

POLITICA DEI REDDITI

Precisazione del suo contenuto alla luce dell'esperienza

IL CONCETTO DI POLITICA DEI REDDITI

La pluralità, la complessità e l'interdipendenza delle problematiche da risolvere richiedono una scelta di priorità e l'armonizzazione degli obiettivi da perseguire.

1. E' ormai generalmente riconosciuto che nei sistemi economici moderni **gli organi pubblici devono affrontare complicate problematiche**, l'una innestata nell'altra, le cui soluzioni spesso comportano aspetti di incompatibilità piuttosto delicati, anche in quei sistemi che rivelano il raggiungimento di un buon grado di industrializzazione.

Le problematiche a cui si fa cenno sono: la necessità di conseguire e mantenere un elevato e stabile livello d'occupazione; l'esigenza di sfruttare al massimo grado possibile le opportunità di sviluppo produttivo offerte da tecnologie sempre più nuove e stupefacenti; la necessità di evitare che il perseguimento del progresso tecnico acuisca le disparità nella distribuzione dei redditi e delle ricchezze, e l'esigenza, piuttosto, di approfittare dello sviluppo produttivo per proseguire o avviare un processo di redistribuzione; l'opportunità di evitare che la dinamica del sistema produttivo, della distribuzione e della domanda comportino un aumento dei prezzi, al di là di certi limiti, ed uno squilibrio durevole della bilancia dei pagamenti.

Fino a che punto è ammissibile procurare disoccupazione per perseguire il progresso tecnico? Fino a che punto è opportuno tendere ad una distribuzione più equa a danno del massimo perseguimento del progresso tecnico, della stabilità e della piena occupazione? Le domande di questo tipo potrebbero moltiplicarsi. E' chiaro che il rispondere ad esse richiede la scelta prioritaria di una problematica piuttosto che di un'altra, la destinazione degli sforzi della politica economica in una direzione piuttosto che in un'altra. E' evidente che, ove non sia possibile sacrificare completamente la soluzione di nessuna di tali problematiche, esse devono essere considerate tutte insieme, pur con un peso specifico differenziato a seconda del sistema a cui ci si riferisce, e rappresentate in un pacchetto interdipendente di

obiettivi a cui si deve necessariamente mirare con sforzi articolati e coordinati; si deve essere consapevoli che una misura di politica economica, se può avere effetti positivi dal punto di vista della soluzione della problematica della piena occupazione, può anche comportare instabilità (si pensi ad una politica della spesa pubblica di tipo espansivo); e perciò può essere necessario un fiancheggiamento con altre misure operanti in direzioni e sensi diversi, sulla base di un rigoroso coordinamento generale.

La scelta delle priorità e l'armonizzazione degli obiettivi richiedono necessariamente l'adesione dei gruppi sociali, ricercata attraverso garanzie in materia di distribuzione.

2. Da tempo, si è parlato di **programmazione** per indicare tra l'altro la definizione dei problemi da risolvere ovvero degli obiettivi da perseguire (con un'attenta considerazione degli elementi di interdipendenza e di priorità ad essi riferibili in un dato contesto economico-sociale), nonché l'individuazione dell'insieme coordinato di strumenti e metodi indispensabili (pur nella possibilità d'alternative) per conseguire nel miglior modo il complesso organico d'obiettivi.

La realizzazione della programmazione si è però mostrata, nei sistemi industrializzati occidentali, lenta e faticosa: **difficile si è rivelata la scelta delle priorità e l'identificazione precisa delle interdipendenze tra gli obiettivi**; certamente non facile è stata la costruzione di schemi logici (talvolta si è parlato di **modelli**) su cui fondare il collegamento tra strumenti ed obiettivi; ancor meno facile è stato delineare gli strumenti e i metodi migliori, in vista della soluzione dei problemi, e configurare schemi di armonizzazione e di coordinamento, nello spazio e nel tempo, delle misure da intraprendere.

Una delle difficoltà maggiori contro cui ha urtato il processo di programmazione nei sistemi suddetti è stata quella relativa alla possibilità o meno di mettere d'accordo i principali gruppi sociali, componenti la comunità nazionale, sull'ordine degli obiettivi da perseguire, e di convincerli sulla opportunità di introdurre un « pacchetto » di misure piuttosto che un altro. I gruppi sociali, tra l'altro, si sono sempre mostrati piuttosto interessati alle modalità di distribuzione della produzione ottenuta; d'altronde, la distribuzione coinvolgeva in modo immediato alcune delle problematiche ricordate, e in modo mediato altre: la distribuzione poteva essere più o meno equa, a parere di certi gruppi, poteva agevolare od ostacolare il perseguimento del progresso tecnico, poteva avvenire in modo che i redditi monetari avessero una dinamica più intensa del reddito reale, così da procurare aumenti di prezzi e squilibrio della bilancia dei pagamenti, e così via.

Nasceva, dunque, un'esigenza urgente, se si voleva, da una parte offrire delle garanzie pressochè immediate sulle modalità di distribuzione nel lungo periodo della produzione crescente, e

dall'altra parte evitare che la lentezza del processo di programmazione lasciasse insoluti, od esposti all'occasionalità degli eventi, i **problemi di più urgente soluzione**, che potevano avere componenti di carattere psicologico (in termini di fiducia nella espansione del sistema produttivo e nella partecipazione di tutti i gruppi sociali ai frutti di essa) tutt'altro che irrilevanti.

La politica dei redditi di breve periodo e quella di lungo periodo. Loro contenuto essenziale.

3. Tale duplice esigenza conduceva gradualmente a coniare ed accettare una nuova espressione: **politica dei redditi**. La definizione data dall'OCSE nel 1962, a proposito di questa politica, era incerta:

« Politica dei redditi significa che i pubblici poteri devono avere un'opinione sulle condizioni in cui l'evoluzione dei redditi può essere compatibile con dati obiettivi economici e soprattutto con la stabilità dei prezzi; essa significa inoltre che i pubblici poteri devono sforzarsi di ottenere l'accordo dell'opinione pubblica sui principi che devono guidare l'aumento dei redditi; essa significa infine che i pubblici poteri devono indurre la popolazione a rispettare volontariamente tali principi » (1).

Predominava la preoccupazione, emersa chiaramente in Gran Bretagna e negli Stati Uniti, che il perseguimento di politiche della piena occupazione favorisse la **presenza incontrollata di tensioni inflazionistiche** sui mercati del lavoro e dei beni e pregiudicasse lo sviluppo produttivo nel tempo tramite riflessi negativi durevoli sulla bilancia dei pagamenti. Si voleva, quindi, controllare le tensioni inflazionistiche, ma nello stesso tempo si era consapevoli che occorreva l'**adesione volontaria dei gruppi sociali** per ottenere un controllo efficace e che il controllo sulla distribuzione si ripercuoteva in modo importante al di là degli aspetti di stabilità.

Comunque, l'accento posto sulla stabilità (ragionevole) dei prezzi e della bilancia dei pagamenti caratterizzava la politica dei redditi, emersa dalle preoccupazioni britanniche e statunitensi, essenzialmente come una politica di breve periodo. Anche gli aspetti di adesione (emersi in tutta evidenza in Gran Bretagna nella **Dichiarazione di Intenzioni** del dicembre 1964) rivelano una immediata dimensione di breve periodo pur essendo strettamente legati alle problematiche di lungo periodo.

L'Olanda e i paesi nordici tuttavia, essendo meno afflitti dai problemi di squilibrio della bilancia dei pagamenti (non bisogna ignorare che la sterlina e il dollaro sono tuttora al centro del sistema monetario e finanziario internazionale), sono riusciti a delineare una **politica dei redditi di lungo periodo**.

« La politica dei redditi — ha rilevato un economista norvegese — può essere affrontata da due punti di vista diversi. Il primo consiste nel

(1) OCSE, *Une politique d'équilibre des prix*, Parigi 1962, p. 23.

tentativo di influenzare gli sviluppi dei redditi in termini nominali, in modo tale che essi non danneggino una stabilità ragionevole del livello generale dei prezzi. Questo è stato talvolta denominato il punto di vista del pompiere. L'altro punto di vista è basato sul desiderio di migliorare i livelli di vita di individui appartenenti ai gruppi sociali in posizione più sfavorevole e di influenzare la distribuzione del reddito in generale. Questo è il punto di vista dell'architetto, in base al quale si ricorre a misure quali l'imposizione progressiva e la concessione di prestazioni attraverso il sistema della sicurezza sociale » (2).

La politica dei redditi di breve periodo presupponeva e presuppone il mantenimento delle quote della produzione spettanti ai diversi gruppi sociali ad un livello di partecipazione globalmente costante, supposta immutata l'occupazione. Ciò significa che, aumentando il reddito reale, le vicende dei redditi distribuiti in termini nominali non dovrebbero far sì che si alteri la macrodistribuzione del reddito. Si è però riconosciuto che, se il controllo si esercita solo nei confronti di una certa categoria di redditi (ad esempio i salari, come nelle prime esperienze infelici di « pausa salariale » in Gran Bretagna), ciò può in definitiva risolversi in un'alterazione della distribuzione globale, a favore dei percettori dei redditi che sfuggono al controllo. Per cui, si richiede non già una politica di redditi in senso stretto, che in sostanza non sarebbe altro che una politica salariale « sui generis », bensì una politica dei redditi in senso ampio, che miri a disciplinare la dinamica di tutte le categorie di redditi in termini nominali: salari, profitti, interessi, rendite, ecc.

La politica dei redditi di lungo periodo presupponeva e presuppone che la distribuzione del reddito, per quote globali (ed anche ipotizzando una possibile temporanea diminuzione della occupazione), debba variare a favore di certi gruppi sociali e a danno di altri, approfittando dell'espansione del sistema produttivo e cercando di rispettare l'insieme di obiettivi proposti alla programmazione di lungo periodo.

E' possibile pensare ad una politica dei redditi che fonda i due aspetti, di breve e lungo periodo, e preveda un processo di redistribuzione che, senza sacrificare il perseguimento di altri obiettivi di lungo periodo, conduca anche ad una ragionevole stabilità dei prezzi e della bilancia dei pagamenti?

Per rispondere a questa domanda, di importanza chiave onde verificare se le politiche dei redditi rimarranno o meno essenzialmente sul piano della disputa terminologica, dobbiamo indicare alcuni elementi dello sfondo di teoria economica su cui si basano i ragionamenti in tema di politica dei redditi; e indagare sulla possibilità concreta che tale politica si esprima in linee strumentali efficaci, in vista degli obiettivi che con essa si intende perseguire.

(2) SKANLAND E., *Incomes Policy: The Norwegian Experience*, in *British Journal of Industrial Relations*, novembre 1964.

GLI SCHEMI TEORICI DI BASE DELLE POLITICHE DEI REDDITI

La politica dei redditi di lungo periodo vuole operare « a priori » sul processo di distribuzione dei redditi.

1. Si può rilevare che, per quanto si tratti di politica di breve o di lungo periodo, **la politica dei redditi mira a disciplinare l'evoluzione delle quote di distribuzione in termini nominali in vista di certi obiettivi.** L'adozione di una politica dei redditi di breve periodo significa scegliere la stabilità del sistema (in termini di andamento dei prezzi e di equilibrio nel tempo della bilancia dei pagamenti) come obiettivo prioritario, almeno temporaneamente, rispetto agli altri. L'adozione, invece, di una politica dei redditi di lungo periodo significa attribuire una posizione prioritaria agli obiettivi di equidistribuzione tra gruppi sociali e gruppi di percettori di redditi.

Le motivazioni di ordine teorico che spingono, nel tendere a una distribuzione più equa come primo obiettivo, ad interessarsi dell'evoluzione delle remunerazioni nominali ai fattori produttivi, rispondono ad una logica ormai tradizionale, che trova agganci diretti persino nel pensiero fabiano di fine secolo scorso. Già allora si era intuito che lo sviluppo del sistema produttivo richiede, per certe sue incongruenze, un'attiva opera di redistribuzione a favore dei soggetti più deboli. Attualmente, si è riusciti a mettere in luce che le incongruenze del sistema sono riconducibili all'imperfezione dei meccanismi di mercato (per cui mancherebbe quel contributo positivo generale al benessere di tutti attraverso riduzioni su larga scala dei prezzi dei beni), alla stessa esasperazione della lotta tra i gruppi sociali per la partecipazione al prodotto globale in espansione, all'incertezza degli organi della politica economica e dei gruppi organizzati di fronte alla necessità di contemperamento di esigenze diverse.

La novità della **nuova politica dei redditi di lungo periodo**, riguardo alle vecchie politiche di redistribuzione, sta nel non accontentarsi della correzione degli effetti distributivi negativi ex-post, ma nel **tentativo di operare ex-ante** e in modo armonico: **a)** cercando per quanto possibile di attivare i meccanismi di mercato o meccanismi succedanei (ad esempio, attraverso lo strumento dell'impresa pubblica); **b)** inserendo accuratamente l'obiettivo dell'equidistribuzione (pur in posizione prioritaria) e gli strumenti per perseguirlo nel « pacchetto » coordinato di obiettivi e di strumenti, per cui la redistribuzione appare spesso come un prezzo da pagare per meglio mirare gradualmente, con la partecipazione attiva di tutti i gruppi sociali, a conseguire tutto l'insieme di obiettivi, di breve e lungo periodo.

I motivi di ordine teorico di una politica dei redditi di periodo breve.
Alcune caratteristiche dell'evoluzione degli schemi teorici di base. Normalità delle forme di mercato non competitive e ruolo del progresso tecnico. Verso una teoria eclettica dell'inflazione.

2. Le motivazioni di ordine teorico che spingono ad interessarsi dell'andamento delle remunerazioni monetarie, in vista della stabilità dei prezzi e della bilancia dei pagamenti (3), sarebbero riconducibili all'accettazione di un complesso interdependente di obiettivi del tipo di quelli ricordati più sopra, e ad alcune trasformazioni di fondo negli schemi teorici tesi a « spiegare » i complessi rapporti tra produzione, distribuzione e domanda nei diversi sistemi economici.

Anzitutto, il peso dell'azione dei gruppi organizzati e della accettazione del suddetto « pacchetto » di obiettivi rende i contorni di tali schemi alquanto sfumati, in quanto vi sono componenti di carattere extra-economico che interferiscono continuamente nelle relazioni identificabili tra le varie grandezze economiche.

In secondo luogo, non è più possibile partire dal presupposto che vi sia concorrenza pura o perfetta su tutti i mercati del sistema, o almeno che la concorrenza sia la norma mentre le imperfezioni di mercato rappresentino l'anormalità; poiché altrimenti si rischia di non riuscire affatto ad ottenere costruzioni teoriche atte a spiegare la realtà. Vi sono forti dubbi che il pensare l'introduzione di quel presupposto come un primo passo di un processo per approssimazioni successive non conduca in una direzione completamente sbagliata l'analisi dell'economista. Se si presuppone che le forme di mercato non competitive siano più normali che anormali, allora le funzioni dei prezzi mutano profondamente ed occorre individuare nuovi meccanismi a cui legare la distribuzione del prodotto crescente tra i titolari dei fattori produttivi, diversi da quelli fondati essenzialmente sulla riduzione dei prezzi.

In terzo luogo, come è stato messo in luce (4), un'analisi dinamica non può ignorare che il progresso tecnico domina la evoluzione produttiva dei sistemi economici moderni: il suo contributo allo sviluppo produttivo va ben al di là, attraverso una incessante modificazione delle combinazioni e dei metodi produttivi, di quello ascrivibile all'aumento dell'occupazione (in sistemi prossimi alla piena occupazione e con un incremento delle forze di lavoro relativamente modesto, tranne nel caso di massive immigrazioni dall'esterno) e alla stessa accumulazione del capitale.

Il dominio del progresso tecnico si esprime, tra l'altro, con

(3) Cfr. ad esempio, MAZZOCCHI G.C., *La politica dei redditi*, relazione ciclostilata, presentata il 5 dicembre 1965 ad un Convegno tenuto a Pavia.

(4) Cfr. DI NARDI G., *Lineamenti generali di politica dei redditi*, in *Rassegna del lavoro*, giugno 1965.

peso differenziato a seconda dei differenti settori e delle diverse unità produttive, in connessione alla natura del prodotto, alla possibilità di configurare o meno certi schemi organizzativi, alla capacità per la produzione di condizionare più o meno direttamente la domanda, di modo che siano in definitiva le imprese a regolare il mercato e non viceversa, e così via. Il prevalere del progresso tecnico e il suo articolarsi settoriale o per unità produttive conducono a rivedere profondamente talune costruzioni teoriche comunemente accettate, che tendono a spiegare i rapporti tra produzione, distribuzione e domanda sulla base di processi di sviluppo dominati dall'aumento dell'occupazione e dall'accumulazione del capitale, e a tendere a costruzioni teoriche in cui il progresso tecnico giuoca un ruolo importante e in cui l'analisi è effettuata tenendo conto della diversa dinamica dei vari settori, pur interdipendenti e integrati (5).

L'accettazione di premesse di tipo strutturale per quanto concerne la dinamica dei sistemi produttivi ha, in quarto luogo, profonde ripercussioni in termini di **teoria dell'inflazione** che può essere accolta nelle suddette costruzioni teoriche. Dato che le politiche dei redditi di breve periodo dovrebbero mirare ad assicurare una ragionevole stabilità dei prezzi, lo schema concettuale che viene seguito a riguardo dei fattori causali dell'aumento dei prezzi assume un'importanza notevole. La configurazione di costruzioni teoriche in cui il progresso tecnico è considerato dominante ed operante in modo differenziato, così da influire sulla struttura del sistema produttivo, fa rifuggire da una teoria dell'inflazione che consideri esclusivamente le pressioni dal lato della domanda o la spinta proveniente dagli aumenti salariali come causa dell'inflazione (6). L'unica teoria della inflazione che diviene accettabile è una teoria di **tipo eclettico**, che ammette che l'aumento dei prezzi risulti da un insieme composito di cause: dai rapporti tra domanda e offerta sui mercati che si presentano ancora con un sufficiente grado di competitività, alle tensioni salariali in certi settori, all'andamento di talune componenti di costo (di produzione o di distribuzione) per altri settori.

Lo spazio disponibile per variazioni delle remunerazioni, come capacità di pagare del sistema entro un orizzonte temporale abbastanza lontano.

3. Lo schema di ragionamento su cui si fonda la scelta di un tipo di politica dei redditi piuttosto che un altro, prevede: a)

(5) Interessanti appaiono le prospettive aperte in tale direzione dai lavori del PASINETTI L. Cfr.: *Fluttuazioni cicliche e sviluppo economico*, in *L'industria*, 1960, n. 1; PASINETTI L. e SPAVENTA L., *Verso il superamento della modellistica aggregata nella teoria dello sviluppo economico*, in *Rivista di politica economica*, settembre 1960; PASINETTI L., *A Multisector Model of Economic Growth*, Cambridge, 1963.

(6) Per una chiara esposizione delle diverse teorie dell'inflazione,

la esplicitazione degli obiettivi a cui si vuole mirare; **b)** la stima della capacità di far fronte a certe esigenze della distribuzione o redistribuzione, cioè la stima dello **spazio disponibile** per le variazioni delle remunerazioni monetarie dei fattori; **c)** la definizione dei criteri necessari per rendere ottima l'utilizzazione dello spazio disponibile in vista degli obiettivi da perseguire.

Il riferimento a forme di mercato non competitive, come aspetti normali della realtà, all'andamento settoriale del progresso tecnico, il richiamo ad una teoria eclettica e strutturale dell'inflazione conducono chiaramente, nella definizione dei criteri atti a rendere ottima l'utilizzazione dello spazio disponibile, a configurare il ragionamento su piano molto differenziato, a livello di singolo tipo di remunerazione, tenuto conto delle mansioni nel processo produttivo, e così via.

L'analisi del progresso tecnico con le sue componenti settoriali diviene, d'altronde, molto importante agli effetti della stima dello spazio disponibile per le variazioni delle remunerazioni monetarie di fattori; spazio disponibile che « può essere interpretato come la **capacità di pagare** del sistema economico in un dato periodo di tempo, ossia di soddisfare le richieste dei gruppi organizzati » (accolte tra gli obiettivi a cui si mira) (7); così interpretato, tale « spazio » non sarebbe altro che « [...] la variazione del reddito reale del sistema in un dato periodo di tempo ».

A parte il fatto che lo stesso andamento dei prezzi può condizionare le dimensioni della variazione del reddito reale in un dato periodo di tempo, il tempo coinvolge notevoli aspetti in una direzione peculiare. Infatti, se il periodo di tempo considerato è abbastanza lungo (un periodo pluriennale, ad esempio) diviene importante precisare se si fa riferimento alla variazione del reddito reale del sistema in tutto il periodo globalmente considerato, oppure alla variazione del reddito reale in un periodo più breve configurato nell'ambito di quello precedentemente menzionato (8). E' evidente che, di fronte ad un insieme di problematiche interdependenti, del tipo di quelle menzionate all'inizio, più l'attenzione si proietta nel futuro e meglio è: deve quindi trattarsi di un periodo piuttosto lungo, tale da poter consentire la presenza di obiettivi di sviluppo da perseguire, e la de-

cfr. il saggio del CONARD J. W. contenuto nel volume, edito a cura della Commission on Money and Credit statunitense: *Inflation Growth and Employment*, Englewood Cliffs, 1963.

(7) Cfr. MAZZOCCHI G.C., *La politica dei redditi*, relazione già menzionata; per le citazioni, cfr.: *La politica dei redditi, politica economica definita oppure mito?*, in *Mondo Economico*, 11 dicembre 1965.

(8) Potrebbe essere interpretato in questo senso il richiamo fatto dal TRAVAGLINI V., nella sua relazione su « *Produttività, prezzi e salari* » alla Società italiana degli Economisti (6 novembre 1965), alla distinzione tra produttività attuale e produttività potenziale, connessa alla separazione tra instabilità fisiologica e instabilità patologica (instabilità di breve periodo che non si accorda con un'ipotesi di relativa stabilità nel lungo periodo).

finizione dello spazio disponibile deve riguardare l'intero periodo considerato, tenendo quindi conto delle ripercussioni che l'andamento della distribuzione in periodi più limitati può avere in termini di capacità produttiva del sistema nell'ambito dell'intero orizzonte temporale.

Continuità della vita del sistema economico al di là dell'orizzonte temporale. Struttura della domanda, struttura della ricchezza e distribuzione in tale luce. Investimenti e politica dei redditi.

4. Qui si impone un'ulteriore qualificazione. In genere, si considera fin troppo lungo, agli effetti di una capacità di previsione in un mondo estremamente dinamico come quello in cui viviamo, un periodo intorno ai cinque anni. Ma il sistema economico vive anche al di là di tale periodo, per cui **si deve tenere necessariamente presente anche ciò che succederà oltre l'orizzonte temporale**. La precisazione dello spazio disponibile non può prescindere da tale fatto, come non può prescindere dal passato soprattutto quando vi è una pesante eredità in termini di disoccupazione, maldistribuzione dei redditi, e così via.

Il tenere conto di ciò che succederà in un futuro più lontano può significare che il ragionamento sulla definizione dello spazio disponibile debba conglobare anche certe ipotesi sulla struttura della domanda (di beni di consumo e di beni di investimento) e sulla struttura della ricchezza (specialmente del capitale complessivo) esistente nel sistema alla fine del periodo di base.

Tra l'altro, ciò impone di non ignorare che: a) il processo di distribuzione, graduato sulla base di certi criteri nel corso del periodo di base, può condizionare direttamente la struttura della domanda e della ricchezza, poiché la distribuzione in maggiori profitti piuttosto che in maggiori salari potrebbe rappresentare un incentivo ad investire e viceversa la distribuzione in maggiori salari potrebbe rappresentare un incentivo a consumare, ecc.; b) il processo di distribuzione può influire più immediatamente sulla struttura terminale della domanda e della ricchezza, in quanto l'azione esercitabile sulle componenti attuali e di periodo breve della domanda può avere effetti cumulativi, di tipo accelerativo o decelerativo, nei confronti della domanda di beni di investimento; c) la struttura degli investimenti e soprattutto la distribuzione di certi tipi di investimento nel corso del periodo base può condizionare le dimensioni del risultato produttivo globale che delinea i confini, una volta tenuto conto del futuro, entro cui operare la distribuzione del reddito (9).

Dunque, sia che si ritenga che l'adozione di tecnologie più avanzate e con maggiore contenuto dinamico sia legata diretta-

(9) Su quest'ultimo aspetto, insiste in modo molto particolare il Dr NARDI G. nel saggio citato in precedenza (*Lineamenti generali ecc.*) sulla base dell'analisi della problematica relativa alla produttività del capitale.

mente ad un certo sforzo di investimento (il che, alla luce della esperienza di alcuni paesi progrediti, sembra poter essere discutibile), sia che l'attenzione sugli investimenti sia attratta per effetto dei riflessi che essi possono avere anche al di là del periodo di base, la domanda di beni di investimento, il suo andamento quanto a dimensioni (via via nel tempo) e a struttura, occupano un posto di rilievo nello schema teorico di sfondo alle scelte concernenti la politica dei redditi.

5. In precedenza, si è posta la domanda: **è possibile un inserimento di una politica dei redditi di breve periodo**, mirante a scopi di stabilità, **in una politica dei redditi di lungo periodo**, mirante a scopi di equidistribuzione?

Fin qui si è avuto modo di osservare che: a) non è facile configurare schemi teorici di sfondo alla politica dei redditi, data l'interferenza continua di componenti extra-economiche; b) una volta definiti gli obiettivi su piano essenzialmente extra-economico, lo schema teorico di sfondo deve poter precisare lo spazio disponibile per la distribuzione; c) la definizione dello spazio disponibile e dei detti criteri deve avvenire tenendo conto del ruolo giocato dal progresso tecnico e dalle sue componenti settoriali, della presenza « normale » di forme di mercato non competitive, del fatto che l'inflazione può risultare da un complesso di pressioni dal lato della domanda (per le dimensioni e le caratteristiche di essa) e dal lato dei costi (tutte le componenti di costo, e non solo il costo del lavoro, con peso differenziato a seconda delle situazioni), del fatto che la domanda di beni di investimento gioca un ruolo di particolare importanza.

Comunque, prima di rispondere a tale domanda, occorre esaminare i **modi di attuazione della politica dei redditi**, facendo tesoro delle esperienze compiute e in atto.

GLI INSEGNAMENTI DELLE ESPERIENZE DI POLITICA DEI REDDITI

Insuccesso delle politiche dei redditi in senso stretto, del tipo politiche della « guiding light ».

1. Le prime esperienze di politica dei redditi sono denominate **politiche della « guiding light »**; lo spazio disponibile in esse è definito sulla base dell'andamento della produzione reale: si presta attenzione pressoché esclusivamente alle variazioni dei salari e si stabilisce, come criterio di aggiustamento fondamentale, che tali variazioni debbano essere operate sulla base delle variazioni della produttività media del sistema (10).

(10) Si usa ricondurre il concetto di politica della *guiding light* al tipo di politica « codificata » nell'ormai famoso rapporto del « sei saggi » dell'OCSE (*The Problem of Rising Prices*, Parigi, 1961).

In sostanza, le prime esperienze di politica dei redditi si sono ridotte ad essere semplicemente delle politiche salariali, senza alcun controllo diretto sulle altre forme di reddito distribuito. Ben presto, però, le politiche dei redditi di tale tipo hanno mostrato il loro fallimento, poichè si sono rivelate incapaci di assicurare la stabilità del sistema, in termini di prezzi e di equilibrio della bilancia dei pagamenti, e hanno avuto ripercussioni di carattere involutivo per quanto riguarda i problemi di distribuzione tra gruppi sociali.

Non sono riuscite ad evitare che i prezzi aumentassero perchè:

a) le politiche salariali adottate **non sono riuscite a controllare nemmeno l'andamento dei salari**, sia per il fenomeno marcatissimo dello slittamento salariale (11), sia per l'accoglienza tutt'altro che favorevole che una simile politica salariale ha avuto presso i sindacati;

b) naturalmente, esse **non sono riuscite a controllare l'andamento di talune componenti di costo** (i prezzi delle aree fabbricabili per l'attività edilizia, i prezzi di certe materie prime importate per taluni settori industriali, e così via) che hanno giocato in misura importante in determinate direzioni settoriali nell'ambito dei costi unitari medi, e neppure sono riuscite a controllare l'andamento di componenti del costo di distribuzione che hanno premuto sui prezzi al consumo, causando in parte (in taluni sistemi) la lievitazione;

c) tali politiche dei redditi in senso stretto (fondate pressochè esclusivamente sul controllo delle retribuzioni ai lavoratori) **non sono state adeguatamente sorrette da un soddisfacente funzionamento delle tradizionali forme di controllo della domanda**, attraverso la politica monetaria e la politica fiscale, cosicchè il processo inflazionistico ha continuato almeno a rispondere alle pressioni dal lato della domanda (12).

D'altronde, in parte per le difficoltà frapposte dai sindacati dei lavoratori ad una politica dei redditi in senso stretto, in parte perchè si è ritenuto che il mirare ad una politica dei redditi più generalizzata avrebbe comportato presumibilmente un più efficace perseguimento di dati obiettivi attraverso un'azione combinata sulla distribuzione e sulla domanda, si è dichiarato che **una politica dei redditi in senso stretto poteva determinare effetti indesiderabili su piano distributivo, anche al di là delle vicende di breve periodo.**

(11) Il fenomeno dello slittamento salariale è stato messo in luce da numerosi studi e rapporti ufficiali e no nei diversi Paesi (cfr., ad esempio, persino i vecchi rapporti, terzo e quarto, del *Council on Prices Productivity and Incomes*, Londra 1956-1961).

(12) Il ruolo inflazionistico della domanda è stato ampiamente riconosciuto anche dal citato «rapporto dei sei saggi» dell'OCSE che avrebbe, a parere di qualcuno, ufficialmente consacrato le politiche della «guiding light».

Una politica dei redditi in senso ampio come controllo generale sull'andamento delle retribuzioni di tutti i settori produttivi.

2. Si è quindi parlato dell'esigenza di una politica dei redditi (sempre concepita come una politica di periodo breve) in senso ampio: di una politica cioè **che disciplinasse l'andamento di « tutti » i redditi**, e non solo delle retribuzioni dei lavoratori.

A livello formale, una politica dei redditi in senso stretto poteva e può esprimersi con sollecitazioni a rispettare una data « norma », indicata dalla dinamica della produttività media, definita normalmente attraverso i dati della contabilità economica nazionale; una politica dei redditi in senso stretto poteva al limite, qualora le sollecitazioni fossero rimaste ferme al solo piano formale, tentare di imporre il rispetto della « norma » proposta, mediante prese di posizione quasi-obbligatorie, del tipo pausa-salariale ad esempio, come si è cercato di fare (con fallimento clamoroso) nell'esperienza britannica del 1962 (13).

Una politica dei redditi in senso ampio avrebbe potuto, come è avvenuto, precisare che la « norma » introdotta si riferiva in generale alle variazioni di tutte le principali voci di retribuzione, o almeno dei profitti oltrechè dei redditi di lavoro. Vi era però il rischio che il legame dei redditi diversi dai salari alla « norma » generale rimanesse solo su un piano formale; i rappresentanti dei lavoratori hanno, quindi, dichiarato chiaramente che non avrebbero preso in considerazione le sollecitazioni a contenere le rivendicazioni salariali entro la « norma », se non avessero avuto garanzie che i controlli sui profitti sarebbero stati effettivamente applicati. Come è noto, però, i profitti hanno essenzialmente una natura di residuo al di là di un complesso di componenti di costo; **come attuare dunque dei controlli sui profitti intesi a contenerli nell'ambito della « norma »?**

Si è pensato che ciò si poteva avere seguendo tre vie:

- a) una via indiretta, la **politica dei prezzi**;
- b) il **ricorso a forme tributarie di intervento sui profitti**;
- c) accompagnare le misure tradizionali di politica economica, tese a disciplinare la domanda, con **interventi volti ad accrescere la mobilità dei fattori produttivi e la competitività sui mercati dei prodotti** (14).

(13) Cfr. il libro bianco: *Incomes Policy: the Next Step*, Londra, febbraio 1962; e i commenti riscontrabili in: N.E.D.C., *Conditions Favourable to Faster Growth*, Londra 1963, pp. 48 ss.

(14) Queste tre vie diverse sono descritte, con qualche dettaglio, in un rapporto dell'OCSE sulle possibilità di controllo dei redditi diversi dai salari (cfr.: *Policies for Prices, Profits and Other Non-Wage Incomes*, Parigi 1964, pp. 19 ss.).

Forme di controllo sui profitti. La politica dei prezzi.

3. La prima via ha sempre incontrato difficoltà di notevole rilievo. Le politiche dei prezzi concretamente realizzabili possono operare in modo più o meno obbligatorio, spaziando dal limite dei controlli diretti sotto forma di veri e propri « prezzi politici » imposti in modo dettagliato e diffuso, al limite degli interventi selettivi basati solo su direttive informali e sulla mobilitazione della opinione pubblica (al riguardo, si potrebbe pensare ad un ruolo importante da attribuire alle imprese pubbliche esistenti) (15).

Tuttavia, **contro le politiche dei prezzi**, si possono formulare le osservazioni seguenti:

a) perchè siano efficaci misure di contenimento delle pressioni al rialzo dei prezzi in una situazione in cui sono diffuse le forme di mercato non competitive, esse dovrebbero interessare, di volta in volta, mercati diversi su cui si verificano determinati squilibri ed essere tanto flessibili da presentare un peso differenziato a seconda delle esigenze momentanee;

b) data la possibile presenza di fenomeni di interdipendenza tra vari mercati, esse dovrebbero interferire contemporaneamente nei meccanismi di numerosi mercati dei prodotti, e addirittura dei fattori produttivi;

c) non si può però ignorare che, per quanto sia possibile sostituire un'« amministrazione » dei prezzi da parte degli organi pubblici ad un'analoga « amministrazione » da parte di privati, l'intervento diretto sul sistema dei prezzi è una cosa molto delicata, in quanto è attraverso tale via che le risorse produttive tendono ancora, nei sistemi occidentali, a distribuirsi tra i vari impieghi alternativi.

Una volta escluso un intervento degli organi pubblici esteso e quasi completamente sostitutivo delle decisioni private in merito ai prezzi dei prodotti e dei fattori produttivi, le politiche dei prezzi rimangono, ancora più nell'ambito di una politica dei redditi di breve periodo, di portata molto limitata.

L'esperienza britannica pare, comunque, decisamente conquistata dall'idea di configurare una **politica dei prezzi nell'ambito di una politica dei redditi**, tanto è vero che nelle più recenti formulazioni non si parla più di politica dei redditi, bensì di **politica dei prezzi e dei redditi** (16).

La politica dei prezzi britannica è però un po' « sui generis ». La base di partenza è volontaria, come è volontaria pure la base di partenza del controllo dei salari. Vi è una Commissione, il *National Board for Prices and Incomes*, che svolge un accurato lavoro di indagine a propo-

(15) Ciò è messo in rilievo da: BALOGH T., *Planning for Progress*, Londra 1963, pp. 19.

(16) Cfr. *Prices and Incomes Policy*, aprile 1965, Londra, Cmd. 2639.

sito delle ripercussioni di certe misure adottate in materia di variazioni dei prezzi o di variazioni delle retribuzioni e rende pubblici i risultati delle proprie indagini. Le imprese o i sindacati possono anche non conformarsi ai suggerimenti formulati in sede conclusiva dal National Board; in tal caso, l'unica sanzione contro di essi sarebbe la pubblicità sulle conseguenze dei loro atti, lasciati così al giudizio dell'opinione pubblica. Congegnata in questo modo, la politica dei prezzi rientra nella la terza via suaccennata piuttosto che nella prima via; viene cioè a presentarsi come un mezzo integrativo, rispetto alle misure tradizionali di controllo della domanda, per accrescere il grado di competitività sui mercati diversi (17). Non a caso, la politica dei prezzi adottata risponde ai principi generali della politica antimonopolistica adottata in Gran Bretagna con una apposita legge sulle pratiche restrittive della concorrenza del 1956, e non a caso i richiami alla politica antimonopolistica, la cui sanzione principale è proprio la pubblicità (salvo qualche misura amministrativa peculiare) (18), appaiono frequenti nei documenti pubblicati dal National Board.

Connessione necessaria fra aspetti di breve e di lungo periodo, nel caso di una politica dei prezzi flessibile.

4. L'adozione di una politica pro-competitività del tipo di quella indicata nella terza via ha generato immediatamente una serie di problemi e non ha dimostrato di essere un modo molto efficace per controllare i redditi diversi dai salari.

Il problema forse più importante è stato che, in una tale prospettiva, riesce piuttosto difficile non legare decisamente gli aspetti di breve periodo toccati dalla politica dei redditi ad aspetti di più lungo periodo, concernenti l'evoluzione del sistema produttivo e della distribuzione nel quadro di un orizzonte temporale sufficientemente lontano. Nei limiti in cui si accetta che una parte notevole di forme di mercato non competitive hanno una natura più fisiologica che patologica, nei limiti in cui si vuole che il maggior grado di competitività sia ottenuto in molti mercati dei prodotti e dei fattori produttivi, nei limiti in cui la maggiore competitività sia ricercata anche su piano più ampio di quello nazionale, nei limiti in cui si vuole che la flessibilità dei mercati sia proporzionata al dinamismo reso possibile dalla peculiare presenza del progresso tecnico, è evidente che gli obiettivi di lungo periodo finiscono per l'assumere una posizione dominante.

Per cui, si dichiara di voler perseguire una politica dei redditi a scopo non solo di stabilità, bensì anche per assicurare che l'industria sia dinamica, con prezzi competitivi su piano internazionale, e che si abbia un deciso aumento della produttività e

(17) Ciò appare evidente dai primi 5 rapporti del National Board, pubblicati a partire dal giugno 1965, con riguardo alle tariffe per i trasporti su strada, ai prezzi, costi e salari nell'industria tipografica, ai prezzi del pane e della farina, ai prezzi di taluni detersivi, alle remunerazioni degli impiegati nell'industria elettrica.

(18) Cfr. AA. VV., *Concorrenza e monopolio nell'economia italiana*, Milano 1960, pp. 70 ss.

dell'efficienza (19); e, agli effetti del perseguimento degli obiettivi ricordati, non si può fare a meno di prevedere delle eccezioni alla regola generale che i prezzi non dovrebbero aumentare e che i salari non dovrebbero aumentare al di sopra della « norma ». E' curioso notare come, in vista di una maggiore mobilità del lavoro o di una maggiore adesione dei gruppi sociali agli sforzi volti ad assicurare un più intenso sviluppo produttivo, o della realizzazione di una struttura salariale adatta a sollecitare l'espansione dei settori più dinamici (20), si finisca con l'investire elementi della distribuzione del reddito in una prospettiva più duratura di quella concernente le politiche dei redditi di breve periodo.

Imposizione tributaria sui profitti e politica dei redditi. Innesto necessario della politica dei redditi di breve periodo in una di lungo periodo, in cui figura l'uso di strumenti tributari progressivi.

5. Si è rilevato poco più sopra che, comunque, **gli sforzi per controllare i redditi diversi dai salari mediante politiche dei prezzi « sui generis », si sono dimostrati poco efficaci** (21). Ciò ha fatto sì che fossero più pronti ad aderire ad una politica dei redditi i gruppi sociali con redditi diversi dai salari che non i sindacati dei lavoratori. Per assicurare una maggiore adesione (ammesso che ciò fosse possibile in situazioni di estremo pluralismo sindacale) i sindacati chiedevano ancora una volta maggiori garanzie su un controllo più efficace dei profitti, oppure una maggiore elasticità (in altre parole, un'estensione delle eccezioni alla « norma » per i salari) nell'applicazione della sanzione della pubblicità a determinate variazioni di salari.

Si poteva ricorrere alla seconda via, cioè a un'imposizione sui profitti che costituisse un sicuro controllo ex-post su tale importante categoria dei redditi diversi dai salari?

Ragionando sulla base di dati schemi teorici, si è osservato che, soprattutto se non vi è una concomitante politica monetaria restrittiva (la quale però, a sua volta, potrebbe avere effetti eversivi sullo sviluppo della produzione e sull'occupazione), una imposta sui profitti può ottenere una riduzione dei profitti netti in termini reali, con effetti però di spinta dei prezzi verso l'alto e possibili effetti disincentivanti degli investimenti (22), a meno

(19) Questi obiettivi appaiono negli ultimi documenti sulla politica dei redditi britannica, dopo essere stati accolti nella *Dichiarazione congiunta di Intenzioni* (dei rappresentanti governativi e dei gruppi sociali) del dicembre 1964.

(20) Cfr. le eccezioni previste nel paragrafo 15 del libro bianco (*Prices and Incomes Policy*) relativo all'attuale politica dei redditi britannica.

(21) Cfr. i commenti sull'esperienza britannica di CYRIAX G. (in *The Banker*, novembre 1965) e del *New Statesman* del 5 novembre 1965, tradotti e riportati sul numero di *Mondo Economico* dell'11 dicembre 1965.

(22) Cfr. GERELLI E., *L'imposizione del profitto per la politica dei redditi*, relazione presentata al già citato Convegno di Pavia.

che risultino completamente efficaci anche gli altri controlli ricadenti nella politica dei redditi, così da evitare che si abbia una redistribuzione di reddito.

Le vicende del sistema fiscale britannico nel corso del 1965 e soprattutto le reazioni dei gruppi sociali a tali vicende hanno dimostrato che è tutt'altro che facile prevedere, al di là degli aspetti di efficienza della Pubblica Amministrazione, una forma di imposizione sui profitti che rientri in una efficace politica generale dei redditi di periodo breve. Eppure i rappresentanti dei lavoratori hanno posto un notevole accento su garanzie di tipo fiscale, circa il controllo dei profitti, onde accettare il ricorso alla politica dei redditi (23).

Di fronte a tale situazione, l'esperienza di taluni Paesi nordici (norvegese, ad esempio) consiglierebbe di ricorrere ad una politica tributaria e della sicurezza sociale che operi un processo di redistribuzione dei redditi e delle ricchezze nel lungo periodo; è chiaro che ciò sposta nettamente l'attenzione da una politica dei redditi di breve periodo ad una di lungo periodo.

Ne consegue che si potrebbe rispondere alla domanda posta in precedenza, circa la possibilità e l'opportunità di configurare una politica dei redditi di breve e lungo periodo nello stesso tempo, nel modo seguente: data la necessità di legare strettamente gli obiettivi di breve periodo a quelli, produttivi e distributivi, di più lungo periodo e data la notevole difficoltà di prevedere efficaci controlli di breve momento sui redditi diversi dai salari, **l'innestare la politica di stabilità nella politica dei redditi di lungo periodo diviene assolutamente necessario.**

Il ruolo modesto degli strumenti tributari in vista degli obiettivi di stabilità. Contenuto di una politica dei redditi, con una politica di lungo periodo sullo sfondo; la sua formulazione in termini di restrizione volontaria.

6. Tuttavia, occorre fare **alcune precisazioni**. L'utilizzazione di misure tributarie progressive e del sistema di sicurezza sociale a scopo redistributivo, mentre da una parte lascia tracce abbastanza profonde in chi è gravato, o maggiormente gravato, da imposte e contributi, è percepita solo lentamente e mediamente dal beneficiario ultimo, attraverso trasferimenti di reddito o il godimento migliore di servizi pubblici. Ciò fa sì che ai sindacati dei lavoratori non appaia in modo evidente la contropartita, in chiave di controllo dei profitti, di eventuali rinunce in materia di rivendicazioni salariali a scopo di stabilità.

D'altronde, non si vede come il ricorso a misure tributarie redistributive, che comportano l'accentuazione di certi oneri tributari e che possono talvolta essere trasferite attraverso aumen-

(23) Cfr. STEWART M. e WINSBURY R., *An Incomes Policy for Labour*, Londra 1963, pp. 14 ss.

ti dei prezzi (in presenza di forme di mercato non competitive), possa essere configurato nell'ambito delle politiche dei redditi di breve periodo, dirette a conseguire una maggiore stabilità. E' necessario che le politiche dei redditi di tale tipo si riconducano decisamente agli aspetti distributivi di lungo periodo e quindi alle politiche dei redditi di lungo periodo come mezzo per garantire una maggiore adesione al perseguimento della stabilità e ad obiettivi di sviluppo. Comunque, **le politiche dei redditi di lungo periodo non esercitano di per sé un'azione stabilizzatrice**, mentre possono contribuire a pressioni verso l'aumento dei prezzi.

Ne discende che **lo scopo di stabilizzazione rimane prerogativa delle misure rientranti nella politica dei redditi di breve periodo** e che, in tale politica, lo strumento tributario, oltre ad essere confinato ad un ruolo di intervento « a posteriori », può avere un rilievo ben scarso, quando non appaia in tutta evidenza come un prezzo effettivamente pagato per accattivarsi l'adesione dei soggetti colpiti (sia pure in modo volontario) da altre misure di politica dei redditi.

Ma, **quale contenuto strumentale può avere una politica dei redditi generale di periodo breve** se la politica dei prezzi appare di scarsa efficacia e la politica tributaria figura di scarso rilievo?

Essa potrà far ricorso alla cosiddetta « **moral suasion** », a sollecitazioni perchè sia seguito un determinato comportamento in materia di prezzi e di retribuzioni; nei limiti in cui, però, i suggerimenti non fossero seguiti, la sanzione della **pubblicità**, accompagnata dalla previsione di eccezioni ai principi generali onde favorire obiettivi produttivi e distributivi di lungo periodo, può avere, come di fatto ha avuto nella esperienza richiamata più sopra, un'efficacia stabilizzatrice ben limitata. Si potrebbe pensare di ricorrere ad una **politica salariale più decisa**, ma allora si ricadrebbe nei profondi limiti e nelle spiccate manifestazioni negative (senza, di fatto, determinanti ripercussioni stabilizzatrici) delle politiche dei redditi in senso stretto, sfocianti tenedenzialmente in « pause salariali » o fenomeni analoghi.

Per quanto sullo sfondo si possa prevedere una razionale politica dei redditi di lungo periodo, ciò tende a rafforzare solo in parte la portata della « **moral suasion** » e a rendere in parte (non rimarchevole in verità) accettabile qualche forma di politica salariale volta a contenere la dinamica delle retribuzioni ai lavoratori dipendenti.

Ulteriori elementi rafforzativi della portata della « **moral suasion** » si possono però avere attraverso il ricorso alle politiche di accentuazione della mobilità dei fattori e della elasticità dei mercati richiamata più sopra, le quali presentano di per sé un'efficacia stabilizzatrice molto limitata ma possono dare un contributo di rilievo se sono inserite in un « pacchetto » coordinato di misure, come indicazione della volontà di evitare la cristallizzazione della distribuzione dei redditi e delle ricchezze esistente, o addirittura una redistribuzione a danno dei soggetti più deboli.

Necessità di considerare, in vista della stabilità, non solo la distribuzione, ma anche la produzione e la domanda. Ruolo della politica degli investimenti in tale luce.

7. Con tutto ciò, la portata della «moral suasion», più le misure fiscali e di sicurezza sociale di lungo periodo, più le politiche dei prezzi «sui generis» menzionate, in vista degli obiettivi di stabilità, può rimanere modesta, come insegna ancora una volta l'esperienza britannica in atto. Una politica dei redditi di tale tipo può realizzarsi solo molto lentamente, man mano che ad esempio i sindacati dei lavoratori percepiscono il peso concreto delle intenzioni distributive degli organi pubblici, e su un piano di estrema differenziazione settoriale, per il fatto che il puntare su varie componenti di distribuzione, sull'attivazione della mobilità dei fattori e sulla flessibilità dei mercati, induce a prestare attenzione ai differenziali salariali, ai differenziali di altri tipi di reddito, alla struttura del sistema dei prezzi.

Dunque, se si vuole una politica dei redditi di breve periodo abbastanza efficace di fronte alle esigenze di stabilità, non basta prevedere misure nel campo della distribuzione dei redditi o nel campo degli elementi (i prezzi) che condizionano i tipi di reddito configurati come residuo al di là di certe componenti di costo. E' necessario prestare attenzione, soprattutto quando si accettano i risultati dell'evoluzione degli schemi teorici richiamati in precedenza (a proposito di una necessaria teoria eclettica dell'inflazione, del peso da attribuire al progresso tecnico nello sviluppo produttivo, e così via), anche all'andamento dei mercati dal lato della produzione e da quello della domanda.

Prestare attenzione allo sviluppo della produzione a scopo di stabilità significa **prevedere una serie di incentivi affinché, in periodo ragionevolmente breve, il progresso tecnico sia più intensamente perseguito in certi settori** dove ciò può avvenire o dove è più necessario che ciò avvenga (si pensi all'agricoltura, alla distribuzione e all'edilizia, in sistemi come quello italiano) per contenere processi in atto di lievitazione dei prezzi. Ciò può comportare, tra l'altro, la concentrazione degli investimenti in certe direzioni ed un massiccio sforzo di investimento nel campo della ricerca scientifica, dell'istruzione e simili.

Può essere necessaria, quindi, una serie di incentivi a rivolgere la domanda di beni di investimento in certe direzioni piuttosto che in altre, ad accentuare la domanda di beni di investimento in generale, ad espandere e qualificare la spesa pubblica in beni di investimento; **può essere, in altre parole, necessario ricorrere ad una politica degli investimenti con gli strumenti, tradizionali e no, in essa configurabili (24).**

Tra gli strumenti non tradizionali possono assumere un ruolo

(24) Cfr. il nostro: *Sviluppo economico e struttura del mercato finanziario*, Milano 1961, pp. 237 ss.

lo peculiare, in quanto siano collegate alla « moral suasion » e ad altri aspetti della politica dei redditi, talune misure in materia di risparmio dei lavoratori che hanno preso il nome improprio in Italia di risparmio contrattuale. Nei limiti in cui tali misure siano un mezzo per legare la formazione di risparmio alla struttura quantitativa e qualitativa degli investimenti necessari, nei limiti in cui ai lavoratori venga prospettata la possibilità di partecipare attivamente — attraverso tale formazione di risparmio — alla predisposizione e alla messa in atto della politica degli investimenti, nei limiti in cui i lavoratori riescano ad intravedere la possibilità di conseguire attraverso tale via una redistribuzione della ricchezza a proprio favore, si può avere, nello stesso tempo, un contributo alla realizzazione di una politica degli investimenti adatta all'insieme degli obiettivi di breve e lungo periodo, nonché una maggiore possibilità di adesione dei lavoratori ad una politica dei redditi a scopo di stabilità.

D'altronde, il prestare attenzione alle componenti della domanda a scopo di stabilità significa, non solo legare gli aspetti precedenti di politica dei redditi alla politica degli investimenti, ma anche considerare la domanda di beni di consumo nelle sue componenti strutturali, sia per le connessioni che essa presenta nei confronti degli investimenti (non si può ignorare che, come dimostra l'esperienza della produzione di certi beni di consumo durevoli e dell'edilizia, molti investimenti sono decisamente condizionati dall'andamento della domanda di certi beni di consumo), sia per il fatto che talune tensioni inflazionistiche possono direttamente essere riconducibili alla dinamica di talune componenti della domanda di tali beni. Questo può comportare il ricorso alle tradizionali linee strumentali della politica monetaria e della politica fiscale, su piano molto più selettivo, però, di quanto sia stato tradizionalmente previsto.

La politica dei redditi di breve periodo come programmazione peculiare, oltrechè come riflesso della programmazione pluriennale nel periodo breve. Rinvio di un esame sulla politica dei redditi in Italia.

8. Tutto ciò riporta la politica dei redditi su un piano molto ampio e articolato, con le seguenti conseguenze. In primo luogo, la politica dei redditi di periodo breve, pur mirando essenzialmente alla stabilità, appare ancora più strettamente legata alla politica dei redditi di lungo periodo e ad altri compiti di politica economica (25).

In secondo luogo, si presentano perciò delicate esigenze di compatibilità tra gli obiettivi di stabilità e gli altri obiettivi, in quanto si finisce col dover contare sulle medesime linee stru-

(25) Il DI NARDI G. (*Lineamenti ecc., cit.*) preferisce in questo caso parlare di politica della stabilità anziché di politica dei redditi; si tratta, naturalmente, di usare una formula anziché un'altra.

mentali di intervento, pur con possibilità di ritocchi ed evoluzioni nel tempo; questi problemi di compatibilità devono necessariamente essere risolti in un quadro di lungo periodo, cioè su un piano di programmazione dello sviluppo: la scelta e l'utilizzo degli strumenti di politica dei redditi di lungo periodo, di politica degli investimenti e di politica dei consumi, devono essere effettuati in tale quadro (26). Ne discende che la politica dei redditi di breve periodo risulta necessariamente legata alla programmazione di lungo periodo.

In terzo luogo, siccome la politica dei redditi di periodo breve deve necessariamente contare, per essere efficace, su un insieme articolato e complesso di linee strumentali, essa deve essere concepita in termini di accurato coordinamento e armonizzazione: in altre parole, deve presentarsi anche come una programmazione di breve periodo.

*

A questo punto, si è raccolto materiale di riflessione sufficiente per avviare l'esame della politica dei redditi in Italia. Gli insegnamenti della evoluzione degli schemi teorici e delle esperienze concrete fatte possono essere preziosi, una volta tenuto però conto che:

a) la realtà italiana si presenta, per caratteristiche strutturali sue proprie, profondamente diversa da quella a cui si riferiscono le esperienze di politica dei redditi già in atto;

b) la politica dei redditi in Italia non è stata ancora realizzata, pur essendosi potuto cogliere alcune reazioni dei gruppi sociali ad essa, di fronte ad enunciazioni estremamente generali;

c) il processo di identificazione degli obiettivi a cui mirare e di programmazione di lungo periodo è in Italia solo agli inizi.

Comunque, l'esame della politica dei redditi in Italia verrà fatto in un secondo saggio che apparirà in uno dei prossimi numeri di questa Rivista.

Luigi Frey

(26) Questo è avvenuto chiaramente nell'esperienza britannica, dove la politica dei redditi è nettamente inserita nel recente piano quinquennale (cfr. *The National Plan*, Londra, settembre 1965, Cmnd. 2764, p. 10 e pp. 65 ss.).