

Un altro miracolo economico? Il mercato del lavoro tedesco e la grande recessione

Ulf Rinne, Klaus F. Zimmermann

Sommario: **1.** Introduzione. – **2.** Un altro miracolo economico? La grande crisi in Germania. – **3.** La Germania dopo la riunificazione: da “uomo malato d’Europa” alla “Agenda 2010”. – **4.** Soluzioni politiche moderate: pacchetti di stimolo, programmi di rottamazione e orario di lavoro ridotto. – **5.** Gli stabilizzatori automatici: banche delle ore e sistemi di trasferimento di imposta. – **6.** Precisazioni sul miracolo economico: flessibilità interna e tesaurizzazione del lavoro. – **7.** Conclusioni e previsioni.

1. Introduzione

È opinione comune che il boom economico della Germania del dopoguerra possa considerarsi un “miracolo economico” ⁽¹⁾. Questo “miracolo” si riferisce al periodo in cui la Germania occidentale, pesantemente ridimensionata dopo la Seconda guerra mondiale, ha dovuto confrontarsi con la crescita dell’economia mondiale. Durante la recente crisi economica e finanziaria che ha investito il paese, la quantomeno pacata reazione del mercato del lavoro alla peggiore recessione della storia del dopoguerra può essere descritta come un nuovo miracolo economico.

In che modo può essere spiegato suddetto fenomeno? I fattori principali sono legati al miglioramento del funzionamento del mercato del lavoro, alla specifica natura della crisi nel contesto tedesco, nonché alle politiche adottate appositamente per reagire al periodo di crisi. Una serie di

* Senior Research Associate IZA – Institute for the Study of Labor.

** Direttore IZA – Institute for the Study of Labor.

Il presente contributo è stato pubblicato in lingua inglese in IZA Journal of Labor Policy, 2012 con il titolo Another Economic Miracle? The German Labor Market and the Great Recession. Traduzione dall’inglese a cura di Alessandra Sartore.

⁽¹⁾ H. GIERSCH, K.H. PAQUÉ, H. SCHMIEDING, *The fading miracle: four decades of market economy in Germany*, Cambridge University Press, 1992.

fattori istituzionali ha generato una situazione per alcuni versi irripetibile in altri contesti.

Considerando una prospettiva di lungo termine, l'economia tedesca ha compiuto sorprendenti progressi tesi a riformare il mercato del lavoro, punto debole della Germania almeno fino al 2008.

Sostanziali riforme del mercato del lavoro, finalizzate ad aumentare i livelli di produttività della manodopera non qualificata, hanno offerto all'economia tedesca una posizione relativamente privilegiata all'insorgere della crisi. Mentre il tasso di disoccupazione di lunga durata poteva essere notevolmente ridotto, la manodopera qualificata nelle compagnie di successo è diventata incredibilmente insufficiente. È importante porre l'accento su quest'ultimo punto poiché la crisi in Germania ha colpito principalmente le aziende orientate all'export, in particolare nella produzione, e non il settore dei consumi. Le aziende condizionate dalla grande recessione avevano un forte interesse a mantenere la manodopera qualificata, soprattutto in vista di una riduzione futura di forza lavoro specializzata.

Infine, la condotta delle parti sociali e degli stabilizzatori automatici ha ulteriormente contribuito ad attutire l'effetto della crisi sul mercato del lavoro. La tesi supportata è che l'insieme di questi fattori abbia portato al recente successo nazionale. Le aziende hanno reagito alla crisi soprattutto intervenendo sull'orario di lavoro per salvaguardare i propri dipendenti. Così, oltre alla riduzione delle ore di straordinario e ad altri strumenti di flessibilità dell'orario di lavoro applicati laddove possibile (ad esempio, le banche delle ore), la riduzione dei tempi di lavoro ha rappresentato lo strumento principale attraverso cui gestire la situazione a costi ragionevoli.

Il punto di partenza della presente riflessione pone l'enfasi sul ruolo centrale dell'interazione tra la riduzione dell'orario di lavoro e l'aumento della mancanza di manodopera qualificata nei settori e nelle regioni particolarmente interessate dalla recessione.

Questa correlazione è generalmente poco considerata nelle innumerevoli illustrazioni del miracolo economico tedesco ⁽²⁾.

La Germania ha dato prova di essere un caso esemplare di flessibilità interna nel far fronte alla grande recessione.

Il successo della storia tedesca contrasta fortemente con la situazione negli Stati Uniti, che si ritrovano ad affrontare una persistente disoccupazione a lungo termine.

⁽²⁾ Vedi M.C. BURDA, J. HUNT, *What Explains the German Labor Market Miracle in the Great Recession?*, *Brookings Papers on Economic Activity* 42(1), 273-335, 2011.

Più di vent'anni fa il fenomeno delle ondate di disoccupazione consecutive legate alla recessione, che hanno provocato un fenomeno di accumulazione, era considerato un problema prettamente europeo ⁽³⁾. Tra i paesi dell'Europa, la Germania forniva l'esempio perfetto di un'alta e crescente disoccupazione.

La situazione ha subito un brusco cambiamento a partire dagli anni Novanta, quando l'impressionante crescita dell'occupazione iniziò ad essere raffigurata negli Stati Uniti come un "miracolo del lavoro" ⁽⁴⁾. Si crede che un tale cambiamento sia dovuto alle efficaci riforme del mercato del lavoro effettuate dagli stati europei e dalla Germania, ed ai cambiamenti demografici. La grande recessione, in pratica, lo ha reso evidente.

Nel presente saggio si analizza l'impatto della crisi sull'economia del paese, la reazione della politica e la nascita del miracolo tedesco, mentre la sezione conclusiva sarà dedicata alle sfide future.

2. Un altro miracolo economico? La grande crisi in Germania

Sembra che la Germania abbia vissuto un altro miracolo economico di recente, almeno relativamente al mercato del lavoro. Il paese è stato colpito abbastanza duramente dalla crisi e il suo PIL è diminuito del 4,7% nel 2009 rispetto all'anno precedente. Questo crollo è maggiore della riduzione del PIL di Stati Uniti, Francia o Gran Bretagna. Tra i paesi coinvolti, solo il Giappone ha avuto un declino maggiore della Germania. Tuttavia, mentre il recupero economico è iniziato rapidamente, sia in Germania sia in Giappone, il PIL degli Stati Uniti non ha mostrato segni di ripresa.

La crisi in Germania non si è mai tradotta in un peggioramento dei livelli di disoccupazione. Al contrario, l'ammontare della popolazione attiva è rimasta a un livello record di più di quaranta milioni di persone sia nel 2008 sia nel 2009, per raggiungere un nuovo record nel maggio del 2011, quando il numero dei lavoratori ha superato i quarantuno milioni. In altri stati si è invece verificata una significativa diminuzione del livello di occupazione. Nel Regno Unito, ad esempio, il tasso di oc-

⁽³⁾ O.J. BLANCHARD, L.H. SUMMERS, *Hysteresis And The European Unemployment Problem*, in *NBER Macroeconomics Annual*, 1986, 1, 15-90.

⁽⁴⁾ A.B. KRUEGER, J.S. PISCHKE, *Observations and Conjectures on the U.S. Employment Miracle*, in *NBER Working Paper*, 1997, 6146.

cupazione è sceso più del 2%, mentre negli Stati Uniti la diminuzione è stata pari ad addirittura il 6%.

Dando uno sguardo ai tassi di disoccupazione, degna di nota è la recente performance tedesca rispetto agli standard internazionali. Dove il livello di disoccupazione, in paesi come gli Stati Uniti, la Gran Bretagna o la Francia, è aumentato sostanzialmente dall'inizio del 2008, in Germania tale crescita è piuttosto contenuta. Alla fine del 2010, il tasso di disoccupazione tedesco era addirittura più basso rispetto ai primi anni della recessione. In ogni caso, la situazione è diversa per quanto riguarda l'orario di lavoro per dipendente. Tranne il caso francese, l'orario di lavoro è stato ridotto in tutte le principali nazioni facenti parte dell'OCSE. Questa riduzione è però particolarmente evidente in Germania. La diminuzione dell'orario di lavoro è stata lo strumento più utilizzato nel mercato del lavoro tedesco per contrastare la crisi. Anche se non è semplice giudicare se le modifiche realizzate in termini di intensità di lavoro piuttosto che sul numero dei dipendenti, siano più efficaci, almeno nel caso tedesco tale strategia si è rivelata vincente durante la grande recessione. Comunque, in alcune situazioni, gli aggiustamenti strutturali e la redistribuzione del lavoro risultano essere le migliori alternative a una stabilizzazione a breve termine degli impieghi già esistenti – considerando naturalmente la natura specifica della crisi.

Di conseguenza, il miracolo economico tedesco può essere individuato nella stabilità del mercato del lavoro dal 2009 fino a oggi, in quanto l'occupazione è rimasta elevata e la disoccupazione è aumentata solo marginalmente a causa della riduzione dell'orario di lavoro per dipendente – nonostante un sostanziale declino del prodotto interno lordo. Sebbene la riduzione del PIL sia stata maggiore in Germania che in Francia, nel Regno Unito o negli Stati Uniti, il progresso nell'occupazione e nella disoccupazione è stato molto più positivo in Germania che in questi paesi.

L'esperienza giapponese si avvicina molto a quella tedesca: la situazione è stata addirittura più drammatica per quanto riguarda la produzione, ma la reazione del mercato del lavoro è stata solo leggermente più negativa di quella tedesca e di gran lunga più positiva rispetto a quella di Stati Uniti e Gran Bretagna. Sicuramente Germania e Giappone presentano una serie di analogie, in particolare il loro forte orientamento al settore delle esportazioni e la decisione comune di ridurre le ore di lavoro per dipendente. Rispetto agli Stati Uniti, la Germania ha avuto un sostanziale collasso della produzione e una ripresa economica molto più lenta, mentre gli Stati Uniti hanno dovuto affrontare un incremento della disoccupazione e un calo dell'occupazione.

La crisi economica è nata negli Stati Uniti ed è stata successivamente importata in Germania. Esistono tre modi in cui può essere avvenuto: tramite le interdipendenze delle borse internazionali e dei mercati finanziari; attraverso le esportazioni della Germania negli Stati Uniti e negli altri paesi colpiti dalla crisi; in conseguenza al deteriorarsi delle aspettative degli individui, dei nuclei familiari e delle imprese. Infatti, l'impatto della recessione in Germania si è quasi esclusivamente basato sul declino delle esportazioni ed è stato localizzato nell'industria dei beni capitali. Questo conferma la forte dipendenza della Germania dal mercato mondiale e l'ampia correlazione tra il ciclo economico nazionale e lo sviluppo dell'economia globale. La maggior parte delle recessioni e dei boom economici nella storia del paese sono stati il risultato di questa connessione. La caratteristica principale di questa crisi, però, è stata il simultaneo crollo della domanda di capitali nei mercati d'esportazione tedeschi nel resto del mondo.

L'economia tedesca è stata colpita dalla crisi nel tardo 2008 quando il PIL ha avuto un drastico declino nell'ultimo trimestre dell'anno. Il collasso si è protratto all'inizio del 2009, ma già nel corso dello stesso anno l'economia tedesca ha iniziato la ripresa – almeno in alcuni settori. Ciononostante il PIL è sceso del 4,7% nel 2009 rispetto al 2008. Questo peggioramento è stato particolarmente sentito – come si è accennato – nei settori orientati alle esportazioni (ad esempio, quello manifatturiero e simili), mentre i settori legati al consumo privato sono stati meno coinvolti. Dall'altro lato, la ripresa economica nel 2010 è stata particolarmente vigorosa in quelle aree che in precedenza avevano subito un più largo declino del prodotto. Il settore manifatturiero fornisce nuovamente l'esempio più rappresentativo, con una crescita annua del PIL dell'11,5% nel 2010. Il colpo più grave subito dall'economia tedesca si può identificare, quindi, in una transitoria diminuzione di domanda esterna. La particolare natura del crollo, con un consumo privato relativamente stabile, ha certamente aiutato ad attutire gli effetti della crisi poiché poteva essere attuata la strategia dell'aggiustamento, principalmente al margine intensivo.

La crescita del PIL dei singoli stati federati tedeschi rinforza l'immagine dell'impatto eterogeneo della grande recessione in Germania. È il Baden-Württemberg, stato federato economicamente molto importante, a registrare il maggiore declino in termini di produzione. Molte aziende manifatturiere e imprese di piccole o medie dimensioni, orientate alle esportazioni, hanno sede in questa regione. Invece, il decremento del PIL è stato relativamente moderato in stati quali Berlino,

Schleswig-Holstein e Meclemburgo-Pomerania anteriore, poco esposti a livello internazionale.

Lo stesso ragionamento vale per le variazioni annuali dei tassi di disoccupazione. L'aumento del tasso di disoccupazione tra il 2008 e il 2009 è stato superiore ai cinque punti percentuali in Baden-Württemberg, Baviera, Amburgo, Renania-Palatinato e in Renania settentrionale-Vestfalia. Queste regioni si trovano nella Germania occidentale, dipendono largamente dalle esportazioni e sono in generale considerate zone economicamente prospere. Gli altri stati federati, invece, hanno avuto incrementi meno importanti, mentre nella maggior parte degli stati della Germania orientale nessun aumento è stato registrato. Le attuali previsioni sull'economia tedesca sono piuttosto positive, nonostante la crisi del debito in un certo numero di paesi e i disequilibri nelle politiche fiscali di certi stati membri dell'Unione monetaria europea ne minaccino il recupero economico.

La grande recessione si è arrestata nel 2010, quando il PIL è cresciuto del 3,7% in Germania. Il miglioramento dell'occupazione ha indicato inoltre un allentamento più che un inasprimento del mercato del lavoro tedesco. Ad esempio, l'occupazione, registrata su base stagionale, è progressivamente aumentata durante il 2011 e anche il 2012. Ha raggiunto il picco di 41,5 milioni nel maggio del 2012, ultimo dato disponibile dell'Ufficio federale di statistica.

La sezione conclusiva riporta riflessioni più dettagliate delle prospettive (e di un certo numero di sfide) del futuro sviluppo economico della Germania.

3. La Germania dopo la riunificazione: da “uomo malato d'Europa” alla “Agenda 2010”

Il recente successo della storia tedesca è strettamente legato agli sforzi impiegati, negli ultimi decenni, per riformare il paese. Dopo la riunificazione della Germania nel 1990, il paese ha affrontato seri problemi nel campo del lavoro. In particolare, agire sull'alto livello di disoccupazione è stata una questione di vitale importanza per “l'uomo malato d'Europa”. Questi problemi sono stati spesso ricondotti all'alto livello di protezione dell'occupazione, all'alto costo del lavoro e alla rigidità del mercato stesso. Durante gli anni Novanta, un certo numero di politiche si è indirizzato alla risoluzione di tali questioni, ma il risultato non è sempre stato soddisfacente. Le misure adottate si sono concentrate però semplicemente sui sintomi, senza risolvere a fondo il problema: alla

fine del XX secolo la disoccupazione tedesca figurava tra le più alte d'Europa.

Nonostante la disponibilità di sussidi piuttosto generosi, basati su coperture assicurative legate alla situazione del mercato del lavoro e dipendenti dai precedenti salari ⁽⁵⁾, abbia aiutato a limitare la disuguaglianza dei redditi e la dispersione salariale, questi risultati hanno portato a una forte segmentazione del mercato del lavoro e un alto livello di disoccupazione a lungo termine ⁽⁶⁾. Lo stato sociale tedesco ha rischiato così di perdere la sua sostenibilità, e il crescente onere del costo del lavoro (escluso il salario) per coprire il deficit dell'assicurazione sociale ha minacciato la competitività internazionale della Germania.

Per questi motivi, nel 2003 si è dato adito a una serie di riforme del lavoro ⁽⁷⁾. Create nell'ambito dell'Agenda 2010, si sono indirizzate con successo al problema dell'offerta di lavoro tedesco fornendo, tra le altre cose, i giusti stimoli ai lavoratori più anziani per riprendere a lavorare. Le riforme hanno abolito, inoltre, gli strumenti inefficaci (quali politiche legate alla creazione di posti di lavoro), riorganizzato i sussidi alla disoccupazione a lungo termine e introdotto il requisito della dimostrazione dei tentativi effettivamente fatti nella ricerca di un impiego ⁽⁸⁾. Come conseguenza, vi sono stati significativi progressi nel mercato del lavoro tedesco. Ad esempio, l'indice di partecipazione al lavoro dei lavoratori più anziani, con età compresa tra i cinquantacinque e i sessantaquattro anni, è aumentato di quasi venti punti percentuali dal 2003, raggiungendo il 62,5% nel 2010. Questo è avvenuto soprattutto perché i piani di pensionamento anticipato sono stati rimossi e quindi molti lavoratori più anziani hanno deciso di rimanere economicamente attivi. Ma anche la percentuale del tasso di partecipazione alla forza lavoro

⁽⁵⁾ Ad esempio, il *welfare state* di Bismarck. Vedi C. HACHON, *Do Beveridgian Pension Systems increase Growth?*, in *Journal of Population Economics*, 2010, 23, 2, 825-831.

⁽⁶⁾ W. EICHHORST, K.F. ZIMMERMANN, *And Then There Were Four... How Many (and Which) Measures of Active Labor Market Policy Do We Still Need?*, in *Applied Economics Quarterly*, 2007, 53, 3, 243-272.

⁽⁷⁾ Anche se le riforme di Hartz furono avviate nel 2003, si potrebbe includere in questo quadro riformatorio la *JobAQTIVE law* che entrò in vigore in data 1° gennaio 2002.

⁽⁸⁾ Vedi, M. CALIENDO, *Income Support Systems, Labor Market Policies and Labor Supply: The German Experience*, IZA Discussion Paper, 2009, 4665, per una più dettagliata panoramica sui sistemi di supporto del reddito tedeschi e le politiche del mercato del lavoro, le recenti riforme e gli effetti di queste ultime (dove una valutazione sia già possibile). Una generale stima dell'efficacia della politica del lavoro tedesca è messa a disposizione da W. EICHHORST, K.F. ZIMMERMANN, *op. cit.*

dei giovani, di età tra i quindici e i ventiquattro anni, è incrementata più del 5% tra il 2003 e il 2008. Rapidi interventi di monitoraggio e di attività di collocamento hanno avuto i loro effetti. Ad esempio, i salari di base dei lavoratori precedentemente disoccupati sono diminuiti ⁽⁹⁾. Il tasso di partecipazione al lavoro dei giovani è sceso di circa un punto percentuale durante la grande recessione.

La Germania è così tornata sulla retta via grazie a una recente serie di riforme: l'efficacia e l'efficienza degli strumenti del mercato del lavoro sono aumentate, gli stimoli per indurre i disoccupati ad accettare degli impieghi sono stati migliorati e i tassi di partecipazione alla forza lavoro cresciuti ⁽¹⁰⁾.

Questi progressi hanno contribuito a porre il mercato del lavoro tedesco in una posizione relativamente forte quando la crisi economica ha colpito il paese. Ad esempio, la competitività internazionale della Germania si è ristabilita, come dimostra il decorso del costo unitario del lavoro (figura 12). La Germania, infatti, ha mantenuto solido il livello di quest'ultimo mentre i costi unitari del lavoro crescevano sostanzialmente nel Regno Unito, in Francia e negli Stati Uniti; in Giappone al contrario, diminuivano sensibilmente.

La diminuzione del costo unitario del lavoro in Germania è collegata, tra le altre cose, alle reazioni delle parti sociali. I sindacati hanno mostrato un ampio grado di controllo dei salari, negli ultimi anni, e i processi di contrattazione collettiva hanno portato ad una loro crescita moderata che è stata accompagnata da processi di aggiustamento, ristrutturazione e riorganizzazione all'interno delle imprese. Il reddito del lavoro è rimasto così alle spalle del reddito di capitale per diversi anni, e le imprese sono divenute competitive dalla fine del 2008.

Significativamente, il mercato del lavoro tedesco è diventato più flessibile negli anni recenti, specialmente al margine. Mentre la tradizionale struttura istituzionale di occupazione standard è stata preservata, c'è stata parallelamente una crescita di forme non tradizionali di impiego, come il lavoro tramite agenzia e l'occupazione marginale ⁽¹¹⁾. Lo sviluppo della forza lavoro tedesca negli ultimi anni è stato caratterizzato da una diminuzione dei lavoratori full-time a tempo indeterminato, da un innalzamento della percentuale di lavoratori con contratti temporanei e da un abbassamento del numero di individui inattivi. Mentre la

⁽⁹⁾ H. SCHNEIDER, K.F. ZIMMERMANN, *Agenda 2010: Strategies to Achieve Full Employment in Germany*, IZA Policy Paper, 2008, 15.

⁽¹⁰⁾ M. CALIENDO, *op. cit.*

⁽¹¹⁾ W. EICHHORST, P. MARX, *Reforming German Labor Market Institutions: A Dual Path to Flexibility*, in *Journal of European Social Policy*, 2010, 21, 1, 73-87.

frazione degli impiegati a tempo pieno con contratto a tempo indeterminato è passata dal 45% nel 1992 al 38% nel 2007, quella delle persone inattive, all'interno dello stesso periodo di tempo, è scesa dal 25 al 21%⁽¹²⁾. La quantità di forme tradizionali d'impiego, inoltre, varia largamente da settore a settore: è molto più alta in settori come quello manifatturiero o delle costruzioni, che in quello pubblico o dei servizi commerciali.

Complessivamente, l'economia tedesca è riuscita a evolversi riscuotendo enormi successi proprio nel mercato del lavoro, considerato il tallone d'Achille nazionale fino al 2008, anno in cui la peggiore crisi globale della storia del dopoguerra ha colpito anche la Germania.

4. Soluzioni politiche moderate: pacchetti di stimolo, programmi di rottamazione e orario di lavoro ridotto

I tradizionali testi di economia descrivono il metodo per contrastare la crisi finanziaria del tardo 2008, considerando le seguenti azioni: flussi di denaro coordinate a livello internazionale, tassi a basso interesse, garanzia sui prestiti interbancari e sui conti di risparmio, riorganizzazione dell'amministrazione, nuove partecipazioni pubbliche (*fresh public equity capital*) attraverso una temporanea nazionalizzazione delle banche, supporto delle banche in crisi attraverso risorse deleterie grazie al trasferimento di tali risorse in politiche di rinegoziazione del debito sponsorizzate pubblicamente (le cosiddette "società bancarie scorporanti") e un nuovo regime finanziario. Queste soluzioni si sono verificate, seppur lente e gradualmente. In particolare, è mancato un approccio globale, coordinato a livello internazionale, soprattutto rispetto alle risorse deleterie e alla riorganizzazione del regime finanziario⁽¹³⁾. In ogni caso, ci sono state diverse soluzioni politiche a livello nazionale.

Oltre a nuove regolamentazioni del mercato dei capitali e del mercato finanziario, anche i "pacchetti di stimolo" sono diventati estremamente popolari in Germania. In previsione di una imminente recessione, il governo tedesco ha introdotto due pacchetti di stimolo nel tardo 2008. Le

⁽¹²⁾ W. EICHHORST, P. MARX, *op. cit.*

⁽¹³⁾ Vedi D. SCHÄFER, K.F. ZIMMERMANN, *Bad Bank(s) and Recapitalization of the Banking Sector*, in *Intereconomics*, 2009, 44, 4, 215-225, per una discussione sulle strategie di collocamento delle risorse deleterie in una o più società bancarie scorporanti; vedi D. SCHÄFER, K.F. ZIMMERMANN, *Finanzmärkte nach dem Flächenbrand. Warum es dazu kam und was wir daraus lernen müssen*, Springer Gabler, 2009, per un'analisi completa sulla crisi del mercato finanziario.

spese per questi pacchetti sono state pari a circa trentasei bilioni di euro nel 2009, ovvero l'1,5% del PIL del paese in quell'anno, e quasi quarantasette bilioni di euro, ovvero l'1,9% del PIL del 2010⁽¹⁴⁾.

Il volume complessivo di entrambi i pacchetti di stimolo ha raggiunto gli ottantadue bilioni di euro, quasi mille euro *pro capite*. Il primo pacchetto ha incluso una deducibilità dei contributi sanitari dalla tassa sul reddito, una maggiore prestazione di assistenza ai figli e una diminuzione delle imposte alle famiglie con figli a carico, nonché una riduzione dei contributi da versare per il sussidio di disoccupazione. I maggiori stanziamenti del secondo pacchetto di stimolo hanno riguardato, invece, gli investimenti nelle infrastrutture dei trasporti, la detraibilità dei servizi di manutenzione e riparazione dall'imposta sul reddito e un più interessante deprezzamento degli investimenti in beni immobili⁽¹⁵⁾. L'incentivo fiscale indotto da queste misure è apparso modesto, specialmente nel 2009.

Ci sono state, comunque, due misure a cui è stato dato ampio spazio nel dibattito pubblico e che hanno avuto un impatto immediato sull'economia: il controverso programma "premi di rottamazione" e l'estensione del lavoro a tempo parziale temporaneo.

Come parte del suo secondo pacchetto incentivi, il governo tedesco ha introdotto un programma di rottamazione simile a quello degli Stati Uniti. I possessori di automobili, desiderosi di comprare una nuova auto in cambio della loro vettura vecchia di almeno nove anni, avrebbero ricevuto un sussidio di 2.500 euro⁽¹⁶⁾. Le spese totali previste per questo programma ammontavano a 1,5 bilioni di euro al momento dell'annuncio di tale programma, ma successivamente il limite è stato esteso a cinque bilioni di euro. In totale, due milioni di vetture sono state acquistate all'interno di questo programma, una cifra che corrisponde al tetto massimo del sussidio, limite raggiunto nel settembre del 2009, a seguito della sospensione del programma. Ha avuto un impatto immediato sull'economia popolare ed è stato largamente discusso. Nonostan-

⁽¹⁴⁾ A. LEIFELS, S. MOOG, B. RAFFELHÜSCHEN, *Auswirkungen der Konjunkturpakete auf die öffentlichen Haushalte in 2009 und 2010*, Kurzexpertise im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, 2009.

⁽¹⁵⁾ Vedi A. LEIFELS, S. MOOG, B. RAFFELHÜSCHEN, *op. cit.*, o IMF, *Germany: Staff Report for the 2008 Article IV Consultation*, International Monetary Fund (IMF) Country Report 09/15, 2009, per una più dettagliata indagine sugli stanziamenti dei pacchetti di stimolo e le spese associate a queste misure.

⁽¹⁶⁾ Altri requisiti includevano, ad esempio, che il possessore dovesse essere una persona privata, che la vecchia auto dovesse essere distrutta e la nuova dovesse avere uno specifico limite di emissioni.

te il sussidio abbia aiutato solo in parte a stabilizzare il consumo privato, si stima che il successo sia stato considerevole. Circa il 75% delle auto sarebbero state acquistate anche senza gli incentivi del programma e, perciò, i costi netti fiscali sono stati pari a circa 2,6 bilioni ⁽¹⁷⁾. Inoltre, il programma ha puntato su un settore industriale in particolare, ovvero quello automobilistico e dei relativi fornitori. Tale settore dell'economia aveva già sofferto di un eccesso di capacità per molti anni ed erano necessari degli aggiustamenti strutturali che sono stati probabilmente posposti a causa del programma.

L'estensione dell'orario di lavoro ridotto può forse essere etichettata come la "risposta tedesca" alla crisi economica ⁽¹⁸⁾. Questo tradizionale strumento – le sue radici possono essere ritrovate, all'incirca a cavallo tra il diciannovesimo e il ventesimo secolo, nell'industria del tabacco – è stato riscoperto durante la crisi. Il lavoro a orario ridotto era stato ampiamente utilizzato dopo la riunificazione tedesca per accompagnare il cambiamento strutturale, e ha interessato soprattutto i lavoratori della Germania dell'Est. Una recessione nella Germania occidentale nei primi anni Novanta portò a un altro sostanziale aumento del numero dei lavoratori a orario limitato, ma successivamente il numero è nuovamente diminuito, almeno fino al 2008. Durante la crisi, il numero dei dipendenti a tempo ridotto è aumentato considerevolmente raggiungendo il picco di più di 1,5 milioni nel maggio del 2009. Durante la seconda metà del 2010 il numero dei lavoratori a tempo limitato si è stabilizzato al di sotto dei trecentomila individui. Brenke ⁽¹⁹⁾ conclude che, se non ci fosse stato l'uso massiccio del lavoro a orario ridotto, la disoccupazione sarebbe aumentata di circa il doppio di quanto realmente crebbe nel 2009.

L'orario parziale era comune specialmente nel settore industriale della Germania, che si basa largamente sulle esportazioni, e in quei settori dei servizi strettamente legati alla produzione industriale. Alla fine del 2009, uno su sei dei lavoratori soggetti ai contributi previdenziali e impiegati nella costruzione di macchine e nella produzione dei metalli lavorava a orario ridotto; nell'industria automobilistica il rapporto era di uno su sette ⁽²⁰⁾. In ogni caso vi erano lavoratori a tempo ridotto anche in settori come quello dei servizi o dell'amministrazione pubblica, nei

⁽¹⁷⁾ U. BLUM, S. FREYE, *Die Abwrackprämie – wer zahlt die Zeche?*, in *IWH Pressemittlung*, 2009, 29.

⁽¹⁸⁾ K. BRENKE, U. RINNE, K.F. ZIMMERMANN, *Short-time Work: The German Answer to the Great Recession*, IZA Discussion Paper, 2011, 5780.

⁽¹⁹⁾ K. BRENKE, U. RINNE, K.F. ZIMMERMANN, *op. cit.*

⁽²⁰⁾ K. BRENKE, U. RINNE, K.F. ZIMMERMANN, *op. cit.*

quali non erano presenti ragioni percepibili per la riduzione dell'orario lavorativo. Questi settori, infatti, non dovrebbero essere stati interessati, sia direttamente sia indirettamente, dall'indebolimento della domanda estera. Sembra quindi che siano ricorsi al lavoro a tempo parziale non a causa di circostanze economiche, ma più a causa di difficoltà interne o problemi strutturali. Nonostante la maggior parte delle imprese utilizzatrici del lavoro a orario ridotto fossero piccole compagnie, sono le grandi firme a essere state particolarmente colpite per quanto riguarda il numero dei dipendenti.

L'uso estensivo del lavoro a orario ridotto è certamente connesso agli emendamenti alle leggi e ai regolamenti che sono stati introdotti alla luce della grande recessione. La riduzione dell'orario di lavoro sarebbe stato certamente utilizzato durante la crisi anche senza questi emendamenti ma, ad esempio, il sequenziale aumento del periodo massimo durante il quale questo sussidio poteva essere utilizzato e i minori costi per i datori di lavoro resero l'utilizzo di questo strumento molto più allettante ⁽²¹⁾. È tuttavia vero, inoltre, che mentre la perdita del reddito nella quale un impiegato incorreva tramite la riduzione dell'orario lavorativo era portata al minimo, le imprese si trovavano ad affrontare diversi svantaggi e costi ⁽²²⁾. In primo luogo, i costi del lavoro legati al tempo parziale non sono diminuiti proporzionalmente alla riduzione delle ore di lavoro a causa dei costi residui (ad esempio i costi per le ferie pagate, giorni festivi e altri pagamenti accordati). In ogni caso, le aziende desideravano sostenere tali costi, soprattutto per mantenere i dipendenti al loro posto nell'azienda e per evitare la necessità di dover assumere nuovo personale nel momento in cui fosse aumentata la domanda. In questo modo, potevano risparmiare i costi legati alla ricerca e alla formazione di nuovo personale, che possono essere considerevoli. I datori di lavoro hanno evitato anche le indennità di fine rapporto e potenziali reclami per licenziamenti ingiustificati. Queste considerazioni sono particolarmente rilevanti in Germania, visto che il paese deve far fronte a mancanze di dipendenti qualificati nei settori e nelle regioni che sono state particolarmente colpiti dalla crisi. Questo punto di vista

⁽²¹⁾ Vedi K. BRENKE, U. RINNE, K.F. ZIMMERMANN, *op. cit.*, per ulteriori dettagli sugli emendamenti alle leggi e ai regolamenti.

⁽²²⁾ Le ore di lavoro degli impiegati vengono pagate normalmente. La riduzione del reddito dovuta alla diminuzione dell'orario di impiego viene compensata parzialmente dall'Ufficio federale del lavoro. Tale compensazione ammonta al 60% della differenza salariale netta per i dipendenti senza figli e al 67% per quelli con figli. I contributi previdenziali funzionano come in precedenza e le ferie retribuite, i giorni festivi ed altri accordi contrattuali rimangono invariati.

ha creato di certo incentivi aggiuntivi per le aziende per sostenere i costi associati all'uso del lavoro a orario ridotto.

5. Gli stabilizzatori automatici: banche delle ore e sistemi di trasferimento di imposta

Di fianco a interventi modesti, gli stabilizzatori automatici probabilmente hanno giocato un ruolo importante durante la grande recessione. In questo contesto, le banche delle ore e i sistemi tributari e distributivi appaiono rilevanti per fornire un quadro completo della storia del successo tedesco.

Le banche delle ore hanno agito come uno stabilizzatore (quasi)automatico. Se i dipendenti lavorano meno ore di quelle prestabilite dal loro contratto, suddetto sistema assicura che questo debito verrà bilanciato in un secondo momento. In questi casi, le ditte danno un credito ai loro dipendenti (il salario intero) e ricevono una compensazione quando la domanda aumenta (sotto forma di lavoro). Le banche delle ore aiutano così le compagnie a regolare i livelli di occupazione e ad adattare le ore di lavoro sul ciclo economico. Ne consegue che può aver rappresentato un'alternativa alla riduzione dell'orario lavorativo nel processo di regolazione al margine intensivo. Infatti in Germania, circa un terzo delle imprese con più di venti dipendenti ha utilizzato suddetto sistema per mantenere i livelli di occupazione durante la crisi ⁽²³⁾. Nel 2009 la riduzione dell'orario di lavoro dovuta al sistema delle banche delle ore è stata di circa la metà rispetto a quella causata dall'uso dell'orario ridotto: sette ore al posto di 13,4 ore per lavoratore ⁽²⁴⁾. Prendendo in considerazione le perdite dei "pesi morti" che possono essere associate all'uso di entrambe le misure, il numero di posti di lavoro salvati grazie alle banche delle ore ammonta a circa trecentoventimila, mentre raggiunge approssimativamente i quattrocentomila con l'utilizzo della riduzione delle ore lavorative ⁽²⁵⁾. La maggioranza delle aziende che ha fatto uso della riduzione dell'orario di lavoro ha usato anche il suddetto sistema delle banche delle ore (51,8%), mentre meno

⁽²³⁾ I. ZAPF, W. BREHMER, *Flexibilität in der Wirtschaftskrise: Arbeitszeitkonten haben sich bewährt*, in *IAB Kurzbericht*, 2010, 22.

⁽²⁴⁾ Inoltre, i dipendenti lavorarono in media 9,8 ore di straordinario in meno durante il 2009 rispetto al 2008. I. ZAPF, W. BREHMER, *op. cit.*

⁽²⁵⁾ T. BOERI, H. BRÜCKER, *Short-Time Work Benefits Revisited: Some Lessons from the Great Recession*, IZA Discussion Paper, 2011, 5635.

di una su dieci di quelle che hanno utilizzato quest'ultimo si è servita anche del lavoro a tempo parziale ⁽²⁶⁾.

Sembra, quindi, che le aziende abbiano usato prima il sistema delle banche delle ore per aggiustare al margine intensivo e che, quando i conti individuali si sono avvicinati allo zero, abbiano cambiato la loro strategia optando per l'orario di lavoro ridotto. Quest'approccio sequenziale è ragionevole se vengono prese in considerazione le norme che regolano il ricorso all'orario di lavoro ridotto e anche alcune riflessioni finanziarie ⁽²⁷⁾. Anche se le imprese fanno fronte a costi particolari nell'uso dell'orario lavorativo ridotto, come dimostrato in precedenza, tali costi sono più bassi di quelli necessari per l'utilizzo delle banche delle ore. Nell'ultimo caso, non viene pagata nessuna compensazione dall'Ufficio federale del lavoro e le ditte devono retribuire il salario intero. Quindi, solo le aziende con una situazione finanziaria sufficientemente buona hanno potuto sostenere l'uso delle banche delle ore durante la crisi ⁽²⁸⁾.

Anche il sistema di trasferimento d'imposta ha agito come stabilizzatore automatico. È importante notare che la misura in cui questo è avvenuto può in effetti variare da paese a paese. Simulazioni dello *shock* dei redditi e della disoccupazione mostrano che l'effetto ammortizzante di suddetto sistema su tali shock è generalmente più alto nell'Unione europea che negli Stati Uniti ⁽²⁹⁾. La differenza è più evidente nel caso dello *shock* della disoccupazione, e può essere spiegata dall'importanza dei sussidi di disoccupazione. La Germania presenta coefficienti di stabilizzazione del reddito relativamente alti, sia per gli *shock* del reddito sia per quelli della disoccupazione. Tali coefficienti sono più alti di quelli calcolati per la Francia, il Regno Unito e gli Stati Uniti ⁽³⁰⁾. Ci si può quindi aspettare che il sistema di trasferimento d'imposta tedesco

⁽²⁶⁾ T. BOERI, H. BRÜCKER, *op. cit.*

⁽²⁷⁾ Le norme che regolano l'uso del lavoro a orario ridotto richiedono che tutte le altre misure di flessibilità (ad esempio il sistema delle banche delle ore) siano già state utilizzate. Questo requisito venne leggermente modificato all'inizio del 2009, ma solo nella misura in cui suddetto sistema non era più richiesto per dimostrare un bilancio negativo. I. ZAPF, W. BREHMER, *op. cit.*

⁽²⁸⁾ Le ditte soggette alle frizioni finanziarie avevano una più ampia frazione dei loro dipendenti assunti a orario di lavoro parziale e quindi contavano sull'alternativa sovvenzionata.

⁽²⁹⁾ M. DOLLS, C. FUEST, A. PEICHL, *Automatic Stabilizers and Economic Crisis: US vs. Europe*, in *Journal of Public Economics*, vol. 96, n. 3-4, 2012, 279-294.

⁽³⁰⁾ M. DOLLS, C. FUEST, A. PEICHL, *op. cit.*

abbia aiutato a stabilizzare la produzione e l'occupazione in maniera più estesa che in altre economie ⁽³¹⁾.

Infine, non c'è prova che i paesi con stabilizzatori automatici deboli abbiano fatto uso di pacchetti di stimolo economico più grandi o di più larghe spese discrezionali rivolte a misure politiche attive nel mercato del lavoro. Mentre il Giappone, ad esempio, e il Regno Unito hanno aumentato le spese indirizzate a queste misure usando somme relativamente cospicue, la Germania e gli Stati Uniti hanno apportato aumenti relativamente bassi nelle spese. Ad ogni modo, i maggiori stati dell'OCSE hanno incrementato le spese durante la crisi rispetto al periodo antecedente la recessione. Il Giappone è il paese che ha avuto il maggiore rincaro in questo senso, raggiungendo quasi il doppio del valore pre-recessione. La reazione discrezionale della Germania è stata molto modesta in tale dimensione, poiché la spesa aumentò solo del 2%.

6. Precisazioni sul miracolo economico: flessibilità interna e tesaurizzazione del lavoro

Quali fattori spiegano la sorprendentemente mite reazione del mercato del lavoro tedesco alla peggiore recessione mondiale della storia del dopoguerra? In generale, si osserva un largo grado di flessibilità dell'orario di lavoro. Ciò significa che, in risposta alla crisi economica, i dipendenti hanno svolto meno straordinari ed è stato sostanzialmente ridotto anche il ricorso alle banche delle ore; tanto è dipeso quasi certamente dal comportamento delle parti sociali, il cui interesse si è rivolto in particolare alla tutela e stabilizzazione dei posti di lavoro esistenti e dell'occupazione.

Il governo tedesco ha inoltre introdotto delle politiche complementari; tra queste, la riduzione dell'orario di lavoro è stata lo strumento più importante. Dalla fine del 2008, si è registrato un intenso aumento dei lavoratori titolari di sussidi statali dovuti alla riduzione dell'orario lavorativo; un fattore, questo, importante in quanto, se fosse mancato tale incremento, la disoccupazione sarebbe cresciuta di circa il doppio, come in effetti accadde nel 2009 ⁽³²⁾. Le imprese hanno mantenuto la loro

⁽³¹⁾ In ogni caso, bisogna sottolineare che lo *shock* della disoccupazione fu relativamente modesto in Germania. Perciò, l'attuale ruolo dei sussidi di disoccupazione è presumibilmente esagerato in queste simulazioni che assumono lo stesso *shock* per tutti i paesi.

⁽³²⁾ K. BRENNKE, U. RINNE, K.F. ZIMMERMANN, *op. cit.*

manodopera qualificata nonostante la grande recessione e hanno seguito una strategia di tesaurizzazione del lavoro. Sebbene anche il sistema delle banche delle ore abbia giocato un ruolo all'interno di questo contesto, sembra senza dubbio che le aziende avrebbero comunque aderito alla strategia dell'accaparramento di manodopera senza riduzione dell'orario lavorativo, vista la durezza della crisi economica⁽³³⁾. Nonostante l'evidenza empirica mostri che le imprese manifatturiere, ad esempio, utilizzino spesso la tesaurizzazione del lavoro durante le regressioni economiche⁽³⁴⁾, queste considerazioni hanno una certa rilevanza nel mercato del lavoro tedesco avente un'alta legislazione sulla tutela del lavoro, e sono particolarmente importanti in quei settori che sono stati duramente toccati dalla crisi. A livello di settore, c'è una chiara relazione positiva tra il numero di imprese che sono state ampiamente colpite dalla crisi e il numero di quelle che hanno riportato problemi di assunzione nel 2008⁽³⁵⁾. Il settore manifatturiero fornisce l'esempio principale: il declino della produzione è stato particolarmente forte e ci sono state insufficienze di manodopera qualificata per un notevole periodo di tempo⁽³⁶⁾. Le aziende in questo settore hanno avuto, quindi, un grande interesse nel trattenere la loro forza lavoro qualificata, nonostante la crisi. Il lavoro a tempo ridotto è stato lo strumento con il quale tale necessità poteva essere gestita a costi ragionevoli. E inoltre, sebbene prima della crisi economica la riduzione dell'orario fosse stata utilizzata principalmente nel settore edilizio, l'attenzione si è spostata sul settore manifatturiero durante la crisi. A metà 2009, quattro

(33) Questa teoria è in linea con quanto scoperto sulle ditte che usano il sistema delle banche delle ore, le quali avrebbero in generale più persistenti livelli di occupazione, ma nessun altro effetto di tale strumento è stato riscontrato sull'estensione della tesaurizzazione del lavoro durante la crisi economica. O. BOHACHOVA, B. BOOCKMANN, C.M. BUCH, *Labor Demand During the Crisis: What Happened in Germany?*, IZA Discussion Paper, 2011, 6074.

(34) OECD, *OECD Employment Outlook: Tackling the Jobs Crisis*, Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), 2009.

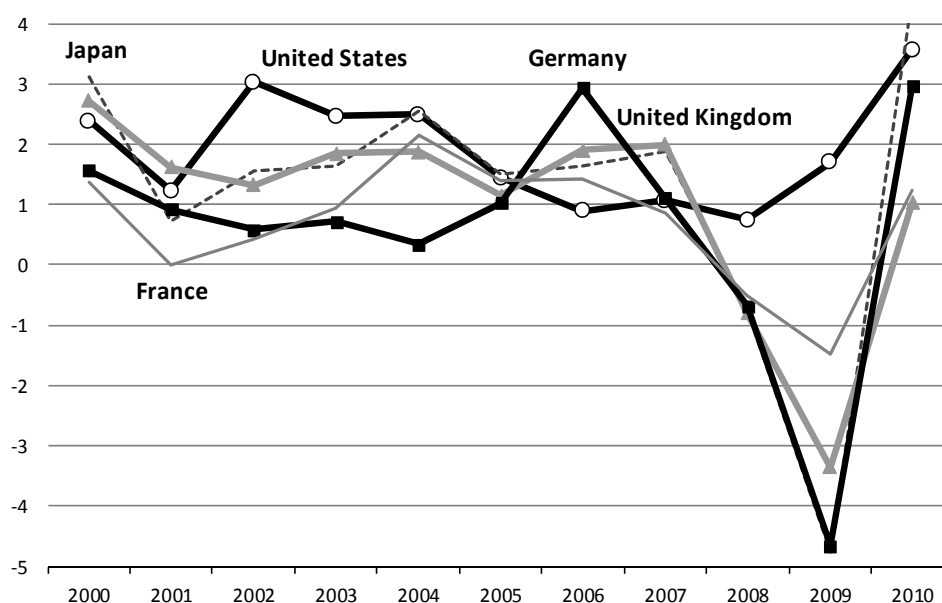
(35) J. MÖLLER, *The German Labor Market Response in the World Recession: Demystifying a Miracle*, in *Journal for Labour Market Research*, 2010, 42, 4, 325-336.

(36) Altri settori che fecero fronte a carenza di manodopera qualificata furono quello della sanità, dell'IT, e quello della comunicazione. H. BOSCH, H. BRÜCHER, O. KOPPEL, *Fachkräftemangel: Scheinproblem oder Wachstumshemmnis? Zeitgespräch*, in *Wirtschaftsdienst*, 2011, 91, 9, 583-593. In ogni caso, la carenza di personale colpì il mercato del lavoro tedesco più ampiamente nel lungo periodo. Assumendo i trends correnti, ci si aspetta che l'offerta di lavoro cali di almeno 3,5 milioni di persone entro il 2025. J. FUCHS, D. SÖHNLEIN, B. WEBER, *Projektion des Arbeitskräfteangebots bis 2050: Rückgang und Alterung sind nicht mehr aufzuhalten*, in *IAB Kurzbericht*, 2011, 16.

quinti dei lavoratori in questo settore erano impiegati a tempo ridotto⁽³⁷⁾.

Come conseguenza della tesaurizzazione del lavoro, si osserva un declino della produttività del lavoro in Germania, tra il 2008 e il 2009, con una situazione simile nel Regno Unito e in qualche misura in Francia, ma ad esempio non negli Stati Uniti, dove la produttività del lavoro ha continuato ad aumentare (si veda grafico 1).

Grafico 1 – Crescita della produttività del lavoro (2000-2010)



Nota: la produttività è calcolata considerando il PIL per ogni lavoratore impiegato. Il valore percentuale è diverso considerando il periodo precedente

Fonte: OECD Economic Outlook (2011)

Nonostante gli sforzi per stabilizzare l'occupazione attraverso il lavoro a tempo parziale e, più in generale, tramite l'orario di lavoro ridotto, ci sono state perdite di impieghi nel mercato tedesco. Queste si sono concentrate in particolari settori, e nei segmenti più flessibili di questi ultimi. Ad esempio, mentre l'occupazione nelle industrie manifatturiere è diminuita all'incirca del 4% durante il 2008 e 2009, l'occupazione nel

⁽³⁷⁾ K. BRENKE, U. RINNE, K.F. ZIMMERMANN, *op. cit.*

lavoro temporaneo in questo settore è scesa di circa il 20% nello stesso periodo ⁽³⁸⁾. Il campione osservato di lavoratori poco qualificati e non-standard che hanno affrontato il rischio di subire perdite nel guadagno sopra la media – in particolare nel settore manifatturiero – è in linea con le stime di domanda di lavoro di Bargain *et al.* (2010). Per questo gruppo, gli stabilizzatori automatici nel *tax and transfer system* erano quindi relativamente più importanti perché buona parte delle perdite del reddito poteva essere ammortizzata ⁽³⁹⁾.

Complessivamente la Germania può essere considerata un forte caso di flessibilità interna. La risposta del mercato del lavoro alla crisi economica si è concretizzata soprattutto in una riduzione nell'orario di lavoro per dipendente, e non in una diminuzione del numero dei lavoratori. Questa reazione fu oltretutto concentrata nei settori delle esportazioni dell'economia tedesca e nei segmenti più flessibili di tali settori. Identifichiamo diversi fattori che hanno contribuito a questo sviluppo, e altri fattori che hanno giocato un ruolo meno importante. Tra questi ultimi vi sono i due pacchetti di stimolo che non sono stati attuati prima di metà 2009, e il controverso programma di rottamazione dalla portata limitata. L'alta legislazione sulla tutela del lavoro in Germania non può spiegare da sola il miracolo economico, ma è nondimeno importante considerare l'interazione tra la crisi economica e il quadro istituzionale ⁽⁴⁰⁾. In tale contesto, diamo grande importanza al rapporto tra lavoro a tempo ridotto e scarsezze a lungo termine di manodopera qualificata nei settori e nelle regioni che sono stati principalmente colpiti dalla crisi.

7. Conclusioni e previsioni

Si può trasferire il modello tedesco in altri paesi sviluppati? Alcuni aspetti di questo modello sono di certo trasferibili, mentre altre caratteristiche non lo sono. Gli aggiustamenti strutturali a lungo termine nel

⁽³⁸⁾ Una valutazione più dettagliata della composizione settoriale e regionale dei flussi di lavoro e dei lavoratori durante la crisi è un interessante argomento da considerare nella ricerca futura appena siano disponibili dei dati attendibili.

⁽³⁹⁾ O. BARGAIN, H. IMMERSVOLL, A. PEICHL, S. SIEGLOCH, *Distributional Consequences of Labor-Demand Shocks: the 2008-2009 Recession in Germany*, in *International Tax and Public Finance*, 2012, 19, 1, 118-138; M. DOLLS, C. FUEST, A. PEICHL, *op. cit.*

⁽⁴⁰⁾ J. MÖLLER, *The German Labor Market Response in the World Recession: Demystifying a Miracle*, in *Journal for Labour Market Research*, 2010, 42, 4, 325-336.

mercato del lavoro tedesco possono certamente servire da esempio per altre nazioni. Una parte sostanziale della storia del successo della Germania, durante la grande recessione, è costituita dagli sforzi riformisti che hanno aiutato “l’uomo malato d’Europa” a riprendersi. La strategia del *labor hoarding* e della flessibilità interna hanno potuto essere sostenute solo perché sia il mercato del lavoro sia le compagnie individuali si trovavano in una relativa posizione forte quando lo *shock* della domanda ha colpito il paese. Inoltre, le aziende che sono state principalmente interessate dalla crisi hanno ricevuto degli incentivi e gli strumenti necessari per seguire questa strategia. Accanto al sistema delle banche delle ore, il prolungamento discrezionale del lavoro a tempo ridotto è stato particolarmente importante in tale contesto. Dall’altro lato, alcuni aspetti del modello tedesco non possono essere facilmente riprodotti altrove. Per quanto riguarda l’orario lavorativo ridotto, e il suo apparente successo, è probabile che sia stata di aiuto la precedente esperienza delle aziende nell’utilizzarlo. Inoltre, la crisi è apparsa in Germania come uno *shock* transitorio di domanda esterna e specifico per settore. Questo aspetto peculiare è senza dubbio non trasferibile.

Ad ogni modo, la Germania non è solo il paese che ha attraversato la crisi senza un incremento significativo della disoccupazione. Ad esempio, i Paesi Bassi hanno avuto un’esperienza simile. E, effettivamente, ci sono fattori che rendono entrambi i casi paragonabili. In primo luogo, i Paesi Bassi hanno subito uno *shock* transitorio nella domanda esterna. La natura del problema principale fu quindi simile a quella tedesca. Secondo, anche i Paesi Bassi hanno affrontato mancanze a lungo termine di personale qualificato, che hanno creato incentivi per le aziende a trattenere la loro manodopera qualificata durante la crisi. Inoltre, le aziende olandesi si trovavano in una posizione finanziariamente buona quando la crisi ha colpito il paese, e il governo ha creato un nuovo sistema di lavoro a orario ridotto durante quel periodo ⁽⁴¹⁾. Questi fattori appaiono importanti al fine di adottare e sostenere una strategia di tesaurizzazione del lavoro durante la grande recessione. La crisi ha avuto un impatto relativamente modesto anche sul mercato del lavoro austriaco. In maniera simile alla Germania ed ai Paesi Bassi, in Austria la crisi si è presentata sotto forma di un transitorio *shock* della domanda esterna e durante questo periodo è stato utilizzato un sistema di lavoro a

⁽⁴¹⁾ P. CAHUC, S. CARCILLO, *Is Short-Time Work a Good Method to Keep Unemployment Down?*, IZA Discussion Paper, 2011, 5430.

tempo ridotto. In aggiunta, si prevede che l'Austria debba affrontare carenze prolungate di personale qualificato ⁽⁴²⁾.

Questo breve confronto tra i paesi "privilegiati" suggerisce che la combinazione di (almeno) tre aspetti sembra essere collegata alla gestione trionfante della crisi: la Germania, i Paesi Bassi e l'Austria hanno subito uno *shock* temporaneo della domanda esterna; si prevede che i tre paesi affronteranno prolungate mancanze di manodopera qualificata; e i tre stati avevano un sistema di lavoro a orario ridotto disponibile durante la crisi. Mentre i primi due elementi creano semplici stimoli a seguire una strategia di *labor hoarding*, il lavoro a orario ridotto è uno strumento piuttosto allettante a sostegno di tale strategia ⁽⁴³⁾.

Una generale conclusione che può essere tratta dal confronto tra le reazioni del mercato del lavoro dei diversi paesi alla crisi economica, è che gli stati con misure politiche volte a "regolare" velocemente la situazione stanno procedendo relativamente bene. In quei paesi, non vi è un imminente bisogno di misure discrezionali o di riforme estensive. Piuttosto, possono contare su stabilizzatori automatici che esistono già, ad esempio il sistema di trasferimento d'imposta. Un'altra lezione generale è che sforzi anticipati di riforma portano a buone conseguenze, anche e forse in particolare durante una crisi. L'implementazione di politiche di avviamento ha certamente contribuito alla relativamente comoda posizione della Germania quando la crisi scoppiò. Quindi, la *flexicurity* può ancora essere considerata il modello (europeo) per le riforme istituzionali. Nonostante i cambiamenti fondamentali nel campo economico, il modello del bilanciamento della flessibilità nel mercato del lavoro, con un'abbondante protezione sociale e politiche attive del mercato, dà buoni risultati.

Le reazioni politiche alla grande recessione nei vari paesi hanno mostrato importanti innovazioni. Alcuni stati hanno adottato le misure politiche, apparentemente efficaci, degli altri paesi, e ci sono stati aggiustamenti piuttosto profondi di quelle esistenti. L'estensione del lavoro a tempo ridotto in Germania è il principale esempio di tali modifiche. Inoltre, finora non è possibile osservare il rendimento delle misure passive (ad esempio, i modelli di pensionamento anticipato), né vi è motivo di minimizzare il ruolo delle politiche attive del mercato del lavoro e degli stabilizzatori automatici.

⁽⁴²⁾ E. WALTERSKIRCHEN, *Knappheit an Arbeitskräften*, in *WIFO Monatsberichte*, 2001, 6, 391-395.

⁽⁴³⁾ È da notare che i tassi di utilizzazione del lavoro a tempo parziale durante la crisi furono sostanzialmente più bassi nei Paesi Bassi e in Austria che in Germania; P. CAHUC, S. CARCILLO, *op. cit.*

Se riconsideriamo il successo della storia tedesca, ci si domanda se lo stato dovrà pagarne il conto più tardi. Ad un certo punto, gli adattamenti strutturali e la redistribuzione del lavoro sono in generale la migliore (e inevitabile) alternativa alla stabilizzazione a breve termine dei posti di lavoro esistenti. In altre parole, i paesi che finora hanno reagito relativamente bene all'impatto della crisi sulla disoccupazione, non sono necessariamente quelli che avranno i migliori risultati nel medio e lungo periodo. È vero che la flessibilità interna nei mercati del lavoro molto regolamentati può servire come un'adeguata misura, nel breve termine, per mantenere bassa la disoccupazione e sostenere l'occupazione di personale qualificato. Bisogna ricordare, però, che questo avviene al costo di necessari rallentamenti e inevitabili aggiustamenti e redistribuzioni del lavoro. La Germania, comunque, prosegue molto bene nel confronto internazionale. I tassi di occupazione hanno raggiunto un nuovo massimo, la disoccupazione è diminuita e il numero di lavoratori a tempo parziale è di nuovo scarso. Ad aiutare questo progresso è stata di certo la veloce ripresa del settore delle esportazioni, il più colpito dalla crisi. La strategia della flessibilità interna e di tesaurizzazione del lavoro è stata principalmente seguita dalle aziende di questo settore e – grazie al rapido recupero – risultò essere efficace.

Nel periodo successivo alla crisi, però, il cambiamento strutturale accelererà, almeno nel lungo termine. E dalla prospettiva odierna, sembra senza dubbio che la Germania sia ben preparata a questo momento. C'è ancora un certo numero di questioni che i legislatori dovrebbero inserire nella loro futura agenda. In termini sociali, spiccano tre sfide: combattere la disoccupazione a lungo termine; creare redditizie opportunità d'impiego per il personale poco qualificato; educare e attrarre lavoratori qualificati dall'estero. Il loro talento non è necessario solo per modernizzare l'economia, ma anche per fornire opportunità di lavoro alla manodopera non qualificata.

Queste tre sfide saranno al centro del dibattito non solo in Germania, ma da entrambe le sponde dell'Atlantico. Per quanto riguarda il lavoro poco qualificato, il problema basilare del paese non è l'assenza di lavoro da fare. Si sa che la Germania ha un settore dei servizi poco sviluppato, di cui alcuni lati sono nascosti da "un'economia ombra" che è stimata influire sul PIL per almeno un sesto⁽⁴⁴⁾. La sfida principale riguarda il modo in cui creare incentivi per impegnarsi a tempo pieno.

⁽⁴⁴⁾ F. SCHNEIDER, *Zunehmende Schattenwirtschaft in Deutschland: Eine wirtschafts- und staatspolitische Herausforderung*, in *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 2010, 77, 1, 20-37.

Una soluzione efficace sarebbe l'imposizione della regola del lavoro socialmente utile a chi riceve sussidi pubblici ⁽⁴⁵⁾. Questa misura renderebbe costoso non accettare un lavoro regolare. Può sembrare una misura molto rigida, ma anche lo stato assistenziale scandinavo ha adottato simili accorgimenti.

Nonostante il sistema di apprendistato tedesco abbia dimostrato di essere stato efficiente, in passato, sono necessarie alcune modifiche. È importante specificare che tale sistema include, invece di escludere, giovani con basse qualifiche. Ad esempio, l'accorciamento dei programmi di apprendistato a due anni e la diminuzione dell'enfasi data alla conoscenza teorica aiuterebbero specialmente i giovani lavoratori di famiglie immigrate a intraprendere la giusta direzione verso un impiego redditizio. La differenza tra immigrati e natii, in termini di risultati economici, inclusa l'educazione, è ancora relativamente persistente tra le generazioni di migranti in Germania ⁽⁴⁶⁾.

L'invecchiamento della popolazione tedesca, la decrescente quantità di manodopera e la crescente mancanza di lavoro qualificato creano nuove complesse sfide. Dato il già elevato livello di contributi previdenziali, non c'è motivo di aggiungere un altro onere alla forza lavoro in calo. Queste persone perderebbero lo stimolo a lavorare. La Germania ha bisogno di immigrati altamente qualificati per far fronte ai cambiamenti demografici e di una misura politica in linea con i propri interessi economici ⁽⁴⁷⁾. Ad ogni modo il paese dovrebbe essere preparato a partecipare al tiro alla fune globale per i talenti ⁽⁴⁸⁾.

Ci sarà bisogno di successivi adattamenti in futuro. Ma la lezione impartita dai diversi anni di riforme del mercato del lavoro della Germania è abbastanza chiara: hanno funzionato ed hanno contribuito a creare un nuovo successo economico tedesco, se non un altro miracolo economico. Significativamente, la necessità di aggiustamenti istituzionali in Germania non è cambiata durante la grande recessione. Data l'impressionante performance del paese, i dibattiti sulle correnti politiche interne si concentrano sulla questione di come rimuovere alcune parti delle recenti riforme. Discussioni in corso, ad esempio, contestano

⁽⁴⁵⁾ H. SCHNEIDER, K.F. ZIMMERMANN, *op. cit.*

⁽⁴⁶⁾ Y. ALGAN, C. DUSTMANN, A. GLITZ, A. MANNING, *The Economic Situation of First- and Second-Generation Immigrants in France, Germany, and the United Kingdom*, in *The Economic Journal*, 2010, 120, 542.

⁽⁴⁷⁾ H. SCHNEIDER, K.F. ZIMMERMANN, *op. cit.*

⁽⁴⁸⁾ A.F. CONSTANT, B.N. TIEN, K.F. ZIMMERMANN, J. MENG, *China's Latent Human Capital Investment: Achieving Milestones and Competing for the Top*, in IZA Discussion Paper, 2011, 5650 (presto disponibile in *Journal of Contemporary China*, 2013).

il graduale innalzamento dell'età pensionabile e richiedono salari minimi garantiti. Questi dibattiti sono pericolosi. Al contrario, c'è un certo numero di problemi cruciali che hanno bisogno di essere affrontati attraverso le riforme, senza mettere a rischio i passati risultati ottenuti.

Un altro miracolo economico? Il mercato del lavoro tedesco e la grande recessione – Riassunto. *Il mercato del lavoro tedesco ha reagito moderatamente alla grande recessione. Tale sorprendente reazione viene considerata un “nuovo miracolo economico” in quanto di miracolo si parlò anche in riferimento all’eccezionale boom economico di cui la Germania fu protagonista nel dopoguerra, dal quale usciva gravemente danneggiata, e nonostante dovesse confrontarsi con la più rapida crescita delle economie dei restanti paesi. Durante la grande recessione, mentre la produzione della Germania è stata colpita piuttosto duramente, rispetto, ad esempio, a quella di Stati Uniti e Gran Bretagna, la crisi non si è mai tradotta in un peggioramento della disoccupazione. L’A. si propone di analizzare il caso dello stato tedesco e, in particolare, i fattori che hanno contribuito alla realizzazione del miracolo economico della Germania: la forte posizione economica raggiunta grazie alle recenti riforme del mercato del lavoro, il fatto che la crisi abbia colpito soprattutto le compagnie orientate alle esportazioni, l’estensione del lavoro a tempo parziale, il comportamento delle parti sociali, gli stabilizzatori automatici e il labor hoarding. Inoltre, l’A. sottolinea l’importante interazione tra lavoro a orario ridotto e carenza a lungo termine di manodopera qualificata nei settori particolarmente toccati dalla crisi, e si prefigge anche di capire se tale situazione possa essere riproducibile in altri ambienti, nonostante una serie di fattori istituzionali potrebbe rendere difficile tale procedimento. Individua, infine, le sfide future del mercato del lavoro tedesco.*

Another economic miracle? The German labor market and the Great Recession (Article in Italian) – Summary. *The German labor market has reacted mildly to the Great Recession. This surprising reaction is considered a “new economic miracle” as a miracle was said in reference to the exceptional economic boom of which Germany was the protagonist in the postwar period, despite Germany was severely damaged and had to deal with the more rapid growth of economies of other countries. During the Great Recession, while production in Germany has been hit pretty hard, compared to, for example, United States and Great Britain economies, the crisis has never resulted in a worsening unemployment. The article aims to analyze the case of the German state and in particular the factors that have contributed to the economic miracle of Germany's strong economic position achieved thanks to recent reforms of the labor market, the fact that the crisis has mainly affected export-oriented companies, the extension of short-time work, the behavior of the social partners, the automatic stabilizers and labor hoarding. In addition, the article highlights the important interaction between work-time and long-term shortage of skilled labor in sectors particularly affected by the crisis, and also seeks to understand whether this situation can be reproduced in other environments, despite a serious institutional factors may make it difficult for such proceedings. It identifies, in the end, the future challenges of the German labor market.*