caso a) risponda a quelle situazioni in cui in certi settori, regioni e imprese in forte riconversione tecnica, a fronte di un esodo importante di mano d'opera, si accompagna un bisogno di riqualificazione radicale di quella che rimane, per cui occorra un tasso di incremento dei saggi salariali assai più forte della media, appunto per garantire a questi settori le qualificazioni richieste dallo stesso processo di riconversione. Così come il caso b) sembra rispondere a quelle situazioni in cui la sotto-remunerazione di certi impieghi di lavoro qualificato a scarso incremento di produttività tenda a produrre un'offerta di lavoro inferiore a quella necessaria nel settore, regione e impresa in causa. Il caso c) infine sembra corrispondere a quelle situazioni in cui occorre compensare i lavoratori di notevoli trasformazioni tecniche e diminuire la loro resistenza ad esse. Il caso d) da ultimo risponderebbe alle situazioni in cui non sembra doversi produrre particolari incentivazioni all'offerta di lavoro.

Rimane naturalmente il problema delle qualificazioni non più settoriali, regionali e di impresa della mano d'opera, bensì di quelle relative alla struttura delle capacità

⁹ E' probabile che le combinazioni analitiche di differenziali produttività-salari possano essere anche superiori alle quattro indicate. Presso il *Centro di studi e piani economici* si stanno infatti approfondendo le diverse possibilità analitiche di un modello formale. Allo scopo di questa nota si è voluto schematizzare solo la casistica che risponde ai problemi *fondamentali* di un rapporto differenziato produttività-salari.

professionali e delle mansioni. In questo caso gli incentivi salariali alla qualificazione dovrebbero essere ricercati (indipendentemente dalla determinazione di regole relative ai saggi di incremento dei salari) in una più razionale struttura delle *differenze* salariali per mansione mediante una più generalizzata *valutazione oggettiva* delle mansioni stesse (mediante le note tecniche di *job evaluation*). Sarebbe oltremodo indicato che si estendesse l'uso di questa valutazione oggettiva delle mansioni anche in confronto dei livelli salariali tra settori differenti, quando si ritenesse che la parificazione intersettoriale dei redditi da lavoro non costituisca un giusto riconoscimento della diversità di qualificazione.

Naturalmente gli effetti quantitativi che eventuali aggiustamenti intersettoriali mediante applicazioni di *job evaluation* determinerebbero sul livello generale, settoriale, regionale e d'impresa dei salari, dovrebbero essere compresi nella determinazione dei saggi di incremento, stabiliti in base ai casi di applicazione della regola di cui al paragrafo 4.

6. Regole di redditi e incentivi agli investimenti produttivistici

Per i redditi non di lavoro sembrano doversi applicare gli stessi criteri e le stesse regole dei redditi di lavoro. Tuttavia qualche considerazione speciale merita il problema della remunerazione del capitale. Anche per questo fattore produttivo si assume il principio di una remunerazione unitaria che tenda verso la parificazione settoriale e territoriale. Ciò potrà anche assicurare il massimo di fluidità agli impieghi nel quadro degli obiettivi programmatici, tenuto conto di un coefficiente differenziale che costituisca il premio di assicurazione contro eventuali differenze di rischio, nella misura in cui si presentano.

Se ne deduce che - rappresentando il capitale un fattore strategico nelle riconversioni settoriali, regionali e di impresa che sono a fondamento delle politiche di riequilibrio economico - sembra doversi ammettere, come già per i redditi di lavoro, un incremento delle remunerazioni di capitale superiore all'incremento medio della produttività nei settori in cui la produttività specifica è ugualmente superiore a quella media.

Tuttavia anche nel caso delle remunerazioni del capitale, occorrerà vigilare che una troppo rigida proporzionalità tra saggi di remunerazione e saggi specifici di produttività, soprattutto in presenza di situazioni di potere monopolistico nel mercato, non producano delle rendite di posizione nocive ad un uso razionale dei capitali investiti stessi. Si potrà pertanto fissare alcuni *plafonds* ai saggi di remunerazione del capitale; non si dovrebbe rinunciare tuttavia a escogitare qualche sistema che possa fissare un coefficiente di accelerazione di tali saggi che esprima le differenze che si realizzano fra il saggio specifico di incremento di produttività di una industria o azienda e il saggio di incremento di produttività medio del sistema (o dell'industria di appartenenza dell'azienda data). Si verrebbe in tal modo a stabilire un criterio di progressività: tanto più ad un dato impiego di capitale corrisponde una capacità crescente di produttività del lavoro, tanto più aumenterà la remunerazione di quel capitale. In tal modo si verrebbe a premiare lo sforzo che l'investimento di capitale realizza e il suo successo nella ristrutturazione e nel progresso tecnico dei diversi settori. Disincentivi potrebbero invece prevedersi per quei settori in cui, malgrado un forte incremento della produttività, si intendano scoraggiare nuovi importanti investimenti espansivi.

Per quanto concerne i settori in cui la produttività ristagna, ma che necessitano di investimenti sociali (sono prevalentemente le infrastrutture sociali) poiché essi riguardano essenzialmente il settore pubblico¹⁰ i saggi di remunerazione potrebbero essere fissati secondo criteri speciali da definirsi caso per caso.

¹⁰ Salvo i casi in cui riguardano imprese private che lavorano per lo Stato.

7. Regole sul comportamento dei prezzi

Le regole che sono state precedentemente proposte come criteri di orientamento di una politica dei redditi, potranno applicarsi attraverso: a) il comportamento dei prezzi, e una relativa politica dei prezzi; b) attraverso il prelievo fiscale. Ciò dipenderà dalle circostanze.

Per quanto concerne il comportamento dei prezzi esso può e non può essere conforme alle regole. Le regole dei redditi pertanto hanno un loro diretto complemento in alcune regole dei prezzi, in base al quale si possa seguire la situazione e intervenire nei casi di non conformità.

In linea di principio sarebbe auspicabile che nei settori in cui i redditi dovrebbero aumentare ad un tasso inferiore o superiore all'incremento della produttività specifica, i prezzi diminuissero o aumentassero in conformità. E' probabile però che le condizioni di mercato (strutture monopolistiche nel caso della diminuzione dei prezzi e strutture concorrenziali nel caso dell'aumento) non rendano attuabile tale comportamento dei prezzi. In tal caso dovrebbe operare una speciale politica dei prezzi o ogni altro intervento istituzionale capace di influire direttamente o indirettamente sul sistema dei prezzi relativi¹¹

In generale, i prezzi dei beni e dei servizi dovrebbero diminuire in tutti i settori e in tutte le imprese in cui la produttività si incrementa ad un saggio superiore al saggio salariale derivato dall'applicazione delle regole salariali predette (senza che vi siano aumenti degli altri costi unitari di produzione; anzi tali prezzi dovrebbero diminuire anche nel caso in cui ci fossero diminuzioni nei costi unitari non di lavoro - ivi compresi quelli di capitale - senza aumenti dei costi unitari del lavoro).

I prezzi potrebbero invece aumentare nei casi in cui la produttività non potesse accrescersi nello stesso ritmo del saggio salariale derivato dall'applicazione delle regole predette (senza che vi siano diminuzioni compensatrici nei costi unitari di materie e capitale)¹²

Si potrebbe insomma definire un sistema di "prezzi-ombra" con i quali orientare non solo la politica di intervento diretto sui prezzi, ma anche molte altre politiche di intervento economico del Governo. Infatti se i prezzi non dovessero riflettere il comportamento così delineato e se non fossero possibili politiche particolari intese a modificare direttamente le variazioni dei prezzi non conformi¹³, occorrerebbero degli interventi indiretti per prelevare e re-distribuire nei diversi settori i margini di redditività *non conformi* alle regole della politica dei redditi (compatibile a sua volta con gli obiettivi a lungo termine di parificazione settoriale e regionale).

Si potrebbe insomma definire un sistema di "prezzi-ombra" con i quali orientare non solo la politica di intervento diretto sui prezzi, ma anche molte altre politiche di intervento economico del Governo. Infatti se i prezzi non dovessero riflettere il comportamento così delineato e se non fossero possibili politiche particolari intese a modificare direttamente le variazioni dei prezzi non conformi¹³, occorrerebbero degli

¹¹ I problemi della politica dei salari e delle variazioni dei prezzi relativi rispetto alla capacità di sviluppo del sistema economico sono esaminati nel contributo di Paolo Sylos-Labini, *Prezzi relativi e programmi di sviluppo*, in «Giornale degli economisti», maggio-giugno 1957.

¹² Le regole dei prezzi sono al centro del sistema di politica dei redditi che si è maturato da tempo in Gran Bretagna, come si può vedere dal documento *Prices and Incomes Policy*, presentato dal Governo in Parlamento nell'aprile del 1965. In effetti, data la struttura non squilibrata di quel Paese, e il fine preminente di garantire la stabilità dei prezzi, è stato sufficiente per una politica dei redditi in Gran Bretagna fissare le *eccezioni* alla stabilità (i casi cioè in cui le imprese possano aumentare i loro prezzi o devono diminuirli),

Per quanto riguarda i redditi da lavoro, ci si attende che essi seguano la norma; deviazioni dalla norma sono considerate "eccezionali". Tutto ciò che è il prodotto di modificazioni dalle basi di partenza è in quel Paese considerato "eccezionale" ma ciò appunto è caratteristico di un paese in cui non vi sono sostanziali squilibri. In un Paese - che deve risolvere degli squilibri, è eccezionale invece prevedere un "diverso" comportamento dalla "norma" (che è la media), in tutti i casi in cui si devono operare delle trasformazioni.

¹³ L'intervento diretto sui prezzi - se orientato a criteri di riferimento di una politica dei redditi - è molto più praticabile di quanto comunemente non si creda. In Italia in particolare vi sono molti strumenti di intervento che vengono inutilizzati o male utilizzati. E' noto che il Governo inglese ha più volte preso l'iniziativa di introdurre un "early warning system" sui prezzi; per es. nel 1965 è stata elaborata una lista provvisoria di circa 100 beni e servizi su cui il Governo doveva essere preavvertito

interventi indiretti per prelevare e re-distribuire nei diversi settori i margini di redditività *non conformi* alle regole della politica dei redditi (compatibile a sua volta con gli obiettivi a lungo termine di parificazione settoriale e regionale).

8. Cenni all'uso dello strumento fiscale

Fra tali interventi vi potrebbe essere, come si è detto, quello tradizionale di natura fiscale. L'uso di tale strumento tuttavia incontra attualmente molte difficoltà.

Innanzitutto la legislazione fiscale (quella italiana, ma anche quella di altri paesi in cui è più evoluta) mal si adatta a una politica fiscale duttile e articolata come quella che sarebbe necessaria per prelevare con opportune forme impositive i redditi non conformi. Inoltre l'apparato amministrativo è tale che anche con una legislazione adatta costituirebbe uno strumento ancora troppo rigido e troppo inadeguato. Occorrerà tuttavia tenere presenti le esigenze di una politica dei redditi, come quella configurata nelle discussioni relative alla riforma degli orientamenti fiscali sia legislativi che amministrativi.

In ogni modo entro certi limiti e per i casi più evidenti e importanti, opportune misure fiscali potrebbero essere utilizzate con efficacia.

In una particolare direzione, quella di mantenere i saggi salariali al livello della produttività del sistema - e comunque in linea con gli obiettivi della programmazione - nei casi in cui alcune categorie venissero "sacrificate" dalle modificazioni del sistema dei "prezzi relativi", potrebbero prevedersi per es. riduzioni temporanee delle imposte dirette (quelle prelevate direttamente sui salari). In senso inverso - mediante aggravii - si potrebbe agire, sempre a tempo determinato, sui redditi che segnassero aumenti eccessivi rispetto alle regole¹⁴.

9. L'uso dello strumento contrattuale

Un strumento che appare - almeno nell'attuale situazione italiana - piuttosto efficace per garantire una formazione di risparmio di impresa adeguata a finanziare le trasformazioni strutturali che sono obiettivo della programmazione (e alle quali la stessa politica dei redditi è stata orientata) è quello di realizzare *proprio nei livelli di impresa e di settore* - dove appunto si possano formare le redditività non conformi alle grandi regole di una politica dei redditi - forme di risparmio (di impresa e di settore) che accantonino i margini non conformi e che li mettano a disposizione della collettività¹⁵.

Poiché la distribuzione dei redditi di impresa e di settore avviene, tradizionalmente, nella maggior parte dei settori organizzati capitalistamente, attraverso la contrattazione collettiva non sembra esservi nessuna contraddizione o inconveniente a che anche la formazione di questo nuovo risparmio di impresa possa essere decisa contrattualmente, e non avvenga invece unilateralmente da parte dei possessori del capitale, una volta che i salari distribuiti siano stati contenuti entro i limiti conformi alla politica dei redditi. Mi sembra insomma del tutto ovvio che questo risparmio di impresa (che è addizionale rispetto al risparmio necessario a

(quattro settimane prima) dalle imprese, prima che esse apportassero aumenti ai loro prezzi (*Financial Times* del 12 novembre 1965).

¹⁴ L'azione diretta sugli oneri fiscali dei lavoratori era alla base di un vecchio modello distributivo di Bent Hansen, il quale tuttavia si fondava su una certa rinuncia dei sindacati ad agire sui salari contro l'assicurazione di un incremento di reddito da sgravio fiscale. Cfr. B. Hansen, *Fiscal Policy and Wage Policy*, in "International Economic Papers", n. 1. London 1951

¹⁵ .Le eventuali applicazioni di *risparmio contrattuale* non servirebbero per sé a modificare con metodi redistributivi le appropriazioni di reddito non conformi alle regole della politica dei redditi (sotto il vincolo della stabilità monetaria). Esse servirebbero però a compensare eventuali distorsioni che si determinano nell'applicazione delle regole sul comportamento dei prezzi, attraverso un uso dei redditi non conformi a fini di capitalizzazione di interesse programmatico (con eventuali sistemi di prezzi del capitale stesso così impiegato regolati in base agli obiettivi sia della politica dei redditi che della programmazione).

ricostituire il capitale) sia un risparmio che realizzandosi attraverso un contenimento *anche* dei redditi di lavoro non conformi all'interesse nazionale, venga deciso e realizzato attraverso gli strumenti sindacali che definiscono lo stesso ammontare del reddito di lavoro.

L'introduzione e l'uso della contrattazione collettiva nella formazione del risparmio di impresa, oltre a costituire uno strumento efficace e duttile ai fini di una giusta politica dei redditi e a garantire i lavoratori, e per essi i sindacati, che tale politica dei redditi viene applicata attraverso strumenti di cui essi possono avere il controllo, risolve e realizza un altro principio generale della politica dei redditi che non è sempre tenuto presente nelle decisioni di politica economica. Cioè che, se è vero che l'incremento dei redditi di lavoro deve essere compatibile con le necessità di finanziare lo sviluppo e deve essere conforme alla formazione di nuova ricchezza e all'incremento di produttività del sistema, non è detto che i mezzi finanziari da investire nello sviluppo debbano necessariamente essere raccolti solo presso le categorie sociali percettrici di reddito non di lavoro; questo esclusivismo ha mantenuto finora solo in queste ultime categorie, gli strumenti e i titoli istituzionali per controllare e guidare la formazione di capitale. I lavoratori al contrario possono, uniti, intervenire nel processo di formazione del capitale, aumentare la loro capacità di risparmio e organizzarla, con istituzioni nuove e potenti, rispetto alla dispersione individuale che ha caratterizzato il risparmio popolare tradizionale, al fine di controbilanciare, nella organizzazione dello Stato democratico moderno, i poteri delle classi capitalistiche tradizionali¹⁶.

10. La politica dei redditi deve essere “amministrata”.

E' stato escluso, nel presente tentativo di delineare alcuni criteri di riferimento di una politica dei redditi, l'esame delle modalità pratiche e delle procedure con cui tale politica si potrebbe amministrare.¹⁷ Qui è forse necessario solo richiamare che l'esistenza di una politica dei redditi presuppone necessariamente un meccanismo di definizione, di controllo, e di correzione di essa.

E' poco utile infatti indicare delle regole e delle applicazioni di queste regole, senza concepire anche una procedura in base alla quale Governo, sindacati, imprenditori consentano ad accordarsi di volta in volta sui settori e le imprese che devono essere iscritte in un caso o nell'altro di applicazione di quelle regole¹⁸

E neppure è sufficiente indicare quali sono gli strumenti di intervento (finanziari, fiscali, contrattuali) e con quali mezzi saranno usati (coercitivi, persuasivi, etc.) se non vi saranno degli organismi che sappiano quando e verso dove devono essere usati questi strumenti.

¹⁶ L'esigenza di porre allo studio i modi con i quali assicurare - nello sviluppo del potere di acquisto dei lavoratori - un più elevato saggio di risparmio individuale e collettivo degli stessi, è stata già discussa da chi scrive nel citato scritto *Lineamenti di conciliazione tra pianificazione e contrattazione collettiva* (Torino 1958), specialmente nel paragrafo *Le forme tecniche per un controllo sindacale del risparmio collettivo dei lavoratori*. Una raccolta di informazioni e opinioni sul risparmio contrattuale (che conduce tuttavia ad una idea leggermente deformata dello stesso, in senso di tradizionale “azionariato operaio”) fino al dibattito sulla proposta di legge della CISL per l'istituzione di un *Fondo nazionale di investimento*, è nel quaderno a cura dell'Ufficio studi della stessa CISL, *Il risparmio contrattuale*, Roma 1965.

G. Fuà e P. Sylos-Labini ne vedono l'utilità per aumentare la propensione media al risparmio da parte dei lavoratori (*Idee per la programmazione economica*, Bari 1963 p. 53). La discussione sulle forme di risparmio collettivo dei lavoratori (“contrattuale”, “sindacale”, “obbligatorio”, etc.) e della sua connessione con la politica dei redditi si sta facendo largo in Italia e all'estero; un esempio interessante sono le considerazioni di M.D. Steuer (*Economic Policy and Union Activity*), nel volume a cura di D.C. Roberts, *Industrial Relations: Contemporary Problems and Prospectives*, London 1962) che appunto propone che le differenze di aumento salariale effettivo (o contrattuale) rispetto alle regole di una politica dei redditi vengano versate in un fondo speciale.

¹⁷ Questo scopo è stato assegnato al contributo di Francesco Forte, in questo stesso volume.

¹⁸ Per più ampi riferimenti si cfr. N. Andreatta, *Strategia sindacale in una economia di piano* (relazione ciclostilata ad un Convegno ACLI, 2-4 dic. 1964); C. Napoleoni, *Sindacato e programmazione*, in “La Rivista trimestrale” gennaio-giugno 1965; P. Merli Brandini, luogo citato.

Per evitare che le discussioni si blocchino su questioni di principio, e che il campo di determinazione delle scelte sia tanto vasto da ingenerare solo diffidenza e sfiducia¹⁹, sarebbe molto opportuno che il Governo, in un documento preciso, si preparasse il suo proprio schema di riferimento di una politica dei redditi; e su questo incominciasse a consultare sindacati, operai e padronali, per ottenere pareri ed eventuali consensi. In secondo luogo il Governo dovrebbe finalmente predisporre per suo proprio uso, quelle informazioni statistiche e quei modelli econometrici che sono indispensabili a seguire l'andamento dei redditi e delle produttività e senza i quali nessuna politica potrà mai essere applicata.

Le difficoltà applicative sono già molte; e forse saranno in futuro ancora maggiori di quanto i migliori pessimisti possano attualmente immaginare. Ma questa non è stata mai una buona ragione per rinunciare a sapere, prima di dire ciò che si potrà o si dovrà fare, ciò che si potrebbe o dovrebbe fare.

Riferimenti bibliografici

- Andreatta N., *Strategia sindacale in una economia di piano* (relazione ciclostilata ad un Convegno ACLI, 2-4 dic. 1964)
- Archibugi Franco, *Pianificazione economica e contrattazione collettiva*, in “Studi economici” Rivista della Facoltà di economia dell’Università di Napoli, 1958
- Archibugi Franco *Lineamenti di conciliazione fra pianificazione economica e contrattazione collettiva* in: “Una politica per la piena occupazione”, a cura di D. Dolci, Torino, Einaudi, 1958.
- Bergson A., *Prices Wages and Income Theory*, in “Econometrica” 1942.
- Bloom Gordon F., *Union Wage Pressure and Technological Discovery* in « American Economic Review » Sept. 1952
- Caffè Federico, *Istanze salariali e stabilità monetaria*, nel vol. dello stesso autore: *Saggi critici di economia*, Roma 1958
- CISL, Ufficio studi, *Il risparmio contrattuale*, Roma 1965.
- Di Nardi Giuseppe, *Sviluppo economico e distribuzione del reddito*, in Atti del 1 Convegno di studi di economia e politica del lavoro (Roma, CISL, gennaio 1957)
- Di Nardi, *Lineamenti generali di “politica dei redditi”*, in “Rassegna del Lavoro”, giugno 1965
- Forte Francesco, *La programmazione economica in Italia e in Gran Bretagna*, in «Arti e Mercature », luglio-agosto 1965.
- Hansen B., *Fiscal Policy and Wage Policy*, in “International Economic Papers”, n. 1. London 1951
- Hicks, John R, *Economic Foundations of Wage Policy*, in “The Economic Journal”, Sept. 1955.
- Lerner A. P., *The relation of Wage policies and price policies*, in: “American Economic Review”, 1939
- Mazzocchi G., *Variazioni di produttività e politica salariale*, Milano 1961
- Merli Brandini Pietro, *Sindacato e programmazione, lotta egemonica o coesistenza*, in “Il Nuovo Osservatore” febbraio-marzo 1965.
- Napoleoni Claudio, , *Sindacato e programmazione*, in “La Rivista trimestrale” gennaio-giugno 1965.
- Steuer M.D., *Economic Policy and Union Activity*, in: *Industrial Relations: Contemporary Problems and Prospectives* , cura di D.C. Roberts, London 1962.
- Sylos-Labini Paolo, *Prezzi relativi e programmi di sviluppo*, in “Giornale degli economisti” maggio-giugno 1957
- Trentin B., *Politica dei redditi e programmazione*, in “Critica marxista”, gennaio-febbraio 1964.
- Fuà Giorgio, e Sylos-Labini Paolo, *Idee per la programmazione economica*, Bari.
- Forte Francesco, *Funzioni, tipi e strumenti della politica dei redditi*, in *Politica dei redditi e pianificazione: criteri e modelli*, a cura di F.Archibugi e F Forte, Etas Kompass 1996

¹⁹ Si cfr. B. Trentin, *Politica dei redditi e programmazione*, in «Critica marxista », gennaio-febbraio 1964.