

Il compito dei sindacati nel meccanismo di pianificazione (1968)

Franco Archibugi

Questo scritto è stato già pubblicato nel volume, a cura di F. Archibugi e F. Forte, *Politica dei redditi e pianificazione: criteri e modelli*, Etas Kompass, Milano, 1969. Ma gli argomenti essenziali di esso, furono ripresi da una Relazione discussa alla Commissione Industria delle ACLI il 2-2-1968, pubblicata in "Quaderni di Azione Sociale" N.7-8 (1968).

1. Lo sviluppo di un meccanismo di pianificazione in Italia

L'Italia è entrata negli anni sessanta in una fase nuova della sua politica economica. La caratteristica essenziale di questa nuova fase è l'introduzione di un meccanismo di pianificazione. Il primo piano quinquennale 1966-70 ne costituisce finora la prima parziale manifestazione.

Questo meccanismo di pianificazione è in via di lento ma costante perfezionamento. Finora esso ha esercitato la sua influenza solo sulle grandi scelte della politica economica. Si stanno tuttavia perfezionando le procedure per renderlo efficace anche sugli orientamenti relativi all'azione pubblica nei diversi settori di intervento, in particolare nel cosiddetto settore degli "impieghi sociali". E' probabile che ci si deciderà a renderlo efficace anche in altri settori, in particolare quello privato (consumi, produzione e investimenti). Occorre però riconoscere che siamo ancora lontani da una operatività effettiva del meccanismo di pianificazione: non solo manca l' "implementation", cioè la capacità di attuazione degli obiettivi, ma gli obiettivi stessi sono ancora formulati a livelli alquanto generali, quantitativamente assai aggregati e qualitativamente indefiniti.

Qualunque sia però il grado di avanzamento nel meccanismo di pianificazione, è presumibile che questo estenderà la sua influenza; nel senso che si avrà un costante perfezionamento: sia degli *obiettivi* (loro quantificazione, specificazione e disaggregazione); sia degli *strumenti*, di vario tipo e di vario livello, necessari per conseguire gli obiettivi; sia delle *tecniche* per il controllo, l'aggiornamento, la messa a punto, la correzione dello stesso meccanismo di pianificazione.

Il ritmo con il quale il meccanismo di pianificazione¹ estenderà la sua influenza dipenderà dalle circostanze politiche, ed anche dal grado di maturazione culturale e tecnica della classe politica italiana e dei responsabili della Pubblica Amministrazione. A rigore potrebbe anche darsi il caso che inerzia politica e arretratezza culturale conservino il meccanismo all'attuale suo stadio, per lungo tempo. A nostro avviso ciò sarà assai difficile: il meccanismo attuale ha dentro di sé la spinta per il suo avanzamento; se dovesse arrestarsi a lungo si auto-distruggere e si

¹ Si è evitato deliberatamente di dire il "piano", come spesso si fa, appunto per marcare che il "piano", anzi il "documento del piano nazionale" è un momento ed uno strumento del meccanismo, e in se non lo esaurisce.

tornerebbe ad un regime dominato dalla casualità e dalla carenza di coordinamento tra i vari agenti economici.²

E' pertanto fortemente probabile che nei prossimi anni il meccanismo di pianificazione, secondo le tappe dei futuri piani quinquennali, estenderà la sua influenza sempre di più in tutte le sfere dell'azione politico-economica.

2. Il meccanismo di pianificazione non rappresenta solo un aumento di potere per l'autorità centrale, ma semmai l'opposto

L'estensione della zona di influenza e di "presa" del meccanismo di pianificazione non significa solo che il potere dell'organo pianificatore centrale si estende, ma soprattutto che si estendono le pratiche di pianificazione a tutti i livelli operativi pubblici e privati.

L'estensione del meccanismo di pianificazione non va vista perciò solo come una estensione dell'esercizio di potere del governo centrale su altri operatori (governi locali, imprese, sindacati), bensì come una riforma del modo stesso di gestire i propri affari da parte di questi altri operatori. Introducendo metodi e criteri di pianificazione è invece molto probabile che governi locali, enti pubblici, imprese e sindacati, estenderanno semmai il loro proprio potere rispetto al governo centrale. Pianificando, essi si pongono infatti in condizioni di maggiore capacità a fissare dei vincoli (se il governo centrale non li ha ancora fissati) o di discutere i vincoli del governo centrale (se già sono stati fissati) all'attività di pianificazione generale.

In alcuni paesi, come gli USA, per esempio, l'assenza finora di un meccanismo di pianificazione a livello del governo centrale e la presenza - per contro - di pratiche di pianificazione a lungo termine da parte di importanti imprese, ha creato per queste ultime imprese delle forti possibilità di influenzare e condizionare la stessa politica governativa fissando a quest'ultima dei vincoli. In molte circostanze dunque, l'estensione del meccanismo di pianificazione non si traduce in un aumento di potere per l'autorità centrale (statale) ma spesso in una diminuzione del potere dell'autorità centrale (statale) e in un aumento della forza negoziale di altri gruppi organizzati di potere, a condizione che essi stessi adottino metodi di pianificazione delle proprie attività³

3. L'interesse dei gruppi più deboli (governi locali, sindacati) non solo allo sviluppo della pianificazione governativa, ma anche a quello della loro stessa pianificazione

L'estensione del meccanismo di pianificazione trova il suo limite non già nel "potere" di altri gruppi, ma nel "sistema" di decisione operativa sul quale tali gruppi si fondano. Decisioni parziali e non coordinate con l'insieme delle decisioni che si prendono in altri settori e campi con cui quelle decisioni sono interdipendenti, possono essere adottate sia dal governo centrale che dagli altri gruppi. Se l'estensione del metodo di pianificazione avviene (oggi che, in certa misura, è già adottato a livello centrale e costituisce quindi un punto di forza del governo centrale) tale estensione ha l'effetto di rafforzare il "potere" dei gruppi che non sono il governo centrale (governi locali, imprese, sindacati) e non già di diminuirlo, giacché tali gruppi parteciperebbero, così facendo, con maggiore responsabilità alle scelte di lungo periodo delle quali la pianificazione è necessariamente portatrice.

Si aggiunga, in particolare, che i grandi gruppi di potere economico (finanziari e industriali) hanno da molto tempo adottato il metodo della pianificazione, che li ha condotti a condizionare e « trascinare» con più efficacia l'azione del governo centrale. Se il governo centrale rafforzerà il suo metodo di pianificazione, vorrà dire che

² Si veda anche: Franco Archibugi, *La politica di piano in Italia: tra il passato e l'avvenire*. Centro di studi e piani economici, contributi occasionali n. 20. Roma, 1967.

³ Cfr: Neil Chamberlain, *Private and Public Planning* New York, Me Graw-Hill, Book Co., 1965.

rafforzerà il suo potere; gli altri gruppi più deboli (governi locali e sindacati) che non hanno mai pensato di pianificare, almeno in modo sistematico, hanno interesse:

a) in primo luogo, che il governo centrale pianifichi la sua azione - perché ne dovrebbe risultare un maggiore potere ispirato ad obiettivi di interesse generale (e non strumentale per gli interessi parziali delle grandi imprese e dei grandi affari);

b) in secondo luogo, che metodi di pianificazione vengano da loro stessi adottati per incrementare il proprio potere - contrattuale con il governo centrale, assumendone tuttavia corresponsabilmente i vincoli e le condizioni.

4. Le sfere autonome di pianificazione del governo e del sindacato

Pianificazione significa porre in un quadro o piano di coerenze globali - settoriali, territoriali e temporali - le singole decisioni economiche e sociali. Se i sindacati non vogliono soggiacere passivamente alle scelte del governo centrale, giustificate dal quadro o piano di coerenze, devono partecipare alla elaborazione del quadro di coerenze. In sede di elaborazione del piano, tuttavia, questa partecipazione risulta complessa: le scelte del governo centrale sono una cosa, le scelte del sindacato un'altra. Entrambi per renderle razionali hanno bisogno di una pianificazione. L'una avrà come variabile indeterminata la libertà di azione dell'altra istituzione. Sulle scelte del governo centrale, previste da un programma nazionale, il sindacato non ha autorità: si tratta di investimenti pubblici, incentivi produttivi, manovre finanziarie, manovre fiscali, manovre monetarie, etc. Sulle scelte del sindacato il governo centrale non ha autorità: si tratta essenzialmente di manovre salariali, che influiscono sul sistema dei prezzi e sulle scelte di investimento delle imprese.

Il problema non è di rendere unitario, cioè corporativo, il processo di decisione del governo centrale e del sindacato, dando al governo autorità sulle scelte del sindacato e al sindacato autorità sulle scelte del governo. Il problema è di rendere "coerenti", in base al piano delle coerenze, le scelte dell'uno con quelle dell'altro, senza pregiudicare istituzionalmente le sfere di libertà di entrambi.

Quindi porre il problema della "libertà" dell'azione sindacale rispetto al piano è porre un falso problema, perché non è questione di "limitare", in vista e ossequio del piano governativo, l'azione contrattuale del sindacato; il problema "vero" è solo quello di accompagnare

- ad un *piano di distribuzione delle risorse nazionali*, distribuzione in consumi e investimenti, in vista di obiettivi di ristrutturazione delle attività produttive tali da conseguire certi obiettivi di reddito e di produttività, a diversi livelli settoriali e territoriali, anche
- un *piano coerente di distribuzione degli incrementi salariali*, che tenga conto ragionato e critico degli obiettivi produttivi del piano distributivo delle risorse.

Se la formulazione del piano economico compete al governo centrale, il piano concernente l'evoluzione e la distribuzione dei salari compete essenzialmente ai sindacati. Manovrando l'azione contrattuale essi hanno bisogno di razionalizzare e coordinare le proprie decisioni, non solo di fronte alle decisioni di altri gruppi e istituzioni (governi centrali e locali ed imprese) ma anche all'interno stesso del movimento sindacale, rappresentativo di diversi settori produttivi e di diversi gruppi sociali.

L'estensione del meccanismo di pianificazione non avverrebbe in tal modo a spese dell'autonomia del sindacato bensì a vantaggio di essa.

5. Contrattazione collettiva di mercato e contrattazione collettiva di piano

Il piano del governo centrale (è il caso del primo piano quinquennale italiano) è poco probabile che giunga a disarticolare i suoi obiettivi di redditività e valore aggiunto fino al livello dei redditi unitari di lavoro dei singoli settori produttivi.

Il sindacato però, per orientare l'azione contrattuale delle diverse categorie e sindacati di azienda, dovrebbe poter disporre di un proprio autonomo *schema di*

riferimento per la politica dei redditi e dei salari. Sulla base di quantificazioni coerenti con quelle del piano centrale (o con esse comunque in contestazione critica, ma conformi nel loro carattere di globalità), lo schema dovrebbe fissare i criteri generali e gli obiettivi in base ai quali giudicare ciascuna situazione e orientare l'azione contrattuale particolare. Senza tale “schema di riferimento” (o “piano dei salari”) la contrattazione collettiva si muove nell' ambito tradizionale del “mercato del lavoro”, dei rapporti di forza puramente casuali, della più totale indeterminazione rispetto agli obiettivi del piano. Come tale, si presta sempre ad essere redarguita dal governo centrale come non conforme al piano centrale, senza la possibilità di dimostrare la sua coerenza, invece, con gli obiettivi del piano. L'assenza di uno “schema di riferimento”, in altri termini, indebolisce l'azione contrattuale dei sindacati.

In regime di piano, per esempio, quali ragioni si adducono per fissare una richiesta di aumento contrattuale del 10% piuttosto che del 15 o del 5% ? Non più i margini di profitto dell'azienda, perché potrebbe trattarsi di settori nei quali occorre smantellare posizioni monopolistiche e ridurre le forme di auto-finanziamento, favorendo il trasferimento dei capitali altrove. Non più gli incrementi di produttività, che potrebbero, per esempio, essere troppo bassi malgrado l'importanza anche sociale del bene o del servizio prodotto. Non più il solo rapporto di forza contrattuale, che creerebbe un elemento di pura irrazionalità in un sistema coordinato di azioni. Tutto ciò poteva avvenire in regime di contrattazione collettiva di mercato. La contrattazione collettiva di piano ha bisogno di criteri nuovi di valutazione: e tali criteri debbono essere pazientemente costruiti dal sindacato stesso e possibilmente prima degli altri gruppi, in particolare prima del governo centrale, se vuole - con la forza tipica dell'iniziativa - porsi in posizione negoziale di vantaggio.

6. Caratteristiche fondamentali di uno schema di riferimento dei salari o “piano dei salari”

Il piano centrale è fondato su un modello di espansione delle risorse, che è fondato a sua volta su ipotesi-obiettivo di incremento dell'occupazione e della produttività (valore aggiunto per addetto) nei grandi settori di attività economica. E' probabile che tali ipotesi-obiettivo si giungerà a determinarle, nei prossimi piani quinquennali del governo centrale, ad un livello settoriale ancora più disaggregato.

Poiché il modello di espansione delle risorse fornisce obiettivi che si riferiscono a grandezze valutate a prezzi costanti, le variabili del modello rappresentano quantità fisiche. La produttività così ipotizzata è una produttività fisica. Ciò significa che le ipotesi-obiettivo di incremento delle produttività prescindono da ogni incremento di produttività che potrebbe essere determinato da variazioni dei prezzi dei beni e servizi prodotti e da variazioni nella remunerazione dei fattori.

Il modello pertanto si basa su una struttura dei redditi del tutto statica, in termini relativi, anche se in movimento nei suoi valori assoluti. Ora invece sappiamo che prima o poi durante il periodo del piano - cioè talora come causa talora come effetto dello sviluppo programmatico - vi potranno essere delle variazioni nella struttura dei redditi e dei salari. Specialmente in Italia - dove si lamentano (e la loro eliminazione è appunto uno degli obiettivi della programmazione) dei forti squilibri nei redditi e nei salari unitari fra diversi settori e territori - bisogna non solo *prevedere* ma addirittura *programmare* delle variazioni nella struttura dei redditi e dei salari, cioè variazioni nei redditi e nei salari “relativi”.

L'eliminazione degli squilibri comporta infatti che i salari di certi settori sfavoriti marcino ad un ritmo superiore degli altri; in alcuni settori (quelli industriali specialmente) ciò deve essere condizionato al raggiungimento di adeguati incrementi della produttività fisica. In altri (come è il caso di alcuni servizi pubblici, per esempio sanitari o scolastici o di ricerca), il maggiore incremento dovrà - avvenire *anche indipendentemente* da variazioni di produttività fisica.

Variazioni di salari differenziate, potranno infine rispondere anche ad obiettivi particolari di espansione di certi settori, di qualificazione operaia in certe direzioni

etc. Ora, questa dinamica differenziale dei salari, occorre innanzitutto programmarla. E poi, con il tempo, seguirla, controllarla, revisionarla. Tale dinamica, è alla base delle ipotesi-obiettivo di variazione dei prezzi, i quali - in assenza ipotetica di variazioni dovute ai prezzi delle materie importate o alla scarsità dell'offerta - variano essenzialmente in funzione delle variazioni dei prezzi dei fattori primari (capitale e lavoro) della produzione. Infatti le ipotesi di variazione dei prezzi di remunerazione di tali fattori (interessi e salari) dovranno essere inserite nel modello di espansione che è alla base del piano centrale; e determineranno così un sistema dinamico di prezzi relativi, trasformando la pianificazione in termini di "volume" in una pianificazione in termini di "valore".

Si avranno in altri termini delineate le variazioni dei prezzi accettabili e quelle inaccettabili, quelle che richiederanno e quelle che non richiederanno speciali interventi della politica economica, attraverso l'uso di particolari strumenti di manovra (fiscali, monetari, legislativi).

Il raccordo dell'azione salariale dei sindacati con il piano centrale è in tal modo assicurato. Con questo anche la coerenza logica del piano dei salari con un piano economico. La coerenza dei valori economici invece, cioè delle cifre, del piano dei salari con quello economico non è più strettamente necessaria. Anzi, assicurata la coerenza logica con il piano, si è molto più liberi di contestarne i contenuti quantitativi. Si negozia ora sulle cifre, non più su idee vaghe. E questo non può non essere riconosciuto se non un atteggiamento di responsabilità, di serietà, di capacità, di vera forza. Lo sapranno i sindacati adottare? ⁴

⁴ Come riferimento bibliografico essenziale sui temi trattati in questo articolo si vedano anche, oltre ai saggi di questo volume i seguenti lavori:

- Andreatta Nino, *Strategia sindacale in una economia di piano*. Relazione al Convegno di studio delle ACLI, Roma, 2-4 dicembre 1964.
- Archibugi Franco, *Tendenze di fondo della contrattazione collettiva*, in: CISL, *Aspetti e tendenze della contrattazione collettiva*. Quaderni di Studi e Documentazione n. 12. Roma, 1959, pp. 11-72.
- Archibugi Franco, *Pianificazione economica e contrattazione collettiva*, in: "Studi Economici", Napoli 1958, pp. 482-514.
- Di Nardi Giuseppe, *Lineamenti generali di politica dei redditi*, Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, quaderno n. 39.
- Dunlop John T., *Guideposts, Wages and Collective Bargaining*, in: G. P. Shultz e R.Z. Aliber eds., *Guidelines, Informal Controls and the Market Place*. Chicago, 1966.
- Mazzocchi Giancarlo, *La politica dei redditi*. Relazione svolta al Convegno nazionale sulla politica dei redditi, promosso dalla C.C.L.I.A. di Pavia, il 4-5 dicembre 1965. (Cfr. Atti, pp. 25-26).
- Mazzocchi Giancarlo, *La politica salariale*. Relazione svolta al 7° Convegno di studi di economia e politica del lavoro, promosso dalla CISL, a Roma il 26 e 27 maggio 1967. (in: "Sindacalismo", maggio-giugno 1967, pp. 20-48).
- Merli-Brandini Pietro, *Sindacato e programmazione: lotta economica o coesistenza*, in: "Il Nuovo Osservatore", febbraio-marzo 1965.
- Momigliano Franco, *Sindacati, progresso tecnico e programmazione*. Torino, Einaudi, 1966.
- Napoleoni Claudio, *Sindacato e programmazione*, in "La Rivista Trimestrale", gennaio-giugno 1965.
- Royal Commission on Trade Unions and Employers Associations 1965-68; (Chairman: Lord Donovan), *Report*, London 1968.
- Solow R. M., *The Case Against The Case Against the Guideposts*, in G. P. Shultz e R. Z. Aliber eds., *Guidelines, Informal Controls and the Market Place*. Chicago, 1966.
- Steuer M. D., *Economic Policy and Union Activity*, in D. C. Roberts ed., *Industrial Relations, Contemporary Problems and Perspectives*. London 1962.