

Klaus F. Zimmermann

Imparare dal pragmatico modello tedesco

Il modello tedesco ha una grande rilevanza pratica nell'Europa di oggi e la capacità di Berlino di portare a termine riforme economiche può servire d'esempio ad altri paesi. L'esperienza tedesca suggerisce l'importanza degli incentivi al lavoro, della responsabilità individuale e della flessibilità. L'adozione di questo metodo potrebbe essere la chiave per il futuro rilancio dell'Europa.

L'economia tedesca ha dimostrato una straordinaria capacità di far fronte agli effetti della crisi finanziaria globale. Caso unico rispetto ai principali paesi europei, il tasso di disoccupazione in Germania non è aumentato, anzi è diminuito. E questo è davvero

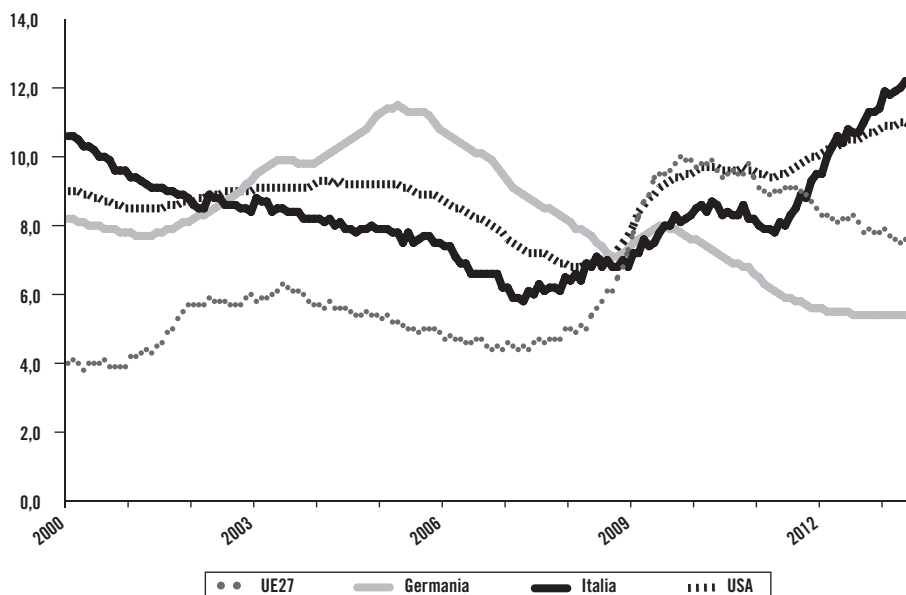
Klaus F. Zimmermann è fondatore e direttore dell'Istituto di Studi sul Lavoro di Bonn, la rete principale di collegamento fra più di 1.300 economisti che si occupano di questa materia in oltre 45 paesi. Docente presso l'Università di Bonn, ha ricevuto recentemente il premio assegnato per la prima volta dalla Banca europea per gli investimenti come riconoscimento dell'eccellenza della ricerca economica e sociale e della sua diffusione e applicazione.

sorprendente tenuto conto che i livelli di disoccupazione nel paese sono rimasti stabilmente elevati per molti decenni, aumentando poi in misura consistente intorno al 2005. Il grafico a seguire illustra il successo della Germania in confronto all'Unione Europea, agli Stati Uniti e all'Italia.

Secondo alcuni analisti quest'eccezione è il risultato dello straordinario incremento delle esportazioni tedesche e/o dei benefici derivanti dall'euro. Per quanto plausibile, questa spiegazione non tiene conto dell'ampiezza e della profondità delle riforme che sono state introdotte in Germania.

LE RIFORME DI SCHRÖDER SOTTO LA SPINTA DELLA RIUNIFICAZIONE. Comprendere pienamente i motivi di questo successo è d'importanza decisiva.

Grafico • Tassi di disoccupazione



va per il futuro sviluppo economico dell'Europa e per il bene di quei paesi – come l'Italia, la Francia e la Spagna – che non sono riusciti a ottenere gli stessi risultati.

I successi raccolti da Berlino sono dovuti, innanzitutto, alla volontà nazionale di affrontare i veri problemi guardando lontano invece di nascondersi la realtà. La Germania stessa si è comportata spesso in questo modo negli anni Settanta e Ottanta, fino a quando non è apparso evidente che gli effetti cumulativi degli alti salari e dei generosi sussidi avrebbero gravemente danneggiato la produttività.

A quel punto, un forte senso di realismo ha finito col prevalere. Nel caso tedesco ciò è avvenuto, inaspettatamente, per merito di un cancelliere di centro-sinistra, Gerhard Schröder, convinto che, per servire gli interessi a lungo termine del paese, bisognasse affrontare la situazione generale. In particolare, i livelli d'imposta e di assistenza sociale dovevano essere regolati diversamente per assicurare al paese – e a tutti i suoi lavoratori – un futuro promettente nel contesto di un'economia globale.

Fra il 2003 e il 2005, venne così attuata la famosa Agenda 2010, che comportò un alto prezzo politico per il cancelliere e per il suo partito, seppur il paese nel suo complesso ne abbia tratto un grande beneficio. I sussidi di disoccupazione vennero ridotti in misura significativa, soprattutto per fornire ai cittadini un forte incentivo a cercare

lavoro, anche se ciò comportava spostamenti a più lunga distanza. Questa semplice riforma ottenne gli effetti previsti: di fronte a bassi sussidi, la propensione a tornare al lavoro per uscire dallo stato di disoccupazione aumenta infatti in modo marcato.

Per molti aspetti, non c'è nulla di magico in questa politica adottata dalla Germania¹. Si potrebbe riassumere con il vecchio detto: “Quando ti trovi in una buca, anzitutto smetti di scavare”. Molto spesso, l'efficacia delle riforme delle politiche e del mercato del lavoro deriva semplicemente da questo buon senso comune. La chiave di volta sta nel reintrodurre una buona dose di pragmatismo nel mondo politico; molto meglio che continuare a fare promesse sempre più insostenibili finanziariamente.

Nel caso tedesco un impulso imprevedibile verso questa trasformazione è venuto dall'unificazione con la Germania Est che ha imposto ai tedeschi di ritrovare il senso della realtà. L'improvvisa necessità, emersa dopo il 1990, di sostenere finanziariamente il peso dell'ammodernamento, soprattutto sul piano economico, della parte orientale del paese riunificato era chiara a tutti. E in seguito l'ingresso della Germania nell'euro, con un gravoso tasso di cambio, ha reso ancor più evidente la debolezza delle politiche seguite fino ad allora.

118 La lezione di tutto questo per i partner europei della Germania oggi è semplice: bisogna sfruttare le avversità a proprio favore, trasformare oneri imprevisti e conseguenze negative in occasioni per varare riforme da lungo attese. In altre parole, le difficoltà economiche sono uno stimolo alle riforme, non un ostacolo.

D'altronde, sono rari i politici e i popoli che avviano riforme quando tutto sembra andare bene, proprio perché manca lo stimolo necessario ad accettare sacrifici. La lungimiranza non sembra più far parte delle regole della democrazia: ciò significa che le riforme debbono essere introdotte sotto la spinta di forti pressioni.

LEZIONI TEDESCHE: VOLONTÀ POLITICA ANZITUTTO. Questa è, per esempio, la lezione che si può trarre dai problemi che devono affrontare oggi paesi come Grecia e Spagna. Entrambe hanno consentito, negli anni, aumenti salariali conformi più alle aspirazioni che alle reali possibilità economiche. I paesi che si concedono aumenti nell'ordine del 30% in un breve periodo di tempo, soprattutto perché si sentono ormai parte del “club europeo”, non rendono un buon servizio a se stessi. Portano i costi unitari del lavoro a un livello che li rende poco competitivi sui mercati internazionali: i salari troppo alti in Spagna, ad esempio, hanno favorito grandemente soprattutto i subappaltatori turchi.

I paesi che attuano queste strategie vanno inoltre incontro a situazioni molto difficili

da cambiare in futuro: creano infatti nella loro forza lavoro e nell'intera popolazione aspettative destinate a produrre grandi pene e frustrazioni, poiché i livelli salariali prevalenti sono basati su pie illusioni o su strategie economiche insostenibili.

Diverso è il caso dell'Italia: le sue imprese, specialmente quelle di medie dimensioni del nord, condividono molte caratteristiche con quelle tedesche orientate all'esportazione. Ma l'Italia non ha dovuto sopportare una terapia d'urto in termini economici



119

come quella imposta dall'unificazione tedesca. E la sua vita politica, in confronto a quella della Germania, sembra purtroppo paralizzata dalle divisioni: nessuno sembra in grado o disposto a trascendere le posizioni tradizionali del rispettivo campo politico di appartenenza. Finora nessun leader politico è davvero riuscito a trasformare gli orientamenti prevalenti nel paese, che paga così il prezzo di un sostanziale aumento della disoccupazione.

È logico, perciò, che in tali circostanze la politica tenda a rimanere un gioco a somma zero. In termini economici, questo provoca un ritardo dei processi di riforma, e al rischio di dover sopportare costi più alti per interventi di emergenza quando si possono rendere necessarie svendite di asset preziosi o salvataggi di imprese in grave perdita. In assenza di una forte volontà politica, anche la via indicata dalle riforme del mercato del lavoro introdotte in Germania è di scarso aiuto. Queste riforme infatti non sono mai un puro esercizio tecnico, ma sono sempre un fattore che genera una volontà politica sufficiente fra la classe dirigente e la popolazione.

Si consideri ad esempio lo strumento della flessibilità nell'orario di lavoro, sia attra-

verso gli straordinari e gli accordi sull'orario ridotto, sia grazie al monte ore o la tesaurizzazione del lavoro². Qualsiasi sistema di questo tipo, per quanto efficace si sia dimostrato nel mercato del lavoro tedesco, presuppone un senso dell'interesse comune fra datori di lavoro, dipendenti e sindacati.

Nel mondo reale, è necessario un solido livello di coesione sociale per tenere sotto controllo i fattori determinanti del successo economico, come ad esempio i costi unitari del lavoro. Fino a quando alcuni gruppi d'interesse particolari, politici o d'altro tipo, credono di poter prevalere a spese dell'interesse nazionale, l'efficacia delle riforme economiche e del mercato del lavoro rischia di essere nulla.

Se non ci rendiamo conto – quella che può sembrare una banalità – che “siamo tutti nella stessa barca”, l'economia di un paese è destinata ad andare incontro a difficoltà sui mercati globali oggi sempre più integrati. Questa consapevolezza è stata certamente decisiva nell'aiutare la Germania a sottrarsi con successo alla trappola della disoccupazione in cui si è venuta a trovare per un intero ventennio.

120 Nel momento in cui emerge effettivamente in un dato paese un simile consenso, tutti gli aspetti tecnici del modello tedesco – a partire da una politica del lavoro realistica, basata sugli incentivi e su un efficace programma di valutazione empirica – diventano allora un utile esempio da seguire. Ma se manca il senso di un comune destino, le riforme del mercato del lavoro rimarranno un'idea astratta e/o una proposta politicamente perdente. Le riforme efficaci presuppongono infatti un profondo riesame delle politiche esistenti, che a sua volta presuppone un atteggiamento collaborativo e pragmatico delle maggiori forze politiche.

MANTENERE LA ROTTA. Un altro insegnamento prezioso da trarre dall'esperienza tedesca sta nel capire che le riforme, una volta avviate, richiedono un impegno a lungo termine per mantenere la rotta. Negli anni Ottanta, il mondo ha imparato a conoscere l'effetto della “curva a J”³ riguardo alla politica commerciale: detto nel modo più semplice, ci vuole tempo prima che qualsiasi riforma (come per esempio un tasso di cambio più basso) produca effetti sugli scambi commerciali di un dato paese. Ancor più sconcertante è il fatto che, dopo il varo di riforme del mercato del lavoro, le statistiche economiche peggiorano prima di migliorare.

Oggi vediamo che lo stesso effetto della “curva a J” si manifesta nella sfera dei mercati del lavoro. Questo spiega perché la Spagna e la Grecia, per esempio, siano attualmente in una fase di sofferenza – anche se potrebbero aver posto le basi per un buon rilancio.

Un altro importante fattore del successo della Germania, spesso frainteso, è che essa ha combinato le riforme strutturali del mercato con l'assenza di austerità fiscale. E stata infatti l'assenza – e certo non la presenza, come spesso si sostiene – di austerità che alla fine ha portato al successo.

Si deve ricordare che non è stato effettuato alcun taglio consistente di spesa fine a se stesso: semmai, nel caso tedesco, si deve parlare di “potature”, ovvero di aggiustamenti e consolidamenti di precedenti livelli e programmi di spesa. In termini pratici, ciò significa che le politiche inefficaci del mercato del lavoro sono state abolite o che la loro portata è stata sostanzialmente ridotta. Così è avvenuto, ad esempio, con i cosiddetti programmi per la creazione di posti di lavoro, che non avevano creato in effetti solo un fuoco di paglia.

Il governo non può infatti creare posti di lavoro, almeno non del tipo di quelli destinati a reggersi sulle proprie gambe. Oggi, purtroppo, questi programmi sono di nuovo in voga, questa volta al livello più ampio dell'Unione Europea, per combattere la disoccupazione giovanile⁴; ma per quanto importante sia tale scopo, non si tratta di una strategia corretta. I risultati concreti di politiche adottate in via sperimentale dicono chiaramente ai leader europei tutto quel che debbono sapere sulla futilità di questi programmi: in sostanza accendono una speranza destinata a spegnersi amaramente, l'ultima cosa di cui oggi i giovani hanno bisogno.

121

SPERIMENTAZIONE E INCENTIVI MIRATI: LA CHIAVE ANCHE PER L'EUROPA. Sulla base della recente esperienza tedesca, molto più promettenti di questa pioggia di tentativi volti a investire (sempre più scarse) risorse pubbliche per affrontare il problema, sembrano invece interventi più mirati, fra cui l'assistenza alla ricerca di lavoro tramite programmi controllati di collocamento basati sull'apprendistato.

Detto tutto questo, è chiaro che non esiste una soluzione magica per risolvere il problema di base dell'occupazione: se il metodo tedesco dimostra la validità di un concetto, questo è che bisogna essere disposti a sperimentare, cercare nuove vie e scartare idee politiche che si sono rivelate un insuccesso.

Per quanto riguarda le idee specifiche tratte dall'esperienza tedesca nella lotta contro la disoccupazione, esse presentano molti aspetti che altri paesi potrebbero esaminare attentamente al loro interno. Ma è altrettanto evidente che non c'è alcuna soluzione adatta a tutti. Modelli e sistemi vanno calibrati nel conteso dei singoli paesi.

La strategia più efficace in quest'intera area è quella che un ministro scandinavo delle Finanze ha descritto come un grande sforzo per copiare e rubare reciprocamente le

idee che funzionano in altri paesi. Questo è in sostanza il dato di fondo che emerge dalle politiche basate sui risultati e anche dall'esperienza tedesca.

La Germania ha operato bene perché è stata capace di abbandonare politiche sociali, previdenziali e del mercato del lavoro che non funzionavano ormai da tempo – con grande sorpresa di molti che l'hanno vista, e la descrivono ancora, come un paese da sempre legato alle sue tradizioni. Per trovare una via praticabile verso il futuro bisogna essere in grado di dire addio a vecchie concezioni alla base di una politica adatta al passato ma non più al presente. Da quando i tedeschi hanno rinunciato a pensare secondo grandi schemi utopistici, hanno trovato una formula vincente.

Come spesso accade, le moderne ricerche sul mercato del lavoro – con il loro metodo di analisi controfattuale – si sono dimostrate molto utili per l'applicazione pratica delle riforme del mercato del lavoro in Germania. L'approfondita valutazione scientifica di ciascuna fase delle riforme, considerata come una pratica soprattutto anglosassone, non ha precedenti nella tradizione tedesca. Questo ha consentito ai politici di riconoscere gli effetti indesiderati in tempo utile per regolare i parametri di alcuni strumenti di intervento o per scartare programmi che si sono rivelati inefficaci. Le

122 valutazioni di efficienza dei sistemi di regolamentazione del mercato del lavoro hanno così portato a una distribuzione più efficace dei fondi pubblici.

L'esperienza tedesca suggerisce che qualsiasi progetto per il futuro deve dare più importanza agli incentivi al lavoro, alla responsabilità individuale e alla flessibilità. Questo cambiamento comporta indubbiamente grossi rischi politici, come si è visto nel caso tedesco. Schröder ha perso il potere e il suo partito, l'SPD, si è diviso in due. Ma il paese nel suo complesso ha tratto beneficio da questa sua prova, del tutto inaspettata, di coraggio e dal suo impegno per la trasformazione dell'economia e della società con l'obiettivo di un futuro migliore. Ma per raggiungere questo traguardo, la Germania ha dovuto attraversare un vero e proprio campo minato politico.

Il risultato di questo processo continua ad avere grande rilevanza pratica nell'Europa di oggi. La precisa definizione dei termini di riferimento – ovvero la comparazione dell'efficacia di alcuni sistemi di intervento politico attraverso le frontiere – è diventata una formula quasi magica. Si potrebbe dire in effetti che l'adozione di questo metodo è la chiave per il futuro dell'economia e delle società europee.

Di fatto, nessun continente appare meglio attrezzato per applicarlo: nessuno infatti possiede migliori istituzioni consolidate per attuare una simile agenda. Il problema oggi non sta tanto nel fatto che l'Europa non percepisce (più) se stessa come un vero e proprio laboratorio; sono infatti convinto che si potrebbe far rivivere quello spirito.

Il vero problema semmai è che la Commissione europea – che per altri versi possiede molti poteri in tanti campi – è priva di una forte autorità in quello delle politiche del mercato del lavoro. È curioso osservare che il velo della sovranità fiscale è stato squarciato dalla Commissione dopo la crisi dell'eurozona, ma lo stesso non si può dire riguardo al mercato del lavoro.

I diversi mercati nazionali continuano a coltivare uno splendido isolamento, pur essendo i veicoli principali attraverso i quali dovrà essere costruita – col graduale aumento dei posti di lavoro – un'Europa realmente integrata. Non possiamo però più permetterci il lusso di indulgere in una pratica che spreca grandi quantità di potenziale umano.

¹ Il modello tedesco è stato analizzato nell'articolo di Ulf Rinne e Klaus F. Zimmermann, "Another economic miracle? The German labor market and the Great Recession", *IZA Journal of Labor Policy*, 2012.

² Per tesaurizzazione del lavoro (*labour hoarding*) si intende un fenomeno che si verifica un'impresa, che ha investito molto nella ricerca e nella formazione di lavoratori specializzati, è restia a licenziare anche in presenza di una congiuntura sfavorevole, preferendo invece ridurre il tasso di utilizzazione della propria forza lavoro, in previsione di una successiva congiuntura favorevole e di un ritorno alla sua piena utilizzazione.

³ L'espressione "curva a J" indica i risultati negativi di un provvedimento economico, prima che si verifichino i risultati positivi. Come nel caso classico di una svalutazione monetaria decisa da un dato paese, che non riduce subito le importazioni divenute più costose (costituite da materie prime e semilavorati provenienti dall'estero), né determina in un primo momento un aumento delle esportazioni pur se divenute più competitive grazie al deprezzamento della moneta. Dopo un po' di tempo tuttavia la svalutazione darà i suoi frutti positivi.

⁴ Pierre Cahuc, Stéphane Carcillo, Ulf Rinne e Klaus F. Zimmermann, "Youth unemployment in Old Europe: The polar cases of France and Germany", *IZA Discussion Paper*, n. 7490.