

Controllo dei salari e valore della moneta: l'esperienza olandese

I. Osservazioni introduttive

Com'è noto, i prezzi possono, grosso modo, variare per due ragioni: *a)* per una variazione del numero di ore occorrenti per produrre una unità marginale di merce; *b)* per una variazione del numero di unità monetarie corrisposte per ogni ora di lavoro. Il primo cambiamento è di natura tecnica, ed è spesso definito variazione nell'efficienza marginale o produttività del lavoro; il secondo è una variazione di stretta natura monetaria. Le variazioni di prezzo dovute ad *a)* sono soggette a precisi limiti determinati dalle condizioni naturali della produzione, dalla disponibilità di capitale reale e dal livello di conoscenze e capacità degli imprenditori. Le variazioni dovute a *b)* sono «arbitrarie», cioè determinate dalle decisioni e dal comportamento dei partecipanti al mercato del lavoro.

Esercitare un controllo sulla moneta o sul valore della moneta significa pertanto controllare il livello dei salari monetari. Poichè i salari sono «arbitrari» — in quanto non hanno un valore di equilibrio determinato automaticamente — e poichè le variazioni cumulative del valore della moneta compromettono (od annullano) l'efficienza del sistema monetario nei riguardi della produzione, il livello dei salari deve essere in qualche modo controllato.

Durante l'epoca del sistema aureo, il controllo del livello dei salari, e pertanto del valore della moneta, era effettuato per mezzo della disciplina imposta dalla Banca Centrale alle organizzazioni del mercato del lavoro. Sapendo, per esperienza, che una espansione dell'attività economica e del credito poteva portare ad un deflusso di oro, le Banche Centrali solevano operare restrizioni creditizie; ciò portava generalmente ad un'inversione della tendenza espansiva dell'economia, dei salari e dei prezzi, ed in alcuni casi provocava situazioni di crisi.

In tal modo, il meccanismo del sistema aureo impediva la realizzazione di una vera piena occupazione e dava luogo a cicli di crescente o decrescente disoccupazione. I salari cominciavano a salire verso la fine del periodo di prosperità, e continuavano a crescere fino a qualche tempo dopo l'inizio della recessione. Essi rimanevano di regola costanti al fondo della depressione ed in casi estremi accusavano persino riduzioni in settori economici particolarmente colpiti. Per conseguenza, si aveva una generale tendenza all'aumento dei salari, frenata da ricorrenti periodi di depressione con forte pressione deflazionistica.

Un tal sistema di controllare i salari ed il valore della moneta si rivelava assai oneroso in termini di benessere umano; ma, pur non assicurando uno stabile livello dei prezzi e dei salari, valse comunque, fino allo scoppio della prima guerra mondiale, ad impedire collassi del sistema monetario.

È ovvio che, venuto meno lo standard aureo e subentrato l'impegno dei Governi di diversi Paesi di realizzare e mantenere la piena occupazione, il vecchio meccanismo di controllo non poté più funzionare. Se quell'impegno deve essere preso sul serio ed assolto, una tendenza all'aumento dei salari durante un periodo di disoccupazione non può essere frenato mediante provvedimenti limitativi della domanda totale, sia che tali provvedimenti consistano in restrizioni del credito, sia che assumano la forma di misure fiscali.

In un'economia libera, cioè guidata dalla scelta dei consumatori, un eccesso di domanda di lavoro può verificarsi in singole industrie anche quando la disoccupazione media è rilevante, per esempio del 6-7 per cento. Ove restrizioni creditizie o provvedimenti fiscali fossero impiegati al fine di impedire che tali eccedenze parziali della domanda di lavoro (le cosiddette strozzature) provocassero un aumento dei salari, il livello generale dell'attività economica dovrebbe essere mantenuto tanto basso da lasciare un considerevole margine di disoccupazione permanente. Il che è non solo incompatibile con un programma di piena occupazione, ma comporta anche forti sprechi di risorse umane e di benessere.

D'altro canto, le strozzature, se lasciate a se stesse, provocano aumenti parziali di salari, che non vengono eliminati con la susseguente scomparsa delle strozzature stesse. Nell'attuale prassi sindacale, tali aumenti parziali vengono in genere non solo consolidati in aumenti delle tariffe salariali ufficiali all'atto del rinnovo dei

contratti collettivi, ma vengono persino addotti come giustificazione per aumenti corrispondenti del livello salariale generale.

Per evitare sviluppi del genere, occorre trovare strumenti atti non solo a controllare aumenti salariali in periodi di disoccupazione generale, ma anche ad impedire che parziali eccedenze della domanda di lavoro si traducano in aumenti irreversibili dei salari in particolari settori economici e che tali aumenti a loro volta portino ad aumenti generali dei salari senza riguardo alla situazione del mercato del lavoro.

Questi sono i problemi di controllo che si pongono ad una politica economica mirante alla realizzazione del pieno impiego. I metodi mediante i quali tale controllo dei salari potrebbe essere praticamente attuato sono l'oggetto del presente articolo.

II. Strumenti di controllo dei salari nel quadro di una politica di piena occupazione

1. - *Auto-limitazione da parte delle organizzazioni sindacali od opera di persuasione da parte del Governo.*

Quando Sir William Beveridge (ora Lord Beveridge) pubblicò subito dopo la guerra la sua nota opera *Full employment in a Free Society* (1), egli si rese conto che, con la struttura del mercato inglese del lavoro, allora ed ancor oggi prevalente, una piena, o comunque altissima, occupazione porterebbe a movimenti salariali incontrollabili. Presuppose tuttavia che anche i dirigenti sindacali avessero coscienza di questo problema e che potessero e volessero agire in conseguenza. Di fatto, egli pensava che la centralizzazione delle trattative per tutto il mercato del lavoro avrebbe messo i dirigenti in grado di tenere sotto controllo lo sviluppo dei salari e che tale mutamento nella struttura del mercato del lavoro sarebbe stato effettivamente realizzato.

L'esperienza ha peraltro dimostrato che il problema non può essere risolto con un simile mutamento nella struttura del mercato del lavoro. In Paesi, come quelli scandinavi, dove vige il sistema della trattativa centralizzata, lo sviluppo dei salari non si è discostato apprezzabilmente dagli sviluppi avutisi in Paesi, come gli Stati

(1) Londra, 1945.

Uniti e l'Inghilterra, dove le trattative sono decentrate. Non sembra quindi possibile risolvere il nostro problema soltanto con l'apportare modifiche alla struttura del mercato del lavoro (2).

Altri hanno sostenuto che alle autorità governative dovrebbe essere possibile persuadere i dirigenti sindacali ad adottare una politica di limitazioni salariali sufficienti a risolvere il problema (3). In tal senso sono stati effettuati diversi tentativi. In certi casi Governo e sindacati hanno concluso accordi secondo cui durante un determinato periodo questi ultimi si impegnavano ad astenersi dal chiedere aumenti salariali, a condizione che il Governo, attraverso il proprio sistema di controlli, impedisse rialzi di prezzi.

Tali accordi sono pericolosi in situazioni di tensione, in quanto possono costringere il Governo ad introdurre controlli dei prezzi collegati con forme ufficiali o meno di razionamento. Poichè la necessità di un controllo dei salari trae origine dagli effetti negativi di uno sviluppo incontrollato dei salari sull'efficienza del sistema monetario, il problema non può evidentemente essere risolto con misure che — proprio per l'introduzione di razionamenti — comportano per il sistema monetario ostacoli ad un pieno funzionamento.

Non intendo, certo, sostenere che tentativi di persuasione o di accordi volontari fra Governo ed organizzazioni sindacali siano stati del tutto senza importanza per l'andamento dei salari; ritengo però che sarebbe assai difficile accertarne le effettive conseguenze. Resta comunque il fatto che fino ad oggi il problema in esame non è stato risolto per tal via — e ben pochi ritengono che lo possa essere in avvenire.

2. - La resistenza dei datori di lavoro come fattore di remora.

L'esperienza insegna che, allo scadere di ogni contratto collettivo, le organizzazioni sindacali, quasi con la regolarità di una legge naturale, avanzano richieste di aumenti salariali. È altrettanto abituale che i datori di lavoro o le loro organizzazioni, almeno all'inizio, si rifiutino di aderire a tali richieste.

(2) Cfr. ALLAND FLANDERS, *Wage Policy and Full Employment*, in « Bulletin of the Oxford Institute of Statistics », 1950.

(3) Cfr. FLANDERS, *op. cit.*

Questo comportamento dei datori di lavoro costituisce una sufficiente remora ad uno sviluppo dei salari che possa seriamente minacciare l'efficienza del sistema monetario? La risposta a tale domanda dipende dall'esistenza o meno di una credenza generale che il Governo intenda o sia in grado di realizzare il proprio programma di mantenimento della piena occupazione.

Se prevale un'opinione del genere, sarebbe irrazionale che i datori di lavoro opponessero una forte resistenza a richieste di aumenti salariali. In primo luogo, è ovvio che quando un Paese si trova sul filo della piena occupazione, vi sono sempre settori economici in cui la richiesta di lavoro supera l'offerta (le ricordate strozzature). Le singole imprese di tali settori sono ansiose non solo di mantenere le maestranze di cui già dispongono, ma anche di attrarne altre da altri settori. Pertanto, in quei settori, le richieste salariali avanzate dai lavoratori non incontreranno molta resistenza da parte dei datori di lavoro, cui in molti casi converrà pagare più alti salari piuttosto che aver contrasti con le maestranze.

Ma anche nel caso in cui contrattazioni collettive coprano l'intero mercato del lavoro, a lungo andare i datori di lavoro non opporranno un'efficace resistenza; finchè sono sicuri che il Governo prenderà provvedimenti tali da metterli in grado di corrispondere più alti salari, essi non hanno alcun concreto interesse a contenere il livello dei salari. Chè anzi, come debitori, possono trarre un beneficio dalla conseguente diminuzione del valore della moneta. E in ogni caso è loro interesse che le trattative salariali si concludano senza dar luogo a scioperi od altre forme di agitazione delle maestranze.

È vero che, di fatto, le organizzazioni dei datori di lavoro hanno continuato ad opporre qualche resistenza alle pressioni per aumenti salariali. Ma è altrettanto vero che quasi sempre concessioni salariali sono avvenute in occasione del rinnovo di ogni contratto collettivo; inoltre sono state inserite in molti contratti — in taluni Paesi, in tutti i contratti — delle clausole che ancorano i salari al costo della vita. Per queste ragioni i sindacati sono arrivati gradualmente al punto di considerare ricorrenti concessioni salariali come una specie di diritto quesito.

Nel giudicare il comportamento dei datori di lavoro in questo dopoguerra, giova ricordare che in tutti i Paesi il livello di occupazione si è mantenuto piuttosto stabile. In una zona assai vasta, e cioè negli Stati Uniti, Gran Bretagna, Olanda e Paesi scandinavi, tale livello è stato estremamente elevato. Nessuna grave oscillazione

si è avuta del genere di quelle registrate nel periodo prebellico. Ora, sia che un tal risultato sia dovuto ad opera deliberata — e coronata da successo — dei pubblici poteri, sia che rappresenti l'effetto di forze accidentali o di provvedimenti presi per altri fini, è ovvio che questa situazione ha tolto ogni dubbio ai datori di lavoro quanto alla loro capacità di corrispondere salari continuamente crescenti.

Qualora in futuro si dovesse verificare una forte depressione, o qualora i pubblici poteri tentassero di impedire il continuo declino del valore della moneta per mezzo di provvedimenti creditizi o fiscali del tipo di quelli dell'epoca dello standard aureo, i datori di lavoro muterebbero certamente il loro comportamento ed opporrebbero alle richieste di aumenti salariali una resistenza assai più energica.

In realtà, un indirizzo più severo di politica monetaria ha autorevoli sostenitori. Molti uomini politici ed anche economisti sono dell'opinione che il solo mezzo efficace per contenere l'aumento dei salari e dei prezzi sia una politica creditizia o monetaria di vecchio tipo e che i Governi non debbano garantire l'occupazione a prezzo di più alti salari e di conseguenti svalutazioni monetarie.

È dubbio, peraltro, che una politica del genere abbia possibilità di successo. In primo luogo, efficaci dispositivi di stabilizzazione sono stati incorporati nei moderni sistemi economici. In tal modo, nella maggior parte dei Paesi, il potere di acquisto dei lavoratori viene conservato, in caso di disoccupazione, per mezzo di forti sussidi di disoccupazione erogati per lunghi periodi, della corrispondenza del salario per settimane o mesi dopo il licenziamento, o persino di un « salario annuo garantito ». Tali provvedimenti indeboliscono o addirittura annullano l'effetto cumulativo di misure restrittive nei riguardi dei salari, e lo concentrano sugli investimenti — con ovvie e indesiderabili conseguenze che sconsigliano di spingere le restrizioni creditizie oltre certi limiti.

Si aggiunga che il margine di disoccupazione occorrente per mantenere l'aumento dei salari entro limiti tollerabili può essere così ingente da divenire esso stesso insopportabile. Di fatto, la relativamente forte disoccupazione esistente in Italia ed in Germania nel dopoguerra non ha impedito che in questi Paesi i salari aumentassero in misura simile a quella registrata in Paesi con occupazione piena o quasi piena.

È assai improbabile, pertanto, che il problema del controllo dei salari possa essere risolto creando disoccupazione.

In ogni modo possiamo concludere che, ove si voglia realizzare l'obiettivo generalmente accettato del mantenimento della piena occupazione nei limiti in cui esso sia concretamente possibile, né l'auto-controllo da parte delle organizzazioni sindacali, né la resistenza opposta dai datori di lavoro darebbero alcuna garanzia di impedire che gli aumenti salariali si verificino ad un tasso tale da compromettere seriamente il funzionamento del sistema monetario.

La soluzione pertanto, se una soluzione esiste, sembra sia da ricercare in qualche forma di controllo governativo sullo sviluppo dei salari, che integri le organizzazioni del lavoro in un sistema di collaborazione permanente e ne temperi lo spirito di lotta con funzioni di diretta partecipazione alle responsabilità della politica economica generale.

III. Controllo governativo dei salari: l'esperienza olandese

1. - Il controllo dei salari in Olanda.

L'intervento governativo nel campo dei salari non è una novità. Da molti anni la legislazione di diversi Paesi contiene disposizioni sui minimi salariali. In alcuni Paesi, come ad esempio l'Australia e la Nuova Zelanda, l'arbitrato obbligatorio delle controversie salariali è in vigore dall'inizio del secolo; altri vi hanno ricorso in situazioni particolari. In Danimarca nessuna importante controversia salariale negli ultimi 25 anni è stata abbandonata al proprio corso naturale.

Nessuno di questi indirizzi, peraltro, risponde al problema che forma oggetto del presente studio. Il concetto ispiratore dei minimi salariali, la cui razionalità non intendo discutere in questa sede, è quello di tutelare i lavoratori che si trovino in condizioni di inferiorità contrattuale contro un presunto sfruttamento da parte dei datori di lavoro. L'obiettivo dell'arbitrato obbligatorio è soltanto quello di proteggere la società contro i dannosi effetti delle controversie sindacali, come scioperi, serrate e boicottaggi; tantochè le corti arbitrali entrano generalmente in azione solo se le organizzazioni del mercato del lavoro non riescono ad accordarsi, ma non interferiscono nella sostanza degli accordi raggiunti.

Il nostro problema è invece del tutto diverso e riguarda il controllo dei salari monetari al fine di salvaguardare la funzionalità del sistema monetario. Non si tratta tanto di far sì che le organizzazioni del mercato del lavoro si mettano d'accordo, quanto di impedire a tali organizzazioni di accordarsi in termini contrari al pubblico interesse.

A quanto mi risulta, l'Olanda è il solo Paese del mondo che abbia attuato un sistema di controllo dei salari rivolto a tal fine. Il suo meccanismo merita un breve esame.

Il sistema olandese si basa su un decreto del 1945, che autorizzava il « Ministro degli Affari Sociali » a controllare i salari e le altre condizioni di lavoro. L'effettivo controllo fu però delegato dal Ministro alla « Giunta dei conciliatori », un organo ereditato dal regime vigente prima della guerra. È possibile che, al momento in cui fu emanato, il provvedimento fosse inteso a far fronte alle caotiche condizioni che allora regnavano in Olanda. Senonchè, il controllo governativo sui salari rimase in vigore e si consolidò in un complesso meccanismo d'applicazione.

Condizione pregiudiziale per un buon funzionamento del sistema era naturalmente il consenso della maggioranza del popolo olandese ed in particolare dei gruppi direttamente interessati, e cioè dei lavoratori e dei datori di lavoro.

Il consenso fu assicurato attraverso la « Fondazione del Lavoro ».

Durante l'occupazione tedesca, le organizzazioni sindacali erano state sciolte, ma i loro ex-dirigenti si riunivano in segreto e avevano costituito un organo di collaborazione, la « Fondazione del Lavoro », composto di dodici membri, di cui sei rappresentanti dei lavoratori e sei rappresentanti dei datori di lavoro. Il compito della « Fondazione » era quello di trattare tutti i problemi del mercato del lavoro e di agire da consulente delle organizzazioni che rappresentava e delle autorità.

Questo organo, che uscì dalla clandestinità dopo il ritiro delle forze tedesche, divenne una pietra angolare per l'attuazione del decreto sopra accennato.

La procedura adottata può essere così descritta: le richieste di modifiche salariali sono inizialmente trattate dalle organizzazioni del singolo settore economico interessato. Ogni accordo raggiunto a tale livello deve essere presentato alla « Giunta dei conciliatori » per la ratifica, ratifica che lo rende vincolante per le parti. In caso

di mancata ratifica od approvazione da parte della « Giunta », l'accordo viene rinviato alle organizzazioni che lo hanno presentato, ed i rapporti di lavoro continuano ad essere soggetti alle condizioni preesistenti fino a che le organizzazioni non abbiano modificato il nuovo accordo in modo da renderlo accetto alla « Giunta ».

La « Giunta » non decide in modo discrezionale, ma ha l'obbligo di sentire preliminarmente la « Fondazione del Lavoro ». È divenuta pertanto prassi normale di presentare le proposte di modifica degli accordi contemporaneamente alla « Giunta » ed alla « Fondazione »; per quanto mi risulta, l'esame delle proposte avviene principalmente in sede di « Fondazione ».

Naturalmente, la « Fondazione del Lavoro » e le organizzazioni che essa rappresenta sono informate dei principi generali secondo i quali i salari debbono essere fissati. Se, a parere della « Fondazione », la proposta è conforme a tali principi, essa viene inoltrata formalmente alla « Giunta dei conciliatori », dove viene di regola confermata. Se invece la proposta non risponde ai suddetti principi, viene ulteriormente discussa con i presentatori, e, quando vi siano state apportate modifiche tali da permettere alla « Fondazione » di appoggiarla, vengono riprese le trattative con la « Giunta ».

Dissensi possono naturalmente permanere anche in sede di trattative fra la « Fondazione del Lavoro » e la « Giunta dei conciliatori », ma sembra che solo in pochissimi casi la « Giunta » abbia respinto proposte concordate in sede di « Fondazione ». Al fine di facilitare le trattative si è creata la prassi che un membro della « Giunta » partecipi alle riunioni della « Fondazione ».

2. - Obiettivo del controllo dei salari in Olanda.

Un organo amministrativo come la « Giunta dei conciliatori », che ha l'ultima parola per quanto riguarda la determinazione dei salari, non può evidentemente agire che in conformità a direttive del Governo per quanto riguarda i principi da seguire per la determinazione stessa. In altri termini, il Governo deve decidere gli obiettivi della propria politica salariale e prescrivere alla « Giunta » conseguenti indirizzi operativi.

Qual'è stato il principio ispiratore della regolazione dei salari in Olanda? Non mi risulta che ne sia mai stata ufficialmente affermata la precisa sostanza e non è da escludere che il Governo stesso

non abbia sempre avuto un concetto molto chiaro del reale obiettivo da perseguire. Forse si potrebbe dire che, in origine, il sistema era stato adottato per porre qualche freno all'aumento dei salari, che nel difficilissimo periodo dell'immediato dopoguerra avrebbe potuto seriamente compromettere il progresso economico e la ricostruzione dell'Olanda.

Gradualmente si sono concretate idee più precise. Nel corso di un mio soggiorno in Olanda ho interpellato diverse persone competenti in questo campo e dalle loro dichiarazioni ho tratto la conclusione che il principio gradualmente adottato dal Governo e dalle organizzazioni che collaborano, compresi i sindacati operai e dei datori di lavoro, si ispira ad una duplice finalità:

- a) mantenere la piena occupazione;
- b) mantenere costanti i cambi con i principali Paesi: Stati Uniti, Germania, Gran Bretagna e così via.

I saggi salariali vanno determinati in modo da assicurare la realizzazione di questa duplice finalità.

Lo scopo della politica salariale in Olanda non è quindi di impedire l'inflazione — comunque si voglia definire quest'ultima — e nemmeno di impedire l'aumento dei salari; ma, piuttosto, di adattare il livello dei costi monetari dell'Olanda a quello del mondo circostante ed in modo particolare a quello dei grandi Paesi industriali, sì da permettere all'Olanda di mantenere la piena occupazione e insieme stabili tassi di cambi. Si potrebbe forse anche dire che l'obiettivo è quello di mantenersi al passo con l'inflazione in corso nei principali Paesi, ma senza superarla.

Un tale obiettivo potrebbe forse sembrare estremamente modesto. Per conto mio ritengo che sia molto meglio realizzare un modesto obiettivo del genere che porsi uno più ambizioso e non riuscire a realizzarlo. Dirò di più: mi pare che l'evidente successo del sistema sia dovuto in qualche misura al fatto di avere adottato un obiettivo realistico.

3. - *Su quali elementi basa il Governo olandese la determinazione del livello dei salari?*

Una volta fissate le finalità della politica salariale resta da determinare se e di quanto i salari, in una data situazione, possano essere

aumentati in vista delle finalità stesse. In Olanda si usa in proposito parlare del « margine » disponibile per aumenti salariali. Come procedono le Autorità alla determinazione di un tal « margine »? Non è facile rispondere.

Una spiegazione è però possibile.

In Olanda regna una grande fiducia nella ricerca scientifica. Alla fine della guerra, quando tutti concordavano che l'intervento governativo nelle questioni economiche avrebbe dovuto essere assai più esteso che nell'anteguerra, fu istituito il « Centraal Planbureau », o Ufficio centrale per la pianificazione. A dirigerlo fu chiamato l'eminente economista Prof. Jan Tinbergen, che si valse della collaborazione di altri esimi economisti.

È indubbio che gli studi intrapresi dal « Centraal Planbureau » e le conclusioni raggiunte nei riguardi dello sviluppo economico del prossimo futuro ebbero un'importanza determinante quali basi delle decisioni del Governo quanto al « margine » disponibile per aumenti salariali. Gli studi del nuovo Istituto esercitarono inoltre una notevole influenza sull'atteggiamento dei lavoratori e dei datori di lavoro. In tal modo la sua opera influì sia sulle richieste di aumenti salariali avanzate dalle organizzazioni sindacali, sia sulla posizione presa a loro riguardo dai datori di lavoro, e, in definitiva, sul corso stesso delle trattative salariali in ogni fase.

Ciò nondimeno, il meccanismo esistente per la formulazione di decisioni riguardanti il controllo dei salari e gli altri problemi sociali ed economici deve essere stato considerato insufficiente, se nel 1950 fu istituito un nuovo organo di indagine e consulenza, e precisamente il « Consiglio economico-sociale » (4). Il « Consiglio » consiste di 45 membri, di cui quindici esperti dei vari campi delle scienze sociali, nominati dalla Corona, quindici nominati dai sindacati e quindici dalle organizzazioni dei datori di lavoro. Il « Consiglio » svolge un esame indipendente di tutte le questioni comprese nel suo campo di competenza e agisce da consulente del Governo per i problemi relativi, ivi compresa la politica salariale.

(4) Questo organo costituisce un elemento di un piano assai complesso tendente alla graduale organizzazione della vita economica dell'Olanda su base corporativa. Si tratta di un argomento di grande complessità, che non posso esaminare in questa sede. Il piano finora non è stato completamente attuato, ma il « Consiglio economico-sociale », che ne avrebbe dovuto essere l'organo coordinatore, è stato messo in funzione immediatamente.

Ormai, dopo l'istituzione del « Consiglio », tutte le parti interessate collaborano al processo di formazione dei salari, dalle singole organizzazioni di settore fino alle autorità cui spettano le decisioni ultime.

4. - *Ambito del controllo in Olanda.*

Nei precedenti paragrafi ho cercato di descrivere le caratteristiche principali del sistema olandese di controllo dei salari. Aggiungerò qualche osservazione sull'estensione della regolamentazione ufficiale che ne è risultata.

Ai fini del controllo degli sviluppi monetari in un'economia di piena occupazione, verrebbe fatto di pensare che il controllo del livello generale dei salari da parte dei pubblici poteri dovrebbe essere sufficiente e che la determinazione dei salari relativi, cioè le differenze salariali fra le diverse categorie di lavoratori, potrebbe essere lasciata al mercato del lavoro ed alle relative organizzazioni. Questa opinione, peraltro, non sembra prevalere in Olanda; di fatto, fin dall'inizio, l'intervento governativo si è esteso non solo al livello generale dei salari, ma anche alla misura dei salari corrisposti alle diverse categorie operaie.

Sul principio ciò avvenne in modo alquanto sommario, semplicemente dividendo i lavoratori in tre gruppi — specializzati, qualificati e comuni — e fissando un livello generale di salari per ogni gruppo. È ovvio che in un'economia ad occupazione praticamente piena un simile sistema è destinato a dar luogo a notevoli inconvenienti. Ben presto pertanto il sistema venne reso più elastico consentendo maggiorazioni *ad personam* del livello generale, in funzione dei « meriti » individuali. Un tal tentativo non diede però, a quanto mi consta, risultati molto soddisfacenti; penso che ciò debba attribuirsi principalmente al fatto che, in un mercato del lavoro estremamente teso, i singoli datori di lavoro hanno impiegato le maggiorazioni salariali consentite come mezzo per sottrarre operai ad altri datori di lavoro, in tal modo minando la solidità del sistema adottato.

Il quale pertanto, ad un certo momento, venne abolito, e sostituito dall'applicazione su vasta scala del cosiddetto sistema di « valutazione delle mansioni » (*job evaluation system*), in base al quale ogni posto di lavoro viene valutato secondo criteri obiettivi o tecnici, quali il grado di addestramento occorrente, la responsabilità, l'ini-

ziativa, il disagio, ecc. Ognuno degli elementi di valutazione è espresso in cifre o punti che vengono poi sommati in un punteggio totale, in base al quale viene fissata la misura del salario.

È ovvio, però, che ove si intenda fissare salari differenziali secondo le condizioni del mercato per i diversi tipi di lavoro, non si può trovare nessun criterio obiettivo. Da questo punto di vista, il giusto « margine » deve essere basato su considerazioni economiche e non tecniche. Se, ciò nonostante, il sistema della « job evaluation » sembra aver funzionato in Olanda in modo abbastanza soddisfacente, ciò può essere dovuto al fatto che le considerazioni di mercato sono state in effetti, forse più o meno inconsciamente, tenute presenti, vorrei dire contrabbandate, nella valutazione delle mansioni.

In realtà, è ammissione piuttosto concorde che la « valutazione delle mansioni » da parte di tecnici è più o meno illusoria, giacché finisce per essere influenzata da considerazioni che tengono conto del valore relativo delle mansioni stesse per il datore di lavoro. Ciò però non toglie — così si replica — che la « job evaluation » presenti dei vantaggi pratici, in quanto la sua apparente obiettività elimina le recriminazioni personali in seno alle aziende.

Un'altra obiezione si muove al sistema della « valutazione delle mansioni »: che esso sia più dettagliato di quanto sia necessario per il conseguimento dell'obiettivo fondamentale della politica economica olandese. Senonchè — replicano ancora i fautori del nuovo sistema — se « coefficienti differenziali » dei salari non fossero rigidamente determinati dalle autorità, i datori di lavoro — in un mercato del lavoro teso — userebbero gli aumenti dei « margini » per rialzare il livello generale salariale, senza riguardo a differenze di capacità o di rendimento. Si ammette peraltro che anche nel quadro del sistema di « valutazione delle mansioni » un aumento generale dei salari ha luogo in qualche misura sotto forma di « rivalutazione » delle varie mansioni.

5. - *Il controllo dei salari è stato efficace in Olanda?*

Una cosa è istituire un complesso e sottile sistema di organi e procedure per il controllo dei salari in conformità alla politica economica generale perseguita; altra cosa è riuscire a farlo efficacemente funzionare. Il livello salariale e lo sviluppo economico sarebbero stati in Olanda essenzialmente diversi se la determinazione dei

salari fosse stata lasciata alle organizzazioni del mercato del lavoro? Uno dei dirigenti della « Fondazione del Lavoro » mi espresse un giorno l'opinione che la « Giunta dei conciliatori » sarebbe estremamente riluttante a porre il veto ad accordi approvati dalla « Fondazione ». Poichè nella « Fondazione » sono rappresentate su basi paritetiche tutte le organizzazioni del mercato del lavoro, ciò farebbe pensare che in effetti i salari siano determinati da tali organizzazioni e non dalla « Giunta ».

Una tale conclusione sarebbe, a mio avviso, errata. In primo luogo, la « Giunta » ha in alcuni casi respinto proposte approvate dalla « Fondazione ». In secondo luogo, si deve tener presente che è la « Giunta » che in ultima analisi ha il potere di decidere. Tutte le parti interessate, dai singoli lavoratori e datori di lavoro alle industrie e sindacati, sono consapevoli di questo fatto e dei principi in base ai quali sono prese le decisioni salariali. È pertanto da ritenere che la stessa esistenza del sistema del controllo salariale influisca sull'atmosfera generale del mercato del lavoro e sulla portata stessa delle richieste salariali che vengono avanzate.

Per valutare l'efficacia del sistema si deve inoltre ricordare che, fatta eccezione per il 1952, in Olanda si è sempre avuta praticamente piena occupazione, e periodicamente anche un evidente eccesso della richiesta sulla domanda di manodopera. Dato che durante questo periodo l'Olanda ha accumulato forti riserve di valuta estera, sembra indubbio che il sistema di controllo dei salari abbia agito efficacemente come freno di aumenti retributivi.

A questo punto, una domanda si presenta spontanea: in un'economia contrassegnata da una costante forte eccedenza parziale, e periodicamente anche generale, di richiesta di lavoro, com'è possibile far rispettare i livelli ufficiali salariali? Come si può impedire la comparsa di un mercato nero dei salari? La risposta è che, in effetti, la pratica di salari di mercato nero esiste, anche se illegale e punibile con ammende; ed in alcuni casi le maggiorazioni pare raggiungano estensioni notevoli.

Ma il meccanismo del controllo non perde la sua importanza e utilità per il fatto che, nei periodi di diffusa eccedenza della domanda di lavoro, vengano con una qualche frequenza corrisposti salari superiori a quelli fissati per legge. In primo luogo, il fatto stesso che un rialzo dei salari sia illegale, rende più facile per i datori di lavoro di opporsi alle richieste di aumenti e mantiene il fenomeno delle maggiorazioni entro determinati limiti; in secondo luogo, e

per la stessa ragione, le illegali maggiorazioni possono essere senz'altro eliminate quando si verifichi una diminuzione della richiesta di manodopera. In tal modo, il sistema di controllo rende i salari mobili in entrambe le direzioni: essi aumentano quando aumenta la domanda di lavoro e diminuiscono quando vien meno l'eccedenza di tale domanda. Con tassi di cambio fissi, ciò dovrebbe essere un fattore di stabilizzazione: gli imprenditori avranno tendenza a rinviare le iniziative di espansione da periodi di forte domanda di lavoro e illegali maggiorazioni salariali a periodi di minor domanda e di salari non maggiorati.

Se il sistema del controllo non avesse posto le sue remore, sia pure con frequenti « evasioni », sarebbe stato necessario ridurre la richiesta totale di manodopera con misure restrittive e mantenere un considerevole margine di disoccupazione, poichè in una situazione di pieno impiego, nello stretto senso del termine, quale l'Olanda presentava, i salari sarebbero certamente cresciuti in misura tale da provocare difficoltà per la bilancia dei pagamenti. L'alternativa sarebbe stata di adattare i cambi all'aumento dei salari, in tal modo togliendo ogni barriera all'inflazione.

6. - *I sindacati operai olandesi e il sistema del controllo governativo dei salari.*

Coloro che conoscono la vita sindacale di altri Paesi si domanderanno come i sindacati possano continuare ad esistere in Olanda quando, in ultima analisi, è il Governo a fissare il livello dei salari in funzione di fattori quali il livello di occupazione e la bilancia di pagamenti. I sindacati non rischiano di disintegrarsi quando venga loro tolta la facoltà di scioperare per difendere le loro rivendicazioni salariali?

La risposta è data dal fatto che, finora, non vi è alcun segno che i lavoratori olandesi stiano abbandonando i loro sindacati. Al contrario, il numero di iscritti, da quando il sistema di controllo dei salari è in vigore, è aumentato in misura assai maggiore dell'aumento delle forze di lavoro.

Per spiegare questo fenomeno si deve tener presente che il controllo governativo dei salari non è stato introdotto per decreto arbitrario di un governo autocratico, ma bensì deciso da un Parlamento in cui il gruppo più potente era ed è tuttora quello socialista.

In secondo luogo, come abbiamo visto, il sistema è amministrato in stretta collaborazione con le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro, rappresentate nella « Fondazione del Lavoro » e nel « Consiglio economico-sociale ». Questa collaborazione non è stata imposta ai sindacati. Al contrario, questi ultimi hanno patrocinato il sistema di controllo perchè lo ritenevano necessario e vantaggioso per i loro associati. Almeno per quanto riguarda la federazione non confessionale (socialista) dei sindacati operai, questo atteggiamento è basato sulle seguenti considerazioni (5):

- a) la disoccupazione può e deve essere evitata;
- b) la piena occupazione non si realizza automaticamente, ma deve venire assicurata da un'adatta politica governativa;
- c) nell'attuazione di tale politica, il livello salariale è fattore di importanza fondamentale;
- d) si rende pertanto necessaria una qualche forma di controllo governativo sui salari.

È difficile per un osservatore straniero accertare se questo illuminato punto di vista sia più o meno diffuso nella massa degli iscritti ai sindacati. Da conversazioni avute con diversi dirigenti sindacali olandesi ho però avuto l'impressione che ciò effettivamente sia avvenuto in notevole misura. Uno dei mezzi impiegati per ottenere un tal risultato è l'attività educativa svolta dalle organizzazioni centrali presso le singole organizzazioni ed i loro iscritti. Tale attività educativa comprende:

- a) l'analisi della congiuntura economica;
- b) la spiegazione dei principi secondo cui avviene la determinazione dei salari;
- c) la dimostrazione che l'alternativa al controllo governativo dei salari è la probabile ricomparsa di situazioni di crisi e disoccupazione.

Naturalmente, non sarà mai possibile determinare con precisione se esista oppur no, in determinate condizioni, un « margine » per un aumento salariale. Si tratta per lo più di valutazioni complesse e delicate. Il sistema olandese comporta però che le organiz-

(5) Cfr. BERT ZOETWEIJ, *National Wage Policy: The Experience of the Netherlands*, in « International Labour Review », 1955.

zazioni del mercato del lavoro siano chiamate a partecipare all'esame della materia. Oltre ai problemi concernenti i livelli salariali si presentano molti altri problemi riguardanti le condizioni di lavoro; anche per la loro soluzione il sistema olandese presuppone un'attiva partecipazione da parte delle organizzazioni sindacali.

Per questi motivi, non è forse difficile rendersi conto del perchè i lavoratori olandesi sono rimasti nei loro sindacati e vi sono affluiti in numero sempre crescente. Non potendo ricorrere a metodi di forza (sciopero, boicottaggio, ecc.), essi non hanno altro modo di far sentire il loro peso sulle condizioni di lavoro se non agendo per tramite dei sindacati che li rappresentano nel processo di determinazione dei salari. Nè vi può esser dubbio che, attraverso le loro rappresentanze nei vari organismi che partecipano alla fissazione dei salari, i sindacati esercitano effettivamente una forte influenza sulle decisioni finali.

Un esponente sindacale olandese giunse persino ad esprimermi l'opinione che oggi l'influenza della base sindacale sulla formazione dei salari è più forte di quanto non lo fosse nel quadro del sistema preesistente. La sua opinione poggia sui fatti seguenti: le tre federazioni dei sindacati operai sono rappresentate su base paritetica con i rappresentanti dei datori di lavoro e del Governo nel « Consiglio economico-sociale », che funge da consulente del Governo per tutti i problemi economici, compresa la valutazione della misura in cui le condizioni economiche del Paese consentano un aumento dei salari. I sindacati sono pure rappresentati su base paritetica con i datori di lavoro nella « Fondazione del Lavoro », entro la quale sono discusse tutte le vertenze e le proposte relative ai rapporti di lavoro.

Avendogli chiesto quali forze determinino effettivamente il livello salariale in Olanda, l'esponente sindacale osservò come non potesse dirsi obiettivamente che i salari vengano determinati arbitrariamente dalla « Giunta dei conciliatori », essendovi una notevole interazione fra tutti gli organismi che partecipano al processo di determinazione. Grazie al gran numero di iscritti che rappresentano ed alla loro influenza politica, i sindacati hanno un notevole peso in questo parallelogramma di forze. Egli ha ammesso, peraltro, che la soluzione del problema è facilitata da diversi fattori, e precisamente: a) tutte le parti interessate sono d'accordo sui principi da seguire per la determinazione dei salari; b) tutti si rendono conto del fatto che, in ultima istanza, la decisione spetta alla « Giunta

dei conciliatori »; c) i sindacati debbono pertanto proporsi il compito di ottenere risultati favorevoli ai lavoratori per mezzo di proposte razionali e ben ragionate trattative.

7. - *Effetti del sistema olandese sull'occupazione e sulla produzione.*

Non vi è dubbio che il controllo esercitato sui salari dal Governo olandese abbia consentito di mantenere, con la stabilità dei cambi, un livello di occupazione notevolmente più elevato di quanto sarebbe stato possibile con altri sistemi. Durante la guerra l'Olanda soffersse danni e perdite gravissimi. Nell'immediato dopoguerra, pertanto, il tenore di vita vi era assai inferiore al livello prebellico, e poichè la rapida ricostruzione dell'economia esigeva la più completa mobilitazione delle risorse nazionali sia umane che materiali, la piena occupazione rivestiva importanza vitale.

In assenza di controlli governativi sui salari, la comparsa su vasta scala di strozzature sul mercato del lavoro — conseguenza inevitabile della piena utilizzazione delle forze lavorative — avrebbe portato ad un aumento incontrollato dei salari nominali. Le possibili alternative sarebbero state o restrizioni finanziarie e creditizie tendenti ad alleviare le pressioni sul mercato del lavoro, oppure un aumento dei cambi con il rischio di un processo di inflazione incontrollata.

Il più rigoroso collaudo dell'efficacia del sistema di controllo dei salari si ebbe nel 1950, dopo lo scoppio della guerra in Corea. Gli aumenti dei prezzi delle materie prime provocarono un grave disavanzo nella bilancia dei pagamenti; contemporaneamente si verificò un notevole aumento del costo della vita. Tali fenomeni si manifestarono in tutti i Paesi dell'Europa occidentale; ma, al di fuori dell'Olanda, l'aumento del costo della vita fu accompagnato da un corrispondente aumento dei livelli salariali che indebolì ulteriormente le bilance dei pagamenti. Nella maggior parte dei Paesi, tale situazione fu fronteggiata con misure di restrizione del credito e con aggravii fiscali, che ebbero effetti negativi sugli investimenti e conseguentemente sul livello dell'occupazione.

In Olanda invece, dove era disponibile un meccanismo altamente sviluppato per il controllo dei salari, si decise di far fronte alla situazione per mezzo di limitazioni salariali. Di fronte ad un aumento del 10 per cento nel costo della vita, venne consentito un aumento dei salari di solo il 5 per cento, riducendo in tal modo

deliberatamente i salari reali di circa il 5 per cento. Grazie a questa limitazione, fu possibile equilibrare la bilancia dei pagamenti senza dover ricorrere a deliberate contrazioni dell'attività economica.

Seguì, in quasi tutti i Paesi, eccettuati gli Stati Uniti, una recessione dovuta in parte alle restrizioni adottate. Nelle nuove condizioni non fu possibile mantenere in Olanda la piena occupazione; ma la flessione dell'attività economica fu ivi molto minore che nella maggior parte degli altri Paesi; l'Olanda poté d'altra parte prendere provvedimenti tendenti a stimolare la domanda globale perchè la pressione sulla bilancia dei pagamenti era stata alleviata dalla riduzione del livello dei salari relativamente agli altri Paesi. Nel biennio 1952-53 i salari restarono piuttosto stabili in Olanda, mentre crebbero notevolmente nel resto del mondo; la posizione concorrenziale dell'Olanda continuò quindi a rafforzarsi, con larghi avanzi nella bilancia dei pagamenti. Il fatto che sia stato possibile evitare un aumento dei salari, nonostante un altissimo livello di occupazione ed un crescente surplus nei conti con l'estero, costituisce una prova assai rimarchevole dell'efficacia del sistema di controllo salariale.

Alla fine del 1953 le riserve valutarie della Banca di Olanda erano salite a quasi 5 miliardi di fiorini, e cioè a più di metà del valore totale delle esportazioni. Da quell'epoca sono stati concessi forti aumenti salariali e sono stati inoltre addossati ai datori di lavoro crescenti contributi ai fondi di disoccupazione e di previdenza sociale, in modo che il costo del lavoro è cresciuto in misura maggiore dell'aumento dei salari ufficiali. Poichè l'aumento del costo della vita è stato abbastanza lieve, si è avuto in questo periodo un apprezzabile accrescimento del salario reale.

L'economia olandese si è dimostrata capace di assorbire questo sensibile aumento di salari e costi del lavoro, aumento che tocca forse il 25-30 per cento. Le riserve di valute estere si sono mantenute ad un alto livello. Nel frattempo il mercato del lavoro è rimasto estremamente teso, e la produzione industriale è aumentata di circa il 30 per cento.

Ha osservato taluno che l'alto livello di produzione sarebbe stato conseguito in Olanda a costo del tenore di vita dei lavoratori. L'affermazione non è fondata. I salari reali sono ormai aumentati tanto quanto negli altri Paesi dell'Europa Occidentale con cui sono possibili raffronti; di fatto, negli ultimi tre anni i salari reali sono aumentati in misura notevolmente superiore a quella registrata in

diversi altri Paesi, nonostante il fatto che l'Olanda, al pari della Danimarca e della Gran Bretagna, abbia risentito di sviluppi piuttosto sfavorevoli nelle « ragioni di scambio ».

Nè sembra si siano verificati, come conseguenza del controllo salariale, spostamenti a favore dei redditi imprenditoriali. Secondo calcoli del « Centraal Planbureau », il rapporto percentuale fra reddito di lavoro per operaio e reddito nazionale lordo per persona attiva si è mantenuto all'incirca eguale a quello del 1938.

Paradossalmente, gli sviluppi verificatisi in Olanda possono essere così caratterizzati: il controllo governativo sui salari ha consentito aumenti di salari reali e di redditi per tutte le categorie sociali maggiori di quelli che si sarebbero avuti se la formazione dei salari fosse stata lasciata alle trattative dirette fra le organizzazioni del mercato del lavoro. L'apparente paradosso è spiegato dai seguenti fatti:

a) il controllo governativo dei salari permise di evitare difficoltà nella bilancia dei pagamenti e di accumulare notevolissime riserve di valuta estera, senza dover ricorrere a restrizioni del credito e pur mantenendo una permanente piena occupazione;

b) grazie alla favorevole posizione concorrenziale nel commercio internazionale, l'Olanda poté mantenere condizioni di credito facile. Ciò, a sua volta, agevolò le iniziative di modernizzazione e d'espansione dell'industria e del commercio, con un conseguente forte aumento della produttività;

c) l'esistenza di forti riserve valutarie consentì libertà di azione nel commercio estero, il che non solo facilitò l'espansione di tale commercio al suo livello ottimo, ma portò anche a più favorevoli « ragioni di scambio », con relativi aumenti di produttività;

d) l'abolizione dei conflitti salariali ha eliminato malcontenti e animosità e creato un clima di collaborazione fra le parti, favorevole ad una razionale produzione;

e) l'alto livello di occupazione ha diffuso tra i lavoratori un senso di sicurezza e ha dissipato le diffidenze nei riguardi delle innovazioni tendenti a risparmiare lavoro. Parimenti, il permanente alto livello di occupazione ha comportato una migliore utilizzazione del capitale fisso delle imprese, e ha quindi determinato riduzioni dei prezzi;

f) per ultimo, l'alto livello di occupazione ha per se stesso significato una più elevata produzione per unità di popolazione.

In definitiva, a mio giudizio, il sistema olandese di controllo dei salari, così com'è stato finora attuato, dimostra come, per mezzo di un risoluto intervento regolatore in un punto strategico, le forze spontanee insite nell'economia siano state rese libere di svilupparsi su una scala e con risultati assai più vasti di quanto non sarebbe stato possibile se fosse stato dogmaticamente mantenuto il diritto delle organizzazioni del lavoro di determinare i salari senza interferenze governative.

8. - È possibile mantenere il nuovo sistema di controllo?

Come ho cercato di dimostrare, il sistema di controllo dei salari attuato in Olanda ha avuto una parte considerevole nel favorevole sviluppo economico del Paese. Se ciò è vero, può sembrare strano il porsi la domanda se tale sistema debba essere mantenuto. Non dovrebbe essere indiscusso l'interesse comune a conservarlo, magari apportandovi miglioramenti?

Eppure la nostra domanda è giustificata, per le gravi tensioni cui il sistema, basato sulla collaborazione di parti contrastanti, si trova esposto. Innanzitutto si sono venuti facendo sempre più intensi e insistenti certi appunti e critiche che — come ad ogni istituzione — erano toccati ben presto anche al nuovo sistema olandese. Sia i lavoratori che i datori di lavoro hanno sempre sostenuto che il sistema è eccessivamente rigido; che non comporta adeguati riconoscimenti per l'abilità ed il rendimento del lavoratore; che ai lavoratori viene impedito di approfittare di possibilità aziendali di pagare più alti salari; che certe imprese, a causa della rigidità dei saggi salariali, non hanno potuto ingrandirsi attraendo un sufficiente numero di lavoratori.

A quanto mi consta, tali critiche provengono principalmente dai sindacati cattolici e protestanti e dalle corrispondenti organizzazioni padronali. Si ritiene in questi ambienti che le questioni salariali e delle altre condizioni di lavoro dovrebbero essere trattate in maggior misura nell'ambito dei singoli settori industriali o addirittura delle singole aziende, in modo da lasciar arbitri dei reciproci rapporti lavoratori e datori di lavoro.

La federazione sindacale laica (socialista) si oppone a questa impostazione, e nell'insieme auspica il mantenimento del sistema così come si presenta attualmente. La federazione socialista sostiene il principio di eguali retribuzioni per eguali prestazioni, indipendentemente dalla capacità di pagare del datore di lavoro. Se questi

realizza forti profitti, l'azienda (o il settore) dovrebbe espandersi o ridurre i propri prezzi fino a riportare i profitti a livelli normali. Utili eccessivi, secondo la federazione, sono altrettanto immorali quando sono divisi con i dipendenti dell'azienda come quando profitano soltanto al datore di lavoro. Nè si dovrebbe consentire ad imprese o settori industriali, che si trovino in condizioni di mercato particolarmente favorevoli, di sottrarre lavoratori ad altre imprese offrendo salari più elevati per lo stesso tipo di lavoro. L'espansione dovrebbe essere realizzata assorbendo manodopera disoccupata od occupata in imprese non redditizie che non sono in grado di corrispondere saggi salariali normali.

Oltre a questa fonte di attriti vi è naturalmente la ricorrente disputa sulla misura degli aumenti generali di salari consentibili nel quadro del sistema. Naturalmente tutti i lavoratori sono d'accordo in materia: nonostante le loro divergenze di opinione su altri punti, essi sono inclini a credere che vi sia un margine di aumento maggiore di quello che il Governo ed i datori di lavoro ritengono possibile.

Come ho detto, forti aumenti salariali erano stati concessi nel 1954 e nel 1955. Agli inizi del 1956 fu nuovamente sollevata la questione di ulteriori miglioramenti. I lavoratori chiesero un notevole aumento generale, adducendo l'alto livello degli utili realizzati dalle aziende e l'avanzo della bilancia dei pagamenti, e sostenendo che i profitti d'impresa eran tali da poter assorbire gli aumenti richiesti.

Per contro il Governo, sentito il « Consiglio economico-sociale », riteneva che le prospettive per l'anno a venire non fossero tanto favorevoli, e che i forti aumenti dei due anni precedenti non avessero ancora esplicito tutti i loro effetti. Fu anche sottolineata l'eccezionale vulnerabilità di un'economia com'è quella olandese, nella quale il commercio estero rappresenta circa la metà del prodotto nazionale. Anche se al momento le condizioni generali erano favorevoli, un leggero declino potrebbe produrre seri perturbamenti. Secondo le autorità, pertanto, sarebbe stato giustificato solo un leggero aumento, nell'ordine del tre per cento.

In tal modo, il divario fra le rivendicazioni dei lavoratori e le concessioni che il Governo era disposto a fare era più ampio di quanto non fosse mai stato. Il contrasto si complicava con le divergenze accennate sui principi regolatori del sistema.

Agli inizi della primavera del 1956, quando le trattative erano in corso presso la « Fondazione del Lavoro », le disparità di posi-

zioni si rivelarono così gravi che la « Fondazione » dichiarò inutile continuare le trattative non vedendo la possibilità di conciliare le parti.

La « Fondazione del Lavoro » è un'organizzazione privata, che nessuna autorità può costringere a partecipare a negoziati. Ma, per l'appunto, il buon funzionamento del sistema dipende dalla volenterosa collaborazione fra le autorità preposte alla fissazione dei salari ed i rappresentanti delle organizzazioni del mercato del lavoro. In mancanza di tale collaborazione, la determinazione dei salari da parte delle autorità sarebbe considerata un atto arbitrario, tale da provocare gravi reazioni.

La controversia fu composta con una soluzione di compromesso. Una specie di gratifica, pari al tre per cento dei salari corrisposti nel 1955, doveva aggiungersi ad un aumento generale dei salari nella misura del tre per cento; erano inoltre autorizzati ulteriori aumenti fino al sei per cento in singoli settori ove addizionali aumenti potessero essere assorbiti senza rialzi dei prezzi. Ma poichè in un'economia con piena occupazione discriminazioni del genere sono difficilmente realizzabili, divenne diffusa aspettativa che in ultima analisi si sarebbe avuto un aumento *generale* dei salari del sei per cento.

In tal modo, il sistema venne ancora una volta salvato. Vi sono però motivi di dubbio per le sue sorti future. Il fatto stesso che il Governo abbia dovuto fare delle concessioni che riteneva inopportune giustifica serie apprensioni quanto ad un efficiente suo funzionamento in avvenire.

Una richiesta, se non proprio di totale abolizione del sistema, di una maggior libertà nel suo ambito, è stata presentata in Parlamento, che dovrà decidere nel prossimo futuro. Quale che siano i risultati di un processo di revisione del sistema, non può contestarsi che, finora, il suo funzionamento ha avuto effetti assai benefici sullo sviluppo economico dell'Olanda. Esso potrebbe indubbiamente venire perfezionato, ma non dovrebbe essere abolito; e non credo che lo sarà.

Fino ad oggi, il sistema olandese costituisce il solo esempio di soluzione del problema del controllo dei salari in un'economia a piena occupazione permanente. Vi è molto da apprendere da uno studio del suo funzionamento e delle sue conseguenze, e se verrà conservato con successo in futuro, avrà indubbiamente una notevole influenza sulla soluzione dello stesso problema in altri Paesi.