

## ARGOMENTO





## Germania: l'indomabile *trading state*

Klaus Armingeon, Lucio Baccaro\*

### 1. Introduzione<sup>1</sup>

Considerata nel corso degli anni novanta il «malato» d'Europa, nel 2005 la Germania ha mostrato evidenti segnali di ripresa, a partire dal tasso di disoccupazione che, aumentato dal 5,5 per cento nel 1991 all'11,3 nel 2005, è sceso al 5,5 per cento nel 2012 (Statistisches Bundesamt, 2013, p. 349). Il numero degli occupati, che tra il 1991 e il 2005 non aveva subito significativi cambiamenti, è aumentato del 7 per cento nel 2012 (Statistisches Bundesamt, 2013, p. 340), mentre il prodotto interno lordo reale è aumentato dell'11 per cento tra il 2005 e il 2012 (Statistisches Bundesamt, 2013, p. 315). Gran parte di questo successo può essere spiegato da un'alta competitività del paese che ha permesso una crescita notevole delle esportazioni, con un incremento del 35 per cento dal 2005 al 2012 (Statistisches Bundesamt, 2013, p. 406). Le esportazioni tedesche da molti anni superavano le importazioni di circa il 20 per cento (Statistisches Bundesamt, 2012, p. 414; Statistisches Bundesamt, 2013), ma dopo il 1990 questo divario tra esportazioni e importazioni è notevolmente aumentato. Nel 2012 circa il 37 per cento di tutte le esportazioni era diretto verso i paesi dell'eurozona, un altro 20 nei paesi dell'Unione Euro-

\* Klaus Armingeon è docente di Scienze politiche nell'Università di Berna.

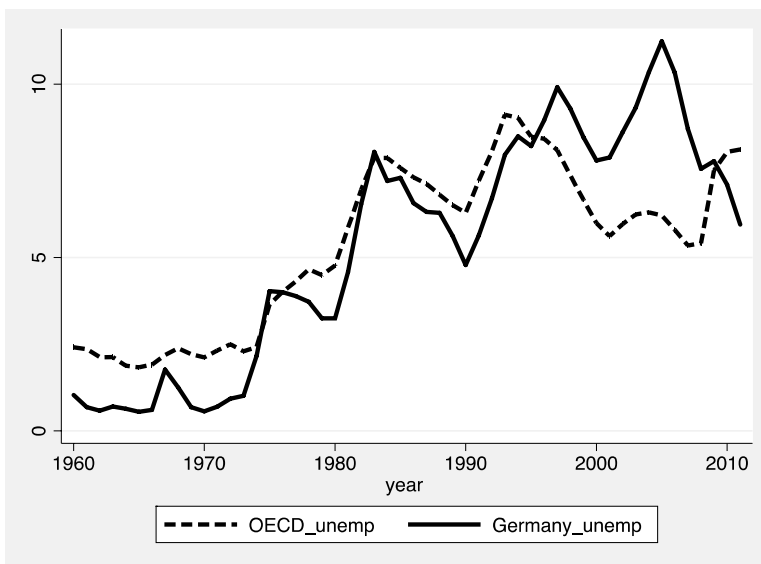
Lucio Baccaro è docente di Sociologia nell'Università di Ginevra.

<sup>1</sup> La versione in inglese di questo paper è stata pubblicata in *Festschrift per Gerhard Lehmann*. Si ringraziano i curatori del *Festschrift* per aver acconsentito alla pubblicazione in italiano dell'articolo. Questi si focalizza su interviste realizzate nell'autunno 2012 ai rappresentanti delle parti politiche e gruppi di interesse, che ringraziamo per il loro tempo, il loro supporto e la loro pazienza. La riflessione condotta nel paper trae ispirazione principalmente da un articolo di Baccaro e Benassi (2013), che sviluppa e traccia nuove argomentazioni sulla liberalizzazione delle relazioni industriali e le conseguenze economiche correlate. Ringraziamo Fritz W. Scharpf, Wolfgang Schroeder e Rüdiger Schmitt-Beck per i commenti, il supporto e l'incoraggiamento. Baccaro ringrazia l'Hans-Böckler-Stiftung per aver coperto le spese di viaggio.

pea al di fuori dell'eurozona, il 9 ai paesi del Nafta e il 16 per cento in Asia (Statistisches Bundesamt, 2013, p. 407).

È l'interrelazione di più indicatori, quali occupazione, disoccupazione, crescita e commercio, somma delle importazioni e delle esportazioni in percentuale del Pil, a spiegare e interpretare questo caso di successo, ma in questa sede, per motivi meramente di spazio, riporteremo solamente il grafico relativo al trend del tasso di disoccupazione. Al fine di consentire una comparazione di lungo periodo con la Germania, limiteremo il gruppo di paesi alle democrazie mature dei paesi Ocse della fine degli anni ottanta<sup>2</sup>.

*Graf. 1 - Diminuzione del tasso di disoccupazione in Germania dalla seconda metà degli anni duemila*



<sup>2</sup> Australia, Austria, Belgio, Canada, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Grecia, Irlanda, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Spagna, Stati Uniti, Svezia e Svizzera. Se non diversamente indicato, la fonte è Armingeon et al. (2013). Anche includendo nella medesima analisi i paesi dell'Europa Occidentale o gli Stati membri dell'Europa Occidentale le conclusioni non subivano variazioni, pertanto è solo per motivi di chiarezza se abbiamo ristretto la comparazione alla Germania e alle democrazie mature dell'Ocse.

Se per i concorrenti, sia all'interno sia all'esterno dell'eurozona, la competitività e il successo della Germania rappresentano un problema, il governo tedesco, invece, sostiene che la Germania abbia fatto il proprio «dovere» a rivitalizzare l'economia nazionale e ad attuare varie riforme (tra le principali, il freno all'indebitamento, l'Agenda di Schroeder nel 2010 con la riforma Hartz), e che ora sia giunto il momento che anche gli altri paesi compiano il loro. I paesi dell'eurozona non avranno alcun motivo per essere pessimisti se anche loro attueranno riforme strutturali in grado di ridurre il divario di competitività con la Germania ([www.youtube.com/watch?v=6JWWpLOtjHc](http://www.youtube.com/watch?v=6JWWpLOtjHc), ultimo accesso: 15 gennaio 2014). Secondo la posizione del governo tedesco anche gli altri paesi dell'eurozona dovrebbero convergere rapidamente verso lo standard tedesco, sia per quanto riguarda le strutture industriali e la produttività sia in termini di politiche fiscali prudenti e contenimento efficace del debito pubblico.

Considerata la grande differenza delle strutture industriali e del potenziale economico dei paesi dell'eurozona, nonché la mancanza di convergenza nel corso degli ultimi due decenni, è altamente improbabile che vengano soddisfatte queste aspettative; anzi, la strategia di successo tedesca potrebbe rivelarsi addirittura controproducente. Infatti, gli altri paesi dell'euro per finanziare le loro importazioni – sia dalla Germania sia dalle altre nazioni – dovrebbero contrarre nuovi debiti, con un aumento del deficit che richiederebbe attività di salvataggio da parte dei membri di successo dell'eurozona, come la Germania stessa; se tali trasferimenti fiscali non fossero sufficientemente consistenti il progetto euro potrebbe fallire. La Germania, dunque, dovrebbe tornare alla sua vecchia valuta o a un euro dell'area Nord, che sarebbe una valuta molto forte, paragonabile al franco svizzero. In questo modo sarebbe comunque in pericolo il successo delle esportazioni della Germania, poiché i prezzi dei prodotti tedeschi salirebbero notevolmente.

Da questa riflessione scaturisce il nostro interrogativo di ricerca: come la classe politica tedesca sarà in grado di affrontare il dilemma rappresentato dal fatto di essere dipendente dalla stabilità dell'eurozona e, allo stesso tempo, di contribuire alla sua destabilizzazione?

Noi sosteniamo che la Germania sia passata da un modello redistributivo che sosteneva la domanda interna a una politica economica che ha liberato il proprio potenziale di paese esportatore attraverso la rimozione

di istituti consolidati nel campo delle relazioni industriali e delle politiche per il mercato del lavoro. È questa una delle ragioni principali della sua crescita, trainata dalle esportazioni sin dai primi anni del duemila, che ha avuto conseguenze pregiudizievoli sulla stabilità dell'intera eurozona.

La Germania ha voluto che la risposta alla crisi dell'euro fosse in linea con la cultura della stabilità ordoliberal (Fleckenstein, 2012; 2013), per la quale la dissolutezza fiscale di paesi quali la Grecia costituisce una delle cause principali della crisi. La reazione adeguata, dunque, doveva essere all'insegna dell'austerità e della liberalizzazione dei mercati. Nel breve periodo questa politica ha giovato agli interessi tedeschi, ma sul lungo termine potrebbe rivelarsi controproducente. L'attuale politica di misure ad hoc, in combinazione con la richiesta di austerità e di liberalizzazione, è una strategia attuata per rispondere alle esigenze di politica interna, e non ci sono alternative credibili che distolgano il governo tedesco da questa rotta.

Questo articolo verrà strutturato in tre paragrafi. Il primo descriverà la struttura dello stato commerciale (*trading state*) «addomesticato» degli anni ottanta, prima della riunificazione della Germania e del progetto euro. Il paragrafo successivo descriverà i cambiamenti a partire dal 1990, che hanno eroso gli istituti del *trading state* addomesticato nel campo delle relazioni industriali e nella politica del mercato del lavoro. Il terzo spiegherà perché non possano essere considerate fattibili strategie alternative.

## 2. Il *trading state* addomesticato

Dopo la seconda guerra mondiale la Germania aveva perseguito una strategia internazionale insolita per un grande paese. Nei paesi così estesi il mercato interno occupa una percentuale così consistente del Pil da rendere relativamente esigua la quota delle esportazioni e delle importazioni (Dahl, Tufte, 1973), mentre il ruolo delle relazioni internazionali è proporzionale alle dimensioni, ossia importante. Da un lato, però, il governo tedesco non poteva e non voleva giocare un ruolo attivo e di comando nelle relazioni internazionali, considerate le sue esperienze passate e i problemi di un paese sotto il controllo delle potenze alleate, dall'altro, le imprese tedesche, specializzate nella produzione industriale al-

tamente qualificata, caratterizzata dalla formazione continua dei lavoratori e basata sulla cooperazione, il coordinamento e la pace sociale (Streeck, 1992), risultavano fortemente orientate verso l'esportazione. La Germania divenne dunque un *trading state* che evitava di svolgere un ruolo di leadership politica sulla scena estera, focalizzando i suoi rapporti internazionali sul commercio e l'espansione dell'economia mondiale (Rosecrance, 1986).

Il governo aveva risolutamente sostenuto una strategia di crescita trainata dalle esportazioni sulla base di una strategia ordoliberal (Young, 2013), stabilendo un quadro giuridico in cui i mercati potessero funzionare in modo efficiente all'interno dei parametri di uno stato sociale generoso, di una politica di concorrenza attiva (anti-trust), di finanze pubbliche solide e di un regime monetario con una banca centrale indipendente in grado di garantire la stabilità dei prezzi (Katzenstein, 1987, cap. 2). Questo aveva generato una quota relativamente alta delle esportazioni e delle importazioni (in percentuale del Pil) per un paese così grande, e una bilancia commerciale che era quasi sempre positiva, a eccezione delle annate 1991, 1995 e 1999.

Il saldo corrente positivo era un problema; in particolare, lo era la bilancia commerciale. Questo tema fu esplicitamente affrontato nella politica economica e implicitamente nel sistema delle relazioni industriali e nella politica sociale. Nel 1966 il governo composto da partiti cristiano-democratici e liberali, partiti che avevano governato per quasi tutto il periodo post-bellico, fu sostituito da una grande coalizione di socialdemocratici e democristiani. Anche se questo cambiamento di potere non portò alla fine dell'ordoliberalismo tedesco, fu temporaneamente introdotta una forte spinta keynesiana. Il nuovo governo cercò di avere una presa più forte e attiva sull'economia, introducendo una legge per la promozione della stabilità e della crescita dell'economia (1967) che stabiliva una serie di obiettivi macro-economici per orientare la politica economica tedesca (Katzenstein, 1987, pp. 110-112).

La politica economica, quindi, doveva rispettare i seguenti quattro obiettivi: (1) la promozione di un livello dei prezzi stabile, (2) un alto tasso di occupazione, (3) una bilancia dei pagamenti esteri coerenti con (4) una crescita costante e ragionevole dell'economia. Tuttavia, nella seconda metà degli anni settanta, dopo il fallimento della politica keynesiana (Scharpf, 1991), la politica economica del governo tornò alla precedente

impostazione ordoliberal finalizzata alla stabilità dei prezzi e a finanze pubbliche sane.

Il sistema cooperativo delle relazioni industriali fu di particolare importanza. I sindacati tedeschi avevano appoggiato una strategia di partenariato sociale (*sozialpartnerschaft*) che si differenziava nettamente dai sistemi conflittuali dei paesi anglosassoni o dalle strategie sindacali, altamente ideologizzate, italiane e francesi. I sindacati non erano riusciti a organizzare una consistente parte di lavoratori, come ad esempio in Belgio o nei paesi nordici, ma avevano ottenuto importanti garanzie istituzionali. Il sistema di comitati aziendali (*betriebsräte*) e di partecipazione industriale (*mitbestimmung*) facilitava la presenza sindacale a livello aziendale e stabiliva un ruolo forte per i membri dei comitati aziendali fortemente sindacalizzati, che quotidianamente contribuivano alla gestione delle imprese tedesche. Nonostante alcune tensioni nate negli anni settanta tra i lavoratori (Bergmann, Jacobi, Müller-Jentsch, 1976), i sindacati seguirono la strategia di collaborazione sociale (*sozialpartnerschaft*) per la maggior parte del periodo post-bellico, salvo alcuni periodi di conflitto e rivendicazione.

Durante l'intermezzo keynesiano, inoltre, il governo aveva tentato di stabilire un coordinamento salariale a livello macro con la cosiddetta «azione concertativa», un incontro informale tra leader sindacali, rappresentanti dei datori di lavoro e governo (Lehmbruch, 1999). La modalità cooperativa di regolamentazione del conflitto di classe era stata ovviamente subordinata alla collaborazione da parte dei datori di lavoro e le loro organizzazioni. Questo tipo di cooperazione è stata praticata almeno fino agli anni novanta. L'azione concertativa aveva portato a un'ampia copertura dei contratti collettivi, un gran numero di estensioni vincolanti dei contratti collettivi, un basso livello di conflittualità aziendale e una politica salariale moderata. La formula guida era la «determinazione dei salari distributivamente neutrale», cioè salari che aumentavano allo stesso ritmo dell'inflazione generale e della produttività dell'intera economia. Gli arrotondamenti salariali erano fortemente coordinati tra settori produttivi. Alcuni sindacati, come Ig Metall, erano considerati «leader degli accordi salariali», negoziando norme che venivano accettate con piccole modifiche anche negli altri settori.

Questi accordi collettivi venivano poi ulteriormente adattati alla situazione specifica dell'azienda attraverso aumenti salariali aggiuntivi. Qui i



rappresentanti sindacali – «consiglieri» o delegati (*vertrauensleute*) – giocavano un ruolo importante. Lo slittamento salariale agiva come una valvola di sicurezza per i conflitti inter-classe, contribuendo ad alleviare la pressione sul sistema dei contratti collettivi ogni volta che la compressione dei salari risultava eccessiva agli occhi dei lavoratori. La presenza di accordi settoriali accompagnati da un livello di contrattazione aziendale creava un sistema semi-flessibile, ma con contratti collettivi rigidi per grandi settori (*flächentarifvertrag*). In questo modo la maggior parte delle imprese erano vincolate a garantire un salario minimo con integrazioni a livello aziendale.

Il sistema di determinazione dei salari stabiliva differenze tra i settori e determinava tetto minimo e massimo in modo da ostacolare politiche redistributive particolaristiche a favore sia dei datori di lavoro sia dei lavoratori. Le imprese che producevano per il mercato mondiale dovevano far fronte a costi salariali relativamente alti e inflessibili, non avendo altra scelta che optare per una produzione ad alta produttività, con una forza lavoro altamente qualificata, in condizioni di pace sociale. Le imprese a bassa produttività che operavano sul mercato interno avevano invece un forte incentivo ad aumentare la produttività attraverso l'innovazione tecnologica.

Infine, l'intervento dello stato sociale tedesco si era notevolmente accresciuto dopo la seconda guerra mondiale. Entrambi i principali partiti politici nazionali (democristiani e socialdemocratici) sostenevano un forte sistema di welfare basato sul finanziamento contributivo (in contrasto con il sistema fiscale del modello scandinavo), con un accento conservatore sulla famiglia (in origine sostanzialmente monoreddito) e un generoso livello di benefit. La sicurezza del lavoro veniva tutelata sia dai consigli aziendali, che avevano voce in capitolo nelle decisioni su assunzioni e licenziamenti, sia da una legislazione restrittiva a tutela dell'occupazione. Se i dipendenti venivano licenziati godevano di un elevato sussidio per un periodo relativamente lungo. I datori di lavoro venivano scoraggiati, attraverso forti limitazioni, a perseguire politiche di assunzioni a breve termine per rispondere alle fluttuazioni del mercato. I disoccupati potevano rifiutare offerte di lavoro con stipendi inferiori a quello precedente grazie al sussidio di disoccupazione di lunga durata.

Da un lato, l'economia tedesca era chiaramente orientata all'esportazione e caratterizzata da un'elevata competitività, dall'altro, tale competi-

tività era fortemente limitata. La Germania aveva un'economia di mercato aperta, con relazioni industriali orientate alla redistribuzione inter-settoriale e un welfare state generoso, che provvedeva alla sicurezza sociale proteggendo dai rischi della società industriale, in particolare per i casi di malattia, disoccupazione e vecchiaia.

### 3. Il *trading state* si libera dai vincoli

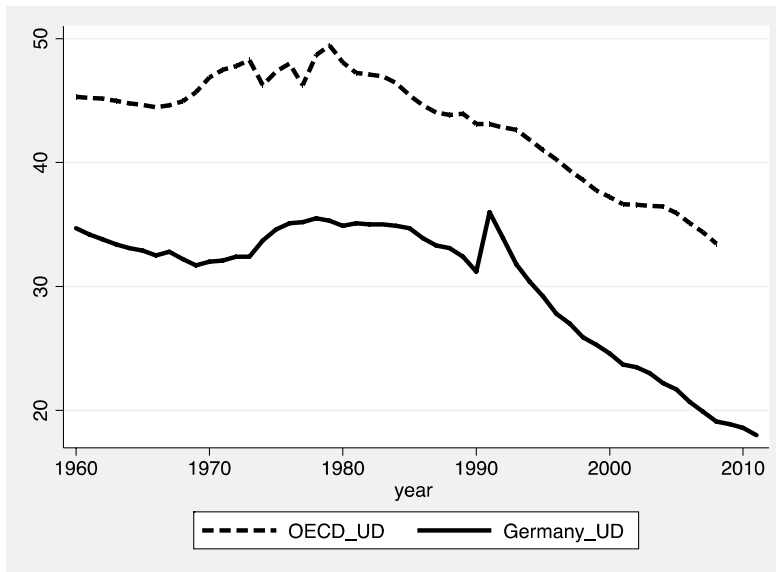
Le istituzioni che avevano «domato» il *trading state* erano sotto pressione da molto tempo. La mobilità dei capitali è uno dei principali limiti alla libertà di manovra di un sistema di relazioni industriali nazionale. In presenza di mercati dei capitali liberalizzati qualsiasi politica fiscale espansiva o l'aumento dei salari possono essere penalizzati dalla fuga di capitali. Tra gli anni settanta e novanta la Germania si era distinta tra i paesi dell'Ocse per mercati finanziari molto aperti. Questo però cambiò drasticamente negli anni novanta, quando anche altri paesi liberalizzarono il mercato dei capitali, offrendo ai capitali tedeschi nuove opportunità di lasciare il paese (vedi l'indicatore di Chinn e Ito, in [http://web.pdx.edu/~ito/Chinn-Ito\\_website.htm](http://web.pdx.edu/~ito/Chinn-Ito_website.htm); ultima visita: 21 maggio 2012).

L'economia globalizzata influenzò fortemente la contrattazione collettiva. Il *flächentarifvertrag* (l'applicazione di livelli salariali coordinati) venne sempre più criticato da molti datori di lavoro, che abbandonavano le associazioni imprenditoriali o si accordavano per una forma di appartenenza all'associazione imprenditoriale che non li costringeva ad applicare il contratto collettivo raggiunto tra i sindacati e la rispettiva associazione di categoria. La Germania aveva un tempo un tasso di copertura dei contratti collettivi superiore all'80 per cento. Questo tasso è diminuito drasticamente dal 1990, raggiungendo circa il 60 per cento nel 2010. Al contrario, i tassi di copertura in altri paesi dell'Ocse non hanno mostrato tendenze al ribasso, rimanendo più o meno allo stesso livello, con un tasso medio di copertura del 55 per cento circa (Visser, 2011). Non c'è dubbio che il *flächentarifvertrag* è stato modificato in modo sostanziale a causa della riluttanza dei datori a stringere accordi e in conseguenza di varie altre forme di flessibilizzazione (Baccaro, Benassi, 2013).

Strettamente connesso alla diminuzione della copertura dei contratti collettivi è il decremento del tasso di sindacalizzazione. Nei paesi Ocse il

declino del tasso di sindacalizzazione è iniziato negli anni ottanta, così come in Germania, solo che nei primi anni il ritmo tedesco era più lento rispetto alla media dei paesi Ocse. Negli anni novanta, invece, il processo si è accelerato, anche se si registra un picco temporaneo subito dopo la riunificazione tedesca, dovuto al trasferimento dei membri dell'ex federazione sindacale della Repubblica democratica tedesca alla Deutsche Gewerkschaftsbund (Graf. 2).

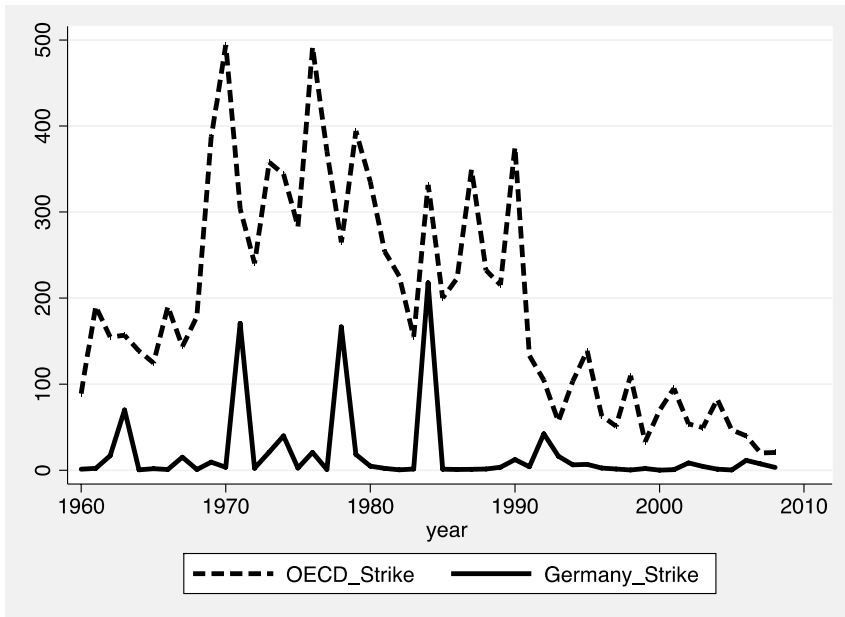
Graf. 2 - Il trend negativo del tasso di sindacalizzazione in Germania dalla metà degli anni novanta



La stessa situazione si riflette sul quadro delle rivendicazioni sindacali. Durante l'intero periodo post-bellico la Germania era stato un modello di «partenariato sociale», con il ricorso allo sciopero solo come ultima ratio. Fino alla metà degli anni ottanta ci furono alcuni anni con picchi di scioperi che si dissolsero ben presto, e – come illustrato dal grafico seguente – anche la Germania non fu immune dal declino del conflitto industriale. I sindacati non solo avevano perso iscritti e gran parte della loro precedente capacità di rispondere alle istanze dei lavoratori, ma non si

dimostravano più disposti a perseguire politiche salariali offensive come avevano fatto in precedenza.

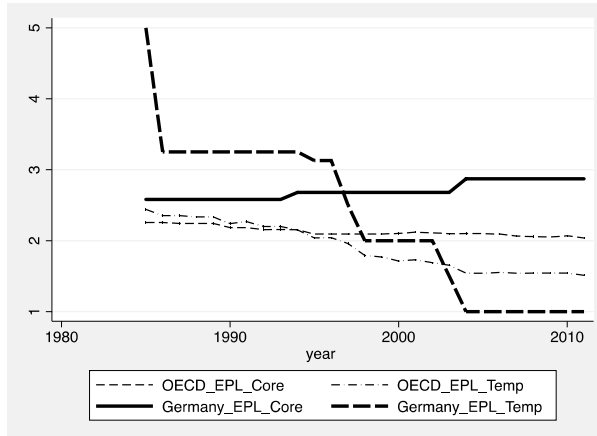
Graf. 3 - Diminuzione dei conflitti sindacali (giorni lavorativi persi ogni 1000 lavoratori) in Germania e nei paesi Ocse dalla metà degli anni novanta



Tutti questi sviluppi possono aver contribuito alla politica salariale moderata dei sindacati (Sachverständigenrat zur Begutachtung der Lage wirtschaftlichen, 2013, pp. 87, 497), che ha creato condizioni favorevoli per le imprese tedesche sui mercati internazionali.

Mentre questi sviluppi si applicavano a tutto il mercato del lavoro, due riforme di vasta portata riguardavano esclusivamente la fascia debole del mercato del lavoro: la liberalizzazione radicale della tutela dell'occupazione per i lavoratori con contratti di lavoro temporanei e la liberalizzazione delle indennità di disoccupazione per i disoccupati di lunga durata. Il Graf. 4 illustra lo sviluppo della legislazione a tutela dell'occupazione (Epl) per i lavoratori con contratto di lavoro standard e per i lavoratori con contratto a termine. Più alto è il valore, più la regolamentazione dei licenziamenti individuali è severa.

Graf. 4 - Tutela del lavoro (indice di rigidità della legislazione atta a proteggere l'occupazione) in Germania: protezione dei lavoratori standard (core) ed esposizione al rischio della disoccupazione dei lavoratori non-standard (temporary)



L'indice di severità di Epl per i lavoratori con contratti regolari è diminuito in media da 2,3 a 2,0 negli ultimi 25 anni nelle democrazie mature dell'Ocse. I lavoratori tedeschi con contratti a tempo indeterminato godono di una migliore tutela del lavoro, la quale è anche leggermente aumentata negli ultimi anni. Al contrario, mentre i lavoratori con contratto a termine erano estremamente ben protetti nel 1980, dal 2010 la situazione è radicalmente mutata.

Il secondo grande cambiamento ha a che fare con il sistema dei sussidi di disoccupazione. La riforma di Hartz del 2003-2005 ha ridotto drasticamente il sussidio per i disoccupati di lunga durata. Al contrario, i lavoratori che sono disoccupati solo per un breve periodo continuano a ricevere un generoso sussidio di disoccupazione. L'idea di base della riforma Hartz può essere ricondotta a una visione liberale del *workfare*, in cui i disoccupati di lunga durata hanno forti incentivi a rientrare nel mercato del lavoro quando le condizioni sono significativamente peggiori rispetto all'ultimo periodo di occupazione (Fleckenstein, 2012, 2013; Hassel, 2012). Non c'è dubbio che la riforma Hartz implichi una liberalizzazione della politica del mercato del lavoro. La Tab. 1 mostra il peggioramento della situazione dei disoccupati di lunga durata in Germania tra il 2001 e il 2011, in particolare rispetto ai lavoratori standard. D'altra parte, anche

dopo la Hartz IV, i disoccupati di lunga durata in Germania sono in condizioni finanziarie migliori rispetto alla mediana dell'Ocse o dell'Unione Europea.

*Tab. 1 - Sussidi di disoccupazione per un lavoratore medio, famiglia monoreddito con due figli (espresso come percentuale del salario medio percepito)*

| <b>Anno</b>                                | <b>Germania</b> | <b>Mediana paesi Ocse</b> | <b>Mediana paesi Ue</b> |
|--|-----------------|---------------------------|-------------------------|
| Subito dopo la perdita del posto di lavoro |                 |                           |                         |
| 2011                                       | 70              | 64                        | 66                      |
| 2001                                       | 70              | 64                        | 66                      |
| Disoccupati di lungo periodo               |                 |                           |                         |
| 2011                                       | 39              | 9                         | 10                      |
| 2001                                       | 62              | 12                        | 12                      |
| Disoccupati da cinque anni (valore medio)  |                 |                           |                         |
| 2011                                       | 50              | 33                        | 34                      |
| 2001                                       | 64              | 41                        | 42                      |

Nota: mediana di tutti i paesi Ocse e Ue, inclusi i paesi dell'Europa Centrale e dell'Est.

Fonte: [www.oecd.org/els/benefitsandwagesstatistics.htm](http://www.oecd.org/els/benefitsandwagesstatistics.htm), downloaded on 2012-12-11.

Nel corso delle riforme del mercato del lavoro tedesco fino al 2000 il cambiamento di politica era fortemente coordinato tra datori di lavoro, sindacati e governo. Al contrario, gli attori del governo e del parlamento hanno messo in pratica quasi da soli la liberalizzazione Hartz del mercato del lavoro, mentre le organizzazioni di interesse, in particolare i sindacati, hanno partecipato solo marginalmente alla progettazione e attuazione della «Agenda 2010» del governo di coalizione tra socialdemocratici e verdi (Trampusch, 2009).

Quando abbiamo intervistato i rappresentanti delle parti sociali nell'autunno del 2012, abbiamo più volte ascoltato la tesi secondo cui queste riforme abbiano avuto effetti anche sulla fascia protetta dei lavoratori (interviste Ngg, ver.di). La Hartz IV ha reso chiaro che il generoso welfare tedesco potrebbe essere riformato e che, anche se le riforme iniziano dai margini, il nucleo dello stato sociale potrebbe benissimo entrare tra gli obiettivi di lungo termine.

Vale la pena di notare che queste dure riforme riguardavano un segmento relativamente piccolo della forza lavoro. Nel 2012 la forza lavoro

tedesca era pari a circa 42 milioni, con circa un milione di disoccupati di lunga durata (persone in disoccupazione per almeno 12 mesi e quindi beneficiarie di Arbeitslosengeld II, noto anche come Hartz IV).

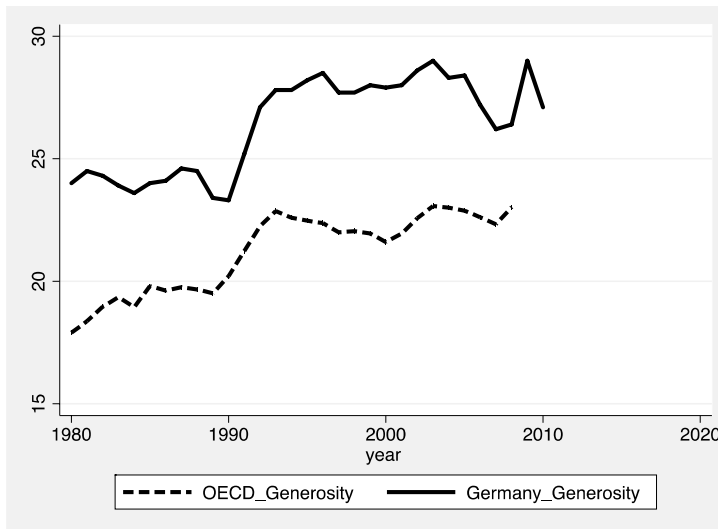
Queste riforme, insieme con la liberalizzazione del lavoro temporaneo, hanno modificato la struttura occupazionale della Germania. Anke Hassel (2012) conclude la sua indagine delle riforme del mercato del lavoro tedesco come segue: «nel complesso, l'esperienza è variegata. Una maggiore occupazione è combinata con bassa retribuzione e lavoro precario». Questa situazione non riguarda soltanto lavoratori atipici, ma invia un segnale anche ai lavoratori a tempo indeterminato. Questo può spiegare, ad esempio, perché i sindacati (anche nei settori ad alta densità e con una grande percentuale di lavoratori standard) non siano stati in grado di arrestare l'abbassamento dei salari. Le disuguaglianze di reddito e la percentuale di persone a rischio di povertà sono aumentati: il coefficiente di Gini è cresciuto da 25 nel 2001 a 28,3 nel 2012, mentre in tutta l'Unione Europea l'incremento è stato da 28,3 (2001) a 29,6 (2012). Allo stesso modo, nell'Unione la quota di persone a rischio povertà era del 19,9 per cento nel 2011 rispetto al 18,4 nel 2005. Il livello di povertà in Germania è passato dal 24,1 per cento nel 2005 al 22,6 nel 2011. Il rapporto tra il 20 per cento dei redditi più alti e il 20 per cento di quelli più bassi è cresciuto da 3,5 (2000) a 4,5 (2011), mentre gli stessi dati a livello dell'Unione Europea mostrano un aumento più modesto (4,5-4,9)<sup>3</sup>.

Questi sviluppi non indicano tuttavia che la società e l'economia tedesca hanno subito una trasformazione radicale. I cambiamenti significativi riguardano alcuni elementi del sistema di relazioni industriali e di politica del mercato del lavoro, dove si è verificata una massiccia liberalizzazione. Ma queste riforme non hanno avuto effetti significativi sugli altri elementi del sistema dei rapporti di lavoro, in particolare sulla Costituzione del lavoro (*betriebsverfassung*) e sul sistema di cogestione (*mitbestimmung*). Entrambe le istituzioni costituiscono la spina dorsale del potere sindacale a livello di impresa e, allo stesso modo, lo stato sociale tedesco non è stato smantellato. Il Graf. 5 mostra l'andamento del totale delle spese di previdenza sociale in Germania e la media delle democrazie mature dell'Ocse. Pur perseguendo una parziale liberalizzazione, la Germania ha

<sup>3</sup> Fonte: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income\\_social\\_inclusion\\_living\\_conditions/data/main\\_tables](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income_social_inclusion_living_conditions/data/main_tables) (ultima visita: 15 gennaio 2014).

mantenuto il nucleo dei principi dello stato sociale, che si prende cura in particolare di anziani e ammalati (Schmidt, 2012, 2013). E, come sopra indicato, in termini di disparità di reddito, anche dopo il 2005 la situazione è migliore in Germania rispetto alla media dei paesi dell'Unione Europea.

Graf. 5 - «Generosità» del welfare state (spesa per la sicurezza sociale in percentuale del Pil) in Germania e nei paesi Ocse<sup>4</sup>



In sintesi, la liberalizzazione delle relazioni industriali, la tutela del lavoro e la sicurezza sociale dei lavoratori non-standard, insieme con il moderato e flessibile salario sindacale, hanno probabilmente contribuito ad aumentare la competitività delle imprese tedesche orientate alle esportazioni. Gli istituti usati precedentemente per «domare» il *trading state* tedesco sono stati parzialmente smantellati. Gran parte dei costi di queste riforme sono gravati sulle spalle dei dipendenti, in particolare sul crescente numero di lavoratori che non appartiene alla fascia protetta del mercato del lavoro, a causa dei contratti di lavoro temporanei o della loro particolare vulnerabilità alla disoccupazione a lungo termine.

<sup>4</sup> Il gruppo di paesi Ocse comprende le democrazie mature dal 1989 (vedi nota 2).



#### 4. Le politiche per affrontare gli effetti di un incontenibile *trading state*

La Germania, da tradizionale economia *export-oriented*, ha beneficiato delle opportunità create dal mercato interno dell'Unione Europea, in particolare negli ultimi dieci anni, quando l'economia tedesca ha sprigionato il suo potenziale economico, modificando le proprie istituzioni del mercato del lavoro. Inoltre, la Germania ha beneficiato della sua fama di economia competitiva e vivace per finanziare il suo debito pubblico. Dalla metà degli anni settanta il differenziale tra i tassi di interesse a lungo termine della Germania sui titoli di Stato e i tassi degli altri paesi Ocse e dell'Unione è stato abbastanza ampio. Dopo aver raggiunto un valore massimo a metà degli anni ottanta, il divario medio tra la Germania e il tasso di interesse medio nella zona euro diminuì tanto da avvicinarsi a zero nella metà degli anni duemila, per poi salire successivamente al 3 per cento. Il valore medio dello *spread* tra i paesi Ocse e la Germania è stato del 2 per cento durante questo periodo. La valutazione positiva dell'economia tedesca da parte dei mercati finanziari internazionali ha notevolmente ridotto i costi del debito pubblico tedesco.

Come ha fatto la classe politica tedesca ad affrontare le sfide associate all'unione monetaria, scaturite dal successo delle proprie riforme del sistema delle relazioni industriali e delle politiche per il mercato del lavoro? I problemi di un'unione monetaria in una regione valutaria non ottimale sono ben noti sin dall'inizio del progetto euro. Per questo gli economisti e gli scienziati sociali che avevano sottolineato i rischi del progetto non sono rimasti sorpresi dal fatto che di fronte a shock esterni si sia sentita la mancanza di meccanismi di aggiustamento, vale a dire che i paesi più deboli non abbiano potuto svalutare la propria moneta e siano stati costretti a intraprendere una svalutazione interna (Armingeon, Baccaro, 2012)

Tuttavia, la classe dirigente dei principali partiti politici tedeschi ha preferito vedere il problema in maniera differente: sono state la dissolutezza fiscale e un welfare insostenibile a causare la crisi fiscale dei paesi del Mediterraneo. Il progetto euro ha continuato a essere percepito come privo di grossi difetti; piuttosto erano le economie politiche nazionali ad avere problemi.

In questo contesto il governo tedesco ha chiesto misure di austerità pesanti e riforme strutturali per riportare i paesi a un percorso di crescita. Questo quadro di riferimento è stato confermato anche quando il Fondo

monetario internazionale ha espresso dubbi sulla saggezza di una politica fiscale pro-ciclica e quando è stato chiaro che, invece di condurre alla crescita economica e all'aumento dell'occupazione, l'austerità conduceva piuttosto a un aumento della disoccupazione, dell'indebitamento e dei tassi di interesse sui titoli di Stato per i paesi dell'Europa meridionale. Il cancelliere e il suo governo hanno sostenuto che le riforme strutturali e l'austerità avevano funzionato bene in Germania, e dovevano essere replicate dai governi del Sud. L'obiezione che il successo economico della Germania e la sua bilancia commerciale estremamente positiva avessero aumentato la pressione sulla zona euro è stata chiaramente respinta, sottolineando che solo il 40 per cento delle esportazioni tedesche è diretto ai paesi della zona euro – punto che è stato anche messo in evidenza dalla componente datoriale<sup>5</sup>.

Un'altra argomentazione ha posto l'accento su come invece di ridurre le capacità della Germania gli altri paesi dovrebbero fare di tutto per convergere verso gli standard tedeschi (intervista Cdu). Questa richiesta presuppone che ciò che non si è potuto raggiungere nel corso degli ultimi dieci anni di relativa stabilità e di circostanze favorevoli possa essere fatto ora nel giro di pochi mesi o pochi anni, in condizioni economiche e sociali estremamente negative. Ulteriori speranze di convergenza sono affidate alle riforme istituzionali della politica fiscale, quali il rafforzamento del Patto di crescita e il *Fiscal compact*, che limitano il margine di manovra dei governi, in particolare in caso di dissolutezza fiscale, ed esportano il «freno all'indebitamento» tedesco agli Stati membri dell'Unione Europea. Tuttavia sarà molto difficile ottenere una riduzione dei debiti eccessivi se la crescita economica è depressa da politiche di austerità.

Il modo in cui il governo tedesco ha inquadrato il problema è del tutto inadeguato. Mentre è lecito parlare di dissolutezza fiscale nel caso della Grecia, non è possibile farlo per altri paesi in difficoltà. La posizione fiscale della Spagna o dell'Irlanda immediatamente prima dell'inizio della crisi era migliore di quella tedesca (Armingeon, Baccaro, 2012; Scharpf, 2011). Appellandosi alla «pigri­zia greca» e al fatto che i «buoni» come la Germania non debbano essere responsabili per i debiti dei «cattivi»

<sup>5</sup> *Germany's Export Strength – Bad for Europe?*, pubblicazione della Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, aprile (in [www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/DtExportstaerke\\_eng.pdf/\\$file/DtExportstaerke\\_eng.pdf](http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/DtExportstaerke_eng.pdf/$file/DtExportstaerke_eng.pdf)).

(Schmidt, 2014, p. 204), il cancelliere tedesco ha applicato le idee economiche e le scelte che hanno ispirato la precedente politica economica tedesca<sup>6</sup>. Esse rispecchiavano la convinzione di fondo della stragrande maggioranza dei tedeschi: che la catastrofe dell'inflazione tra le due guerre e della finanza pubblica allegra non dovesse assolutamente ripetersi (Schmidt, 1986). Questa «cultura della stabilità» di matrice tedesca non solo è stata esplicitamente supportata dal cancelliere e dal suo partito, ma anche, in maniera implicita, dai socialdemocratici. Al centro di questa cultura della stabilità troviamo un'avversione all'inflazione e un alto grado di fiducia nelle istituzioni atte a inibirla. Jacques Delors una volta disse: «non tutti i tedeschi credono in Dio, ma tutti credono nella Bundesbank» (Howarth, Rommerskirchen, 2013; per la citazione di Delors vedi p. 752).

Insistendo sul fatto che il problema è degli altri paesi, piuttosto dell'impostazione strutturale dell'unione valutaria o degli squilibri della zona euro cui l'economia tedesca ha contribuito, il governo tedesco ha efficacemente perseguito (per il momento) il suo interesse di breve termine a una stabilizzazione della zona euro, consentendo alla crescita trainata dalle esportazioni di continuare. Il problema evidente di questo approccio è che nel medio-lungo periodo esso contribuirà a squilibri simili che devono essere risolti con analoghe misure ad hoc. Tirare a campare in qualche modo, privilegiando gli interessi dell'economia tedesca, appare la strategia preferita.

Alternative a questa impostazione sono di difficile attuazione nel contesto tedesco. Tornare al vecchio sistema monetario europeo, cioè al marco tedesco, comporterebbe notevoli rischi per l'economia tedesca, dato che la presumibile rivalutazione della moneta nazionale avrebbe l'effetto di una doccia fredda sulle esportazioni. Non c'è una maggioranza tra i politici e l'elettorato che sia disposta a correre questo rischio. Un'altra possibilità potrebbe essere quella di creare un'unione permanente di trasferimento fiscale, che implicherebbe una notevole redistribuzione tra le regioni. Si partirebbe dal ritenere che l'eurozona è una regione valutaria non ottimale e necessita di trasferimenti permanenti tra gli Stati membri al fine di correggerne gli squilibri. La Germania ha una vasta esperienza con tali sistemi di trasferimento. Ha a lungo dato sostegno alle regioni

<sup>6</sup> Questo è un altro esempio di istituzionalismo discorsivo (Schmidt, 2014). Vedi anche Lehbruch (2013).

economiche strutturalmente deboli confinanti con l'ex Repubblica democratica tedesca; presenta un importante flusso di risorse tra Stati (*Bundesländer*) con livelli diversi di performance economica; e, dopo l'unificazione, ha introdotto considerevoli trasferimenti ai nuovi *Bundesländer* orientali. Questi sistemi di trasferimento sono stati sostenuti da un elettorato che avvertiva un senso di identità nazionale e un conseguente dovere di solidarietà. Al contrario, l'identità europea in Germania (e in altri paesi dell'Unione) appare troppo debole (Schmitt, 2009) per legittimare grandi e permanenti trasferimenti interregionali. Inoltre, al fine di governare quest'unione di trasferimento con una certa legittimità democratica, l'Unione Europea avrebbe bisogno di un sistema democratico funzionante, che organizzasse una deliberazione democratica, una competizione partitica e un processo decisionale democratico a livello di Unione (Follesdal, Hix, 2006; Schmidt, 2010, pp. 399-411) – progetti che non sembrano fattibili allo stato attuale. Almeno per quanto riguarda il sistema politico interno, la Germania è ferma tra l'impossibilità di tornare al marco tedesco e l'incapacità di muoversi verso una moneta pienamente legittimata democraticamente e un'unione fiscale.

Questi vincoli non si applicano solo al principale partito di governo, la Democrazia cristiana, ma anche al secondo grande partito, i socialdemocratici. Ci sono alcune grandi differenze tra le strategie della Spd e della Cdu nell'affrontare la crisi del debito pubblico. Pur offrendo tutto il suo sostegno alla richiesta di austerità istituzionalizzata, la Spd aggiunge incoerentemente che vorrebbe coniugarla con una certa crescita (intervista Spd) e con gli eurobond. Kurt Hübner (2013) ha analizzato i quotidiani e i settimanali tedeschi per ricostruire le posizioni politiche dei principali partiti politici: come nel caso della «cultura della stabilità», i maggiori partiti non differiscono nella loro strategia di risposta alla crisi dell'euro per quanto riguarda il rafforzamento del Patto di stabilità e di crescita, il patto fiscale e il freno all'indebitamento (Tab. 2).

La nuova coalizione di governo formata da Cdu/Csu e Spd dimostra chiaramente nel trattato di coalizione la sovrapposizione di posizioni per quanto riguarda l'Unione Europea: 14 pagine su 185 affrontano l'accordo con l'Unione Europea; nessuna di queste pagine si discosta sostanzialmente dalle politiche del governo precedente sull'Unione Europea. Non c'era e non c'è grande differenza in questo senso tra i socialdemocratici e l'Unione cristiano-democratica.

Tab. 2 - La mancanza di risposte differenti alla crisi dell'euro da parte dei partiti politici tedeschi

|         | Rafforzamento del Patto di stabilità e crescita | Patto fiscale | Freno all'indebitamento | Austerità | Omt* | Euro-bond |
|---------|---|---------------|-------------------------|-----------|------|-----------|
| Cdu/Csu | +3  | +3            | +3                      | +3        | -3   | -3        |
| Spd     | +3  | +3            | +3                      | -2        | +2   | +3        |
| Fdp     | +3  | +3            | +3                      | +3        | -3   | -3        |
| Verdi   | +3  | +3            | 0                       | 0         | -1   | 1         |
| Linke   | -3  | -3            | -3                      | -3        | -1   | +3        |

I valori espressi vanno da un massimo di +3 per esprimere un forte consenso e un minimo di -3 per una forte contrarietà.

\* Operazioni definitive monetarie

Fonte: Hübner (2013, p. 10)

Allo stesso modo, una strategia alternativa non potrebbe essere basata su un ampio consenso tra i principali gruppi di interesse. Per i datori di lavoro l'attuale strategia di moderazione salariale e una crescita guidata dalle esportazioni è ottimale nel breve periodo, in particolare per le industrie orientate all'esportazione (intervista Gesamtmetall). I sindacati, invece, hanno una posizione meno chiara. Il principale sindacato, Ig Metall, che organizza i lavoratori soprattutto nei settori di esportazione e che ha beneficiato della crescita dell'occupazione negli ultimi anni (e anche di una leggera crescita degli iscritti grazie all'aumento dell'occupazione), ha scarsi incentivi a mobilitarsi contro la strategia ufficiale del governo (intervista Gesamtmetall). Al contrario, i membri del secondo sindacato più grande, che rappresenta il settore dei servizi (ver.di), raccoglie molti meno vantaggi dalla crescita trainata dalle esportazioni. L'aumento dei salari è più vantaggioso per loro, quindi ver.di mantiene la sua posizione di minoranza nel movimento sindacale tedesco a favore di un Piano Marshall per i paesi dell'Europa meridionale (interviste ver.di, Ngg). Tuttavia, la probabilità di mobilitare gli iscritti al sindacato per una modifica sostanziale alla strategia europea del governo è bassa. Mentre alcune élite sindacali tendono a mettere in discussione le politiche di austerità, la base è a favore della posizione governativa (intervista Ngg).

Quest'analisi è supportata da una rielaborazione della *survey* che il For-

schungsgruppe Wahlen ha condotto nel 2011, contenente anche domande relative alle politiche di crisi (Tab. 3).

*Tab. 3 - Consenso alle politiche di non-austerità tra le famiglie con membri iscritti al sindacato vs. famiglie senza membri iscritti al sindacato (percentuale di sì)*

|  | Germania Occidentale                 |                                    | Germania Orientale                   |                                    |
|--|--------------------------------------|------------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------|
|  | Famiglie senza iscritti al sindacato | Famiglie con iscritti al sindacato | Famiglie senza iscritti al sindacato | Famiglie con iscritti al sindacato |
| Gli Stati membri finanziariamente più forti dovrebbero aiutare quelli più deboli | 32                                   | 35                                 | 33                                   | 30                                 |
| La Grecia dovrebbe percepire aiuti aggiuntivi dall'Unione Europea                | 39                                   | 41                                 | 28                                   | 34                                 |
| Introduzione di eurobonds  | 17                                   | 11                                 | 13                                   | 17                                 |
| Sostenere una riduzione del debito greco   | 44                                   | 38                                 | 38                                   | 40                                 |

Fonte: elaborazione da Politbarometer West and East (2011)

Le differenze non sono statisticamente significative: nella Germania Occidentale solo per due item (eurobond e taglio del debito greco) la differenza era vicina al livello del 5 per cento; e questi sono casi in cui le famiglie sindacalizzate erano più fortemente a favore dell'austerità delle famiglie senza iscritti al sindacato.

Nemmeno l'elettorato differisce significativamente nella risposta a queste domande. Non sono state riscontrate differenze sistematiche e significative tra gli elettori della Cdu e degli altri principali partiti, a eccezione dell'elettorato dei Verdi, che era significativamente meno a favore delle politiche di austerità. Anche gli elettori del partito di sinistra Linke sostengono le politiche di austerità del governo in misura simile a Cdu, Spd e Fdp. In altre parole, tra l'elettorato esiste una grande coalizione a sostegno delle politiche del governo (Tab. 4). In un altro sondaggio, Bechtel, Hainmueller e Margalit (2014) non hanno riscontrato alcuna differenza significativa tra gli elettori della Cdu, Spd, Verdi e Fdp, mentre gli elettori del Linke e i (piccoli) partiti radicali di destra sono maggiormente contrari ai salvataggi finanziari rispetto agli elettori dei partiti centristi.

Tab. 4 - Consenso alle politiche di non-austerità da parte degli elettori  
(percentuale di coloro che hanno risposto sì)

|  | Germania Occidentale |     |     |       |       | Germania orientale |     |     |       |       |
|--|----------------------|-----|-----|-------|-------|--------------------|-----|-----|-------|-------|
|  | Cdu                  | Spd | Fdp | Verdi | Linke | Cdu                | Spd | Fdp | Verdi | Linke |
| Gli Stati membri finanziariamente più forti dovrebbero aiutare quelli più deboli | 32                   | 35  | 31  | 41    | 46    | 23                 | 43  | 45  | 47    | 35    |
| La Grecia dovrebbe percepire aiuti aggiuntivi dall'Unione Europea                | 41                   | 45  | 42  | 52    | 34    | 30                 | 32  | 20  | 50    | 30    |
| Introduzione di eurobonds  | 12                   | 18  | 7   | 24    | 26    | 17                 | 19  | 0   | 36    | 14    |
| Sostenere una riduzione del debito greco   | 46                   | 50  | 47  | 58    | 64    | 37                 | 45  | 44  | 57    | 50    |

Fonte: elaborazione da Politbarometer West and East (2011)

Questa conclusione vale anche per il partito Alternativa für Deutschland (Alternativa per la Germania), che ha ottenuto quasi il cinque per cento dei voti nelle elezioni 2013. Una recente analisi ha mostrato che circa un terzo di questi elettori erano oppositori convinti dell'euro; altri due terzi hanno deciso di votare per il partito poco prima delle elezioni con un mix di motivazioni, tra le quali la protesta contro i principali partiti e l'opposizione a un aumento dell'immigrazione. L'inaspettato successo di Alternativa für Deutschland (Afd) può essere attribuito principalmente alla mancanza di differenze tra gli altri partiti sulla politica europea (Schmitt, Beck, 2014). Gli elettori, e non solo gli elettori di Afd, sono molto preoccupati per il progetto euro, ma dal momento che nessuno dei principali partiti ha affrontato il problema, forse perché non hanno proposte politiche alternative, questo disagio non è stato palesato, rendendo più facile per Afd strutturarsi come un partito euroscettico.

## 5. Conclusioni

Il risultato principale della nostra analisi può essere così sintetizzato: la Germania è stata un *trading state* «addomesticato» fino agli anni novanta, con istituzioni delle relazioni industriali progettate per «diffondere la ric-

chezza<sup>7</sup>, per assicurare salari alti e una distribuzione relativamente egualitaria del reddito. Queste condizioni hanno moderato la competitività delle esportazioni e favorito un modello di crescita in cui il consumo interno ha giocato un ruolo più importante di quanto non abbia fatto dopo il 2005.

Dagli anni novanta in poi, in particolare dal 2003, la Germania ha scatenato il suo *trading state* intraprendendo una serie di riforme istituzionali. Dopo il 2005 la crescita è stata fortemente guidata dall'esportazione, mentre il consumo interno ha svolto un ruolo marginale nello sviluppo economico (Baccaro, Benassi, 2013). La competitività e la crescita trainata dalle esportazioni sono vantaggiose per i datori di lavoro tedeschi e per il lavoratore medio, dal momento che questo affronta meno rischi di disoccupazione; invece, i principali oneri sono a carico delle fasce deboli della forza lavoro. La liberazione del *trading state* dai vincoli sociali non solo ha avuto conseguenze interne per la redistribuzione, ma ha anche contribuito alla destabilizzazione dell'eurozona.

La Germania è diventata la principale economia e il potere politico preminente in seno all'Unione Europea. Il 15 giugno 2013 l'*Economist* ha riportato: «i burocrati di Bruxelles parlano mestamente di come Berlino sia diventata la capitale d'Europa. Quando la posizione tedesca cambia su una questione, il caleidoscopio si sposta su uno degli altri paesi in fila dietro di loro», ha dichiarato un funzionario. Se la Germania accettasse questa posizione e le sue responsabilità di leadership, il governo e i gruppi di interesse dovrebbero prendere in considerazione le richieste della Commissione europea, degli altri Stati membri dell'Unione e degli attori internazionali, di aumentare la domanda interna e quindi ridurre la dipendenza della Germania dalle esportazioni per la crescita economica. In alternativa, nel loro stesso interesse di lungo termine, gli attori politici tedeschi dovrebbero pensare a trasferimenti fiscali istituzionalizzati, che canalizzino risorse da paesi come Germania, Paesi Bassi e Finlandia verso le nazioni dell'Europa meridionale, in modo da fornire un supporto permanente alle regioni strutturalmente deboli dell'eurozona.

Per ragioni interne, tuttavia, queste opzioni non sono realizzabili. La stragrande maggioranza dei cittadini tedeschi non è disposta a rimettere in discussione il modello di crescita, né a estendere la solidarietà alle re-

<sup>7</sup> Espressione coniata dal candidato alla presidenza Barack Obama il 14 ottobre 2008, in <http://abcnews.go.com/blogs/politics/2008/10/spread-the-weal> (ultima visita: 15 gennaio 2014).



gioni strutturalmente deboli, avendo sperimentato solo di recente le liberalizzazioni, le diminuzioni dei salari e le politiche di austerità nel proprio paese. I due partiti politici principali rischierebbero di perdere consenso elettorale qualora si mostrassero d'accordo con un'azione di questo tipo a favore delle economie deboli, tanto più dopo aver attribuito la crisi alla dissolutezza fiscale e alla mancanza di liberalizzazioni del mercato del lavoro. Entrambi i partiti chiedono invece agli altri paesi di adottare il percorso di riforme tedesco. «Abbiamo realizzato la nostra Agenda 2010, ora ci aspettiamo che anche gli altri paesi realizzino la loro Agenda 2010», come asserito da uno dei nostri intervistati.

Ma, come abbiamo sostenuto, questa risposta tedesca alla crisi non aiuta a risolvere i problemi di una regione in difficoltà. Dal momento che i politici tedeschi e i gruppi di interesse sono intrappolati dalla loro definizione del problema, e che per motivi interni devono insistere sulla politica di crescita spinta dalle esportazioni, l'economia tedesca, in ultima analisi, continuerà a contribuire alla destabilizzazione dell'eurozona da cui la Germania stessa dipende. Questo la costringerà a cercare di risolvere gli squilibri mediante misure ad hoc come in passato. Si continuerà a rimandare la soluzione dei problemi, sperando che un'ondata globale di crescita economica liberi l'Europa dai suoi problemi strutturali. Le alternative non sono realizzabili, poiché non ci sono maggioranze politiche disposte a supportare soluzioni diverse da quelle attuali, per altro ampiamente sostenute. Non c'è concorrenza partitica in questo ambito e nessun grande conflitto tra lavoro e capitale sul modello di crescita tirata dalle esportazioni che potrebbe innescare un cambiamento importante di politica economica. Le recenti elezioni nazionali e la costituzione di una nuova grande coalizione non fanno che confermare l'intenzione della Germania di non mutare strategia nell'affrontare il problema del debito pubblico europeo. Se gli altri paesi dell'eurozona si attendono un cambiamento significativo da parte dell'attore tedesco devono cercare una soluzione ai loro problemi altrove.

### Riferimenti bibliografici

Armingeon K., Baccaro L. (2012), *The Sorrows of Young Euro: The Sovereign Debt Crisis of Ireland and Southern Europe*, in Bermeo N., Pontusson J. (a cura di), *Coping with Crisis: Government Responses to the Great Recession*, New York, Russel Sage, pp. 162-197.

- Armingeon K., Knöpfel L., Weisstanner D., Engler S., Potolidis P., Gerber M. (2013), *Comparative Political Data Set I 1960-2011*, Berna, Institute of Political Science, Università di Berna.
- Baccaro L., Benassi C. (2013), *Softening Industrial Relations, Hadenning Growth Model: The Transformation of the German Political Economy*, Ginevra-Londra, paper per la presentazione al Max-Planck Institute di Colonia e alla Conferenza Ces di Amsterdam.
- Bechtel M.M., Hainmueller J., Margalit Y. (2014), *Preferences for International Redistribution, The Divide Over the Eurozone Bailouts*, in *American Journal of Political Science*, in corso di pubblicazione.
- Bergmann J., Jacobi O., Müller-Jentsch W. (1976), *Gewerkschaften in der Bundesrepublik. Band 1. Gewerkschaftliche Lohnpolitik zwischen Mitgliederinteressen und ökonomischen Systemzwängen (2. Auflage)*, Francoforte sul Meno, Aspekte Verlag.
- Dahl R.A., Tufte E.R. (1973), *Size and Democracy*, Stanford, Stanford University Press.
- Fleckenstein T. (2013), *Learning to Depart from a Policy Path: Institutional Change and the Reform of German Labour Market Policy*, in *Government and Opposition*, 48, pp. 55-79.
- Fleckenstein T. (2012), *The Politics of Labour Market Reforms and Social Citizenship in Germany*, in *West European Politics*, 35, pp. 847-868.
- Follesdal A.S., Hix S. (2006), *Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik*, in *Journal of Common Market Studies*, 44, pp. 533-562.
- Hassel A. (2012), *The Paradox of Liberalization — Understanding Dualism and the Recovery of the German Political Economy*, in *British Journal of Industrial Relations*, LII, 1, pp. 57-71.
- Howarth D., Rommerskirchen C. (2013), *A Panacea for all Times? The German Stability Culture as Strategic Political Resource*, in *West European Politics*, XXXVI, 4, pp. 750-770.
- Hübner K. (2013), *Eurozone Crises. Leopard Politics in Action*, Vancouver, paper per la Conferenza Ces di Amsterdam, giugno.
- Katzenstein P. (1987), *Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State*, Filadelfia, Temple University Press.
- Lehmbruch G. (2013), *Die Länderfamilie der etatistischen Forstwirtschaftsgovernance. Eine Studie über Diskurskoalitionen und Pfadabhängigkeit*, in Armingeon K. (a cura di), *Staatstätigkeiten, Parteien und Demokratie. Festschrift für Manfred G. Schmidt*, Wiesbaden, Springer VS, pp. 241-264.
- Lehmbruch G. (1999), *Negotiated Democracy, Consociationalism and Corporatism in German Politics: The Legacy of the Westphalian Peace*, in Ertman T. (a cura di), *The Fate of Consociationalism*, Londra, Oxford University Press.
- Rosecrance R.N. (1986), *The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World*, New York, Basic Books.

- Sachverständigenrat zur Begutachtung der Lage wirtschaftlichen (2013), *Gegen eine rückwärtsgewandte Wirtschaftspolitik. Jahresgutachten 2013/14*, Wiesbaden, Statistisches Bundesamt.
- Scharpf F.W. (2011), *Monetary Union, Fiscal Crisis and the Pre-emption of Democracy*, in *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, IX, 2, pp. 163-198.
- Scharpf F.W. (1991), *Crisis and Choice in European Social Democracy*, Ithaca, Cornell University Press.
- Schmidt M.G. (2013), *Deutschlands Sozialstaat, die schwarz-gelbe Sozialpolitik und die Bundestagswahl 2013*, in Jesse E., Sturm R., *Bilanz der Bundestagswahl 2013*, Baden-Baden, Nomos.
- Schmidt M.G. (2012), *Wirklich nur Mittelmaß? Deutschlands Sozialstaat im Spiegel neuer, international vergleichender Daten*, in *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 10, pp. 159-195.
- Schmidt M.G. (2010), *Demokratietheorien. Eine Einführung. 5. Aufl.*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schmidt M.G. (1986), *Learning from Catastrophes. West Germany's Public Policy*, in Castles F.C., *The Comparative History of Public Policy*, Cambridge-Oxford, Polity Press, pp. 56-99.
- Schmidt V.A. (2014), *Speaking to the Markets or to the People? A Discursive Institutional Analysis of the EU's Sovereign Debt Crisis*, in *British Journal of Politics & International Relations*, XVI, 1, febbraio, pp. 188-209.
- Schmitt H. (2009), *Sources of EU Support: The Case of Germany*, in *German Politics*, 18, pp. 577-590.
- Schmitt H., Beck R. (2014), *Euro-Kritik, Wirtschaftspessimismus und Einwanderungsskepsis: Hintergründe des Beinahe-Wahlerfolges der Alternative für Deutschland (AfD) bei der Bundestagswahl 2013*, Mannheim, Unpublished paper.
- Statistisches Bundesamt (2013), *Statistisches Jahrbuch. Deutschland und Internationales. 2013*, Wiesbaden, Statistisches Jahrbuch.
- Statistisches Bundesamt (2012), *Statistisches Jahrbuch. Deutschland und Internationales. 2012*, Wiesbaden, Statistisches Jahrbuch.
- Streeck W. (1992), *Social Institutions and Economic Performance: Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies*, Londra, Sage Publications.
- Trampusch C. (2009), *Der erschöpfte Sozialstaat. Transformation eines Politikfeldes*, Francoforte sul Meno-New York, Campus.
- Visser J. (2011), *Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts, 1960 and 2010*, Ictwss, version 3.0, in <http://www.uva-aias.net/208>.
- Young B. (2013), *The Power of German Ordoliberalism in the Eurozone Crisis Management*, Amsterdam-Muenster, Conference of European Studies, Amsterdam, giugno.

## ABSTRACT

*Basato su interviste con i principali attori tedeschi e su un'analisi della letteratura, l'articolo analizza lo sviluppo recente dell'economia tedesca e la strategia tedesca nell'affrontare la crisi dell'eurozona. La Germania è uno stato commerciale (trading state), la cui crescita è fortemente trainata dalle esportazioni. Fino agli anni novanta, rigidità istituzionali forti, nel sistema di relazioni industriali e nel sistema di protezione sociale, contribuivano a conciliare lo sviluppo delle esportazioni con una crescita armonica dei consumi interni, contribuendo così a ingabbiare la «tigre» tedesca. A partire dagli anni novanta, sia le relazioni industriali sia la protezione sociale sono state fortemente liberalizzate, stimolando ulteriormente la competitività estera e indebolendo i consumi interni. Il modello economico tedesco, così come è venuto profilandosi negli ultimi dieci anni, è alla base delle politiche di austerità che la Germania impone all'Europa. Tali politiche sono fortemente condivise dai partiti politici, dagli attori sociali e dall'opinione pubblica, e le probabilità che la strategia tedesca cambi sono minime.*

## GERMANY: THE TRADING STATE UNLEASHED

*Based on interviews with the main German actors and on secondary sources, the article examines the recent development of the German political economy, and the German strategy vis-à-vis the Euro zone. Germany is a trading state whose economic growth is strongly export-led. Until the years 1990s, strong institutional rigidities, both in industrial relations and in the welfare state, contributed to reconcile export growth with household consumption, thus keeping the German «tiger» on a leash. From the early 1990s on, however, both industrial relations and social protections have been strongly liberalized, thus further stimulating external competitiveness and reducing the role of consumption in the German growth model. The unleashed trading state shapes the German response to the Euro crisis and the austerity policies that Germany imposes to Europe. These policies are strongly supported by political parties, social actors, and public opinion in Germany, and the likelihood that they change in the near future is minimal.*