



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional papers)

Riunificazione intertedesca e politiche per la convergenza

di Juan Carlos Martinez Oliva

Luglio 2009

Numero

51



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional papers)

Riunificazione intertedesca e politiche per la convergenza

di Juan Carlos Martinez Oliva

Numero 51 – Luglio 2009

La serie Questioni di economia e finanza ha la finalità di presentare studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali della Banca d'Italia e dell'Eurosistema. Le Questioni di economia e finanza si affiancano ai Temi di discussione volti a fornire contributi originali per la ricerca economica.

La serie comprende lavori realizzati all'interno della Banca, talvolta in collaborazione con l'Eurosistema o con altre Istituzioni. I lavori pubblicati riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.

La serie è disponibile online sul sito www.bancaditalia.it.

RIUNIFICAZIONE INTERTEDESCA E POLITICHE PER LA CONVERGENZA

di

*Juan Carlos Martinez Oliva**

Sommario

Il lavoro esamina i diversi aspetti del processo di riunificazione della Germania, dalle premesse agli sviluppi più recenti. Si mostra come all'espansione impetuosa dei primi anni successivi alla riunificazione sia seguita una fase di crescita lenta, insufficiente a colmare i divari con le regioni occidentali in tempi brevi. La disoccupazione resta tuttora elevata, i bassi ritmi di crescita appaiono radicati, il permanere degli squilibri regionali continua a sollecitare l'intervento pubblico in difesa delle prospettive sociali ed economiche del paese. Le previsioni di lungo termine sono minacciate da tendenze demografiche avverse e dall'esigenza di consolidamento fiscale. Il raffronto tra l'esperienza tedesca e quella italiana del Mezzogiorno mostra come i due processi siano accomunati da un'elevata dipendenza dall'intervento statale, perpetuata da una evidente difficoltà di avvio di un processo di sviluppo autonomo. Per contro, differentemente dal Mezzogiorno, le regioni orientali della Germania beneficiano oggi di una dotazione infrastrutturale di elevatissimo livello; di un sistema legale efficiente ed efficace; di un capitale umano di elevata qualità, parzialmente ereditato dalla ex-DDR.

Classificazione JEL: H0, O47, O52, P2.

Parole chiave: Germania, Mezzogiorno, transizione, integrazione, Finanzausgleich, Treuhandanstalt.

Indice

1. Introduzione	5
2. Premesse della motivazione politica	6
3. I principi del federalismo cooperativo in Germania e il costo della convergenza.....	8
4. Le scelte dell'avvio	13
5. L'economia delle regioni orientali dopo la riunificazione	16
6. I problemi del mercato del lavoro	18
7. Conclusioni.....	21
Figure	23
Riferimenti bibliografici.....	27

* Banca d'Italia, Servizio Studi di struttura economica e finanziaria.

1. Introduzione¹

L'esperienza dei diciotto anni sinora trascorsi dal momento della riunificazione tedesca mostra, senza ombra di dubbio, come il compito che le autorità si sono trovate a fronteggiare – integrare le nuove regioni nel paese ricongiunto – sia stato più arduo di quanto all'avvio del processo avrebbero potuto immaginare anche gli osservatori più pessimisti. Non si è infatti trattato solamente di colmare i divari esistenti nella quantità e nella qualità dei fattori produttivi e delle infrastrutture, ma si sono aggiunti anche i pesanti costi dell'aggiustamento tra due sistemi profondamente diversi e l'esigenza di gestire una vasta massa di lavoratori pienamente mobili all'interno del territorio. Per fronteggiare un vastissimo dominio di intervento, pertinente a più sfere – politica, economica, sociale, demografica, culturale – è stato messo in campo un formidabile arsenale di politiche. Guidare nella giusta direzione una porzione così significativa del paese si è rivelato tuttavia compito assai più arduo del semplice colmare i divari regionali nelle infrastrutture o nella dotazione fattoriale. Nel tempo trascorso le azioni delle autorità, succedutesi senza soluzione di continuità, sono state tese a obiettivi complessi che hanno sovente richiesto un drastico ridisegno degli strumenti; la risoluzione di un problema ne ha spesso evidenziati di nuovi, imponendo il riesame delle scelte compiute.

Nel contesto descritto, non è sinora venuto meno l'impegno delle autorità tedesche all'obiettivo prefissato. L'azione governativa, ancorché spesso oggetto di critiche, è stata in ogni occasione caratterizzata da tenacia e coerenza nel puntare verso l'obiettivo di recupero del divario tra le due parti del paese sul piano produttivo, infrastrutturale e di benessere, a costi non irrilevanti. Un impegno di tale portata ha, evidentemente, trovato la sua *raison d'être* nella assoluta cogenza dell'obiettivo che ci si prefiggeva, nonché in una ampia disponibilità di risorse utilizzabili al fine del suo raggiungimento. Nei fatti, si può ritenere che la congiunzione di questi due elementi rappresenti un caposaldo fondamentale per la comprensione del processo di riunificazione delle due Germanie. Come è stato efficacemente enunciato da osservatori autorevoli: "l'unità nazionale è un valore che trascende la logica economica, per il quale può ben valere la pena sacrificare il cinque per cento del PIL"².

La fortissima spinta politica alla riunificazione nasce dalla necessità improrogabile di riparare la drammatica lacerazione del 1949, allorché, nel clima teso dell'incipiente guerra fredda, le zone di occupazione francese, britannica e statunitense formarono la Repubblica federale tedesca. La zona di occupazione russa diventerà, in quello lo stesso anno, la Repubblica democratica tedesca. Berlino, la capitale storica, resterà divisa in due zone, dall'agosto 1961 delimitate da un muro, simbolo della frattura politica del paese, e del mondo intero.

Quanto alle risorse, queste sono state convogliate attraverso vari canali, ordinari e straordinari. Per la sua elevata rilevanza istituzionale, un ruolo particolare assume in questo contesto il particolare sistema tedesco di gestione e tutela dei rapporti finanziari tra il governo federale (*Bund*) e quelli delle regioni (*Länder*), e di redistribuzione delle risorse all'interno di questi ultimi, il cosiddetto *Finanzausgleich* statale. Il principio perequativo che informa il *Finanzausgleich* consente al *Bund* di indirizzare flussi ingenti di risorse dai *Länder* più ricchi a quelli più poveri.

¹ Desidero ringraziare Pietro Alessandrini, Luca Bianchi, Luigi Cannari, Elvio Dal Bosco, Stefano Fenoaltea, Michele Fratiani, Giovanni Iuzzolino, Alberto Niccoli e Massimo Roccas per i loro utili contributi a questo lavoro in varie fasi della sua elaborazione; i partecipanti ai seminari, in Banca d'Italia e presso il Mo.Fi.R. – Università Politecnica delle Marche, ove il lavoro è stato presentato, per commenti e osservazioni; Valentina Poli per la valida assistenza alla ricerca editoriale. Resto il solo responsabile delle opinioni espresse e di eventuali errori.

² Sinn e Wastermann (2000), p. 28.

Pur dovendosi riconoscere il notevole sforzo sinora compiuto nel tentativo di reintegrare i *Länder* orientali nella Germania unita, non ci si può nascondere che il risultato non è stato ancora raggiunto. Al processo di crescita impetuosa dei primi anni successivi alla riunificazione, che ha consentito il recupero della grave caduta dell'attività economica associata allo shock della riunificazione, è seguita una fase di crescita lenta, insufficiente a colmare i divari con le regioni occidentali in tempi brevi. La disoccupazione resta tuttora molto elevata, i bassi ritmi di crescita sembrano ormai radicati, il permanere degli squilibri regionali rappresenta un'ipoteca per le prospettive sociali ed economiche del paese. Le previsioni di lungo termine sono minacciate da tendenze demografiche avverse e dall'esigenza di consolidamento fiscale. Nel migliore dei casi, dovrà trascorrere ancora un periodo di tempo difficilmente quantificabile con esattezza, ma certamente non breve, perché si possa assistere a tangibili miglioramenti. Risulta arduo ascrivere questi risultati negativi a fattori specifici, al momento non individuati con chiarezza dalla pur vasta mole di studi sino ad oggi dedicati al tema. Si può tuttavia osservare come l'avvio del processo di convergenza sia stato viziato da scelte affrettate che ne hanno accresciuto i costi, non solo monetari. Le conseguenze di questi "peccati originali" continuano a comportare un onere gravoso sul contribuente delle regioni occidentali, minacciando la sostenibilità del meccanismo della solidarietà interregionale.

Le sezioni centrali del lavoro affrontano i temi descritti, nel tentativo di offrire una lettura il più possibile esauriente dei diversi aspetti del processo di unificazione intertedesca, dalle premesse agli sviluppi più recenti. Gli spunti di riflessione che questo lavoro offre non possono non concludersi con il raffronto, cui è dedicata l'ultima sezione, tra l'esperienza tedesca e quella italiana del Mezzogiorno. Accomuna i due processi un'elevata dipendenza dall'intervento statale, perpetuata da una evidente difficoltà di avvio di un processo di sviluppo autonomo. Per contro, diversamente dal nostro Mezzogiorno le regioni orientali della Germania beneficiano oggi di una dotazione infrastrutturale di elevatissimo livello; di un sistema legale efficiente ed efficace; di un capitale umano di elevata qualità, parzialmente ereditato dalla ex-DDR, che minaccia tuttavia di impoverirsi irrimediabilmente per effetto di una costante migrazione verso l'Ovest delle risorse più giovani e qualificate dell'area.

2. Premesse della motivazione politica

Per comprendere quanto imperiosa sia stata la spinta alla riunificazione delle due Germanie occorrerebbe risalire alle origini del processo di amalgamazione politica – all'indomani della sconfitta di Napoleone a Waterloo nel 1815 – che culminerà nella fondazione dello stato tedesco nel 1871, al prolungato dibattito politico al suo interno sull'opportunità di ampliare i confini nazionali, ai successivi sviluppi egemonici che condurranno la Germania alla sconfitta nei due conflitti mondiali dello scorso secolo. Basti qui ricordare che con la creazione, nel 1949, di due nuovi stati dai territori tedeschi occupati dagli Alleati ebbe termine, per la prima volta dall'inizio del diciannovesimo secolo, la predominanza prussiana sul processo politico interno e l'avvio di una nuova epoca. Le due Germanie nate dalle rovine del terzo Reich erano delle entità politiche completamente differenti, sotto ogni aspetto. Nel 1948 gli Stati Uniti, il Regno Unito e la Francia unificarono le zone sotto il loro controllo, riorganizzando gli stati regionali rispetto ai loro confini originari. Nel clima dell'incipiente guerra fredda, destinata a durare per oltre quaranta anni, nel luglio di quell'anno i governatori militari dei tre Alleati occidentali affidarono ai ministri-presidenti delle undici regioni dell'ovest l'incarico di convocare una assemblea costituente, detta Consiglio parlamentare. Durante lo svolgimento dei lavori si contrapposero le posizioni federaliste di parte dei democratici cristiani, particolarmente la CSU bavarese, incoraggiate dagli americani e dai francesi, e quelle centraliste propugnate dai socialdemocratici. Al termine di lunghe negoziazioni, il 23 maggio 1949 il consiglio parlamentare promulgò a Bonn la Legge Fondamentale costitutiva

(*Grundgesetz*)³, detta “Costituzione di Bonn”, che sanciva una precisa divisione di competenze tra il governo centrale (*Bund*) e le regioni (*Länder*), basato sui principi dell’economia sociale di mercato (*Sozialmarktwirtschaft*). La Germania occidentale fu in grado da quel momento di beneficiare del contributo del piano Marshall, dal quale era stata inizialmente esclusa, e partecipò attivamente al processo di integrazione europea avviato con la costituzione dell’OECE⁴.

Sin dal suo avvio, la Repubblica federale si attribuì la rappresentanza dell’intera Germania, prevedendo nella *Grundgesetz* la possibilità futura di associare ulteriori *Länder* a quelli originari. Questo principio sarebbe poi stato definitivamente sancito dalla Corte Costituzionale federale in una decisione del 31 luglio 1973 che confermava il principio in base al quale la Repubblica federale era legalmente la continuazione dello stato tedesco e quindi rappresentava la Germania storica. In quella decisione, in particolare, si sottolineava che:

*L'imperativo della riunificazione comporta che nessun organo costituzionale della Repubblica federale di Germania potrà abbandonare l'obiettivo politico di ristabilire l'unità politica; tutti gli organi costituzionali hanno l'obbligo di perseguire il raggiungimento di tale obiettivo; ciò comporta l'obbligo di mantenere vivo lo scopo della riunificazione all'interno e di perseguirlo con tenacia all'esterno, e di astenersi da qualsiasi azione che potrebbe ostacolare la riunificazione*⁵.

Nei fatti, la Repubblica federale mantenne sempre l’obiettivo della riunificazione. Conseguentemente, essa non riconobbe la Repubblica democratica quale Stato, in quanto non legittimata da elezioni libere e democratiche. Il principio del non riconoscimento della Repubblica democratica da parte della Repubblica federale si estese, alla metà degli anni cinquanta, a qualsiasi stato estero che avesse riconosciuto ufficialmente la Repubblica democratica. Questo orientamento di politica estera, conosciuto come Dottrina Halstein, dal ministro degli Esteri Walther Halstein che la elaborò, condusse, tra il 1957 e il 1971, alla rottura, o alla sospensione, delle relazioni diplomatiche con vari paesi in via di sviluppo politicamente vicini al blocco sovietico, nonché alla cessazione o al congelamento di numerosi programmi di aiuti⁶.

La Repubblica democratica, dal canto suo, si proponeva come uno Stato socialista, nuovo e libero da ogni legame con il passato. In quel contesto, l’esistenza di due Germanie separate venne accettato come l’inevitabile conseguenza degli accordi intercorsi tra gli Alleati a Potsdam nel 1945, e i riferimenti nella *Grundgesetz* alla possibilità per i *Länder* dell’Est di unirsi alla Repubblica federale furono considerati una sgradevole intromissione negli affari di uno stato estero⁷.

Solamente dagli anni settanta, sotto la spinta del Cancelliere Willy Brandt, si avviò nella Repubblica federale una progressiva distensione dei rapporti con la Repubblica democratica che

³ Non si tratta infatti di una vera Costituzione (*Verfassung*), a differenza di quelle vigenti nei *Länder*. Per non perpetuare la divisione della Germania la *Grundgesetz* fu infatti voluta come una carta costituzionale provvisoria, destinata ad essere sostituita in futuro da una *Verfassung* definitiva.

⁴ Nel corso degli anni cinquanta, in particolare, il paese divenne uno dei principali attori delle iniziative di cooperazione economica in Europa. Si veda al riguardo Martinez Oliva e Stefani (2000).

⁵ Corte Costituzionale Federale, Decisione del 31 luglio, 1973 - 2 BvF 1/73. La decisione nasceva da un ricorso dello stato di Baviera che aveva sollevato la questione della costituzionalità della *Grundgesetz*, ottenendo una temporanea sospensione dei suoi effetti.

⁶ La dottrina trovò la sua prima applicazione con la rottura delle relazioni con la Jugoslavia nel 1957 e fu estesa, oltre che ai paesi dell’Est europeo, a molte nuove nazioni del Terzo Mondo. Il graduale indebolimento della dottrina si avviò, già prima dell’avvento dell’*Ostpolitik*, con il riacciarsi delle relazioni diplomatiche con la Romania, nel 1967, e della Jugoslavia, nel 1968.

⁷ E’ opportuno al riguardo sottolineare come, fino al 1952, gli Alleati sovietici avessero caldeggiato l’unificazione della Germania e la sua “neutralizzazione” e “denuclearizzazione”. A partire da quell’anno, la Costituzione della Germania orientale fu modificata per avvicinarla a quella sovietica, e la struttura federale dello stato venne sostituita da una più accentrata.

consentì, attraverso la stipula di vari trattati, di giungere a importanti concessioni reciproche, tra le quali il mutuo riconoscimento degli assetti territoriali dei due paesi e della sovranità dei due Stati⁸.

Sedici anni dopo, al culmine della crisi dell'Unione Sovietica e dell'intero sistema delle economie pianificate dell'Europa orientale, le autorità della Germania orientale annunciarono, il 9 novembre 1989, che sarebbe stata consentita la piena mobilità dei cittadini tra le due parti di Berlino. Ne seguì immediatamente lo smantellamento del muro che dal 1961 aveva separato le due parti della città, e l'avvio del processo di unificazione tra le due Germanie, che si sarebbe concluso formalmente il 3 ottobre 1990.

L'unificazione fu preceduta da consultazioni diplomatiche tra le due Germanie e gli antichi Alleati, per la stipula di accordi su alcune questioni legali e territoriali. Si concordò che il confine est del nuovo stato si sarebbe fermato ai fiumi Oder e Neiße, garantendo alla Polonia la rinuncia a ulteriori rivendicazioni territoriali da parte tedesca. L'Unione Sovietica ritirò le proprie obiezioni all'adesione del nuovo stato alla NATO a fronte di varie concessioni economiche, tra cui cospicui rimborsi alle spese delle truppe sovietiche, nel periodo transitorio in cui avrebbero continuato a stazionare nelle regioni orientali del nuovo stato, e generosi crediti commerciali. Fu infine stipulato, il 12 settembre 1990, il *Treaty on Final Settlements*, il trattato per la definitiva cessazione dello stato di occupazione della Germania da parte degli Alleati; questi, a fronte dell'impegno tedesco alla pace e alla cooperazione europea e internazionale, ritiravano le proprie truppe e armi dal suolo tedesco⁹. Per effetto del trattato, la Germania diverrà uno stato pienamente sovrano il 15 marzo del 1991¹⁰.

3. I principi del federalismo cooperativo in Germania e il costo della convergenza

La *Grundgesetz* disciplina costituzionalmente i rapporti finanziari fra i diversi livelli di governo in cui si articola l'ordinamento federale tedesco, attraverso il X titolo, dedicato alla gestione finanziaria, che comprende gli articoli dal 104 al 115. La legislazione è affiancata da una vasta normativa di carattere integrativo, evolutasi nel corso degli anni, soggetta all'approvazione del *Bundesrat* (Riforma).

La *Grundgesetz* riconosce ai *Länder* un'autonomia in materia tributaria (*Steuerfindungsrecht*) assai limitata, prevedendo un sistema di redistribuzione del gettito delle principali imposte. Elemento caratterizzante il federalismo fiscale tedesco è un articolato sistema di compensazione finanziaria detto *Finanzausgleich*, che gestisce il rapporto finanziario fra *Bund e Länder*. Il sistema ha due dimensioni perequative, quella verticale, che consente la distribuzione delle risorse tributarie tra i diversi livelli di governo, fondamentalmente il *Bund* e i *Länder*, cui si aggiungono le municipalità, e quella orizzontale, che ridistribuisce le risorse tra i *Länder*.

Per quanto riguarda la perequazione verticale, la *Grundgesetz* assegna il gettito dell'imposta sul reddito in parti uguali al *Bund* e ai *Länder*, fatte salve alcune correzioni marginali¹¹. In base all'articolo 106(3) della *Grundgesetz* la distribuzione verticale del gettito dell'IVA è invece discrezionale, in quanto governata da una legge federale che la sottopone all'approvazione del *Bundesrat*, o Consiglio federale, l'organo attraverso il quale i *Länder* partecipano al potere

⁸ A seguito della distensione nei loro rapporti reciproci, nel 1973 i due Paesi saranno ammessi all'ONU.

⁹ Per il testo integrale del trattato si veda: <http://usa.usembassy.de/etexts/2plusfour8994e.htm>

¹⁰ Poiché il trattato dichiarava cessati i diritti e le responsabilità nei confronti della Germania e di Berlino, ne conseguiva che la Germania unita avrebbe goduto di piena sovranità sui propri affari interni e internazionali. Si veda l'art. 7 (1) e (2).

¹¹ Per la precisione, il 15 per cento del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche va alle municipalità, e il resto viene suddiviso tra *Bund e Länder*. Tra le correzioni effettuate la più rilevante è forse quella che prevede la distribuzione dell'imposta sul reddito delle imprese con stabilimenti in più regioni (*Zerlegungsgesetz*).

legislativo e all'amministrazione del *Bund*. La distribuzione dei proventi dell'IVA tra *Bund* e *Länder*, diviene così un importante strumento politico, utilizzato dal governo federale per guadagnare il consenso dei governi regionali. In particolare, dopo la riunificazione la quota dei *Länder* si è notevolmente accresciuta, passando nei primi dieci anni dal 37 al 49,5 per cento, per garantire l'appoggio delle regioni occidentali ai forti trasferimenti erogati in favore dell'est.

La perequazione orizzontale, basata su un meccanismo particolarmente complesso, si articola in tre fasi distinte. In una prima fase si trasferiscono risorse finanziarie a favore dei *Länder* le cui entrate tributarie siano inferiori al 92 per cento della media nazionale utilizzando il 25 per cento del gettito dell'IVA, al netto della quota spettante al *Bund*, mentre il restante 75 per cento viene ripartito fra i *Länder* in base al numero di abitanti. In una seconda fase si opera un'ulteriore correzione redistributiva, confrontando la capacità finanziaria di ciascun *Land*, misurata dalla somma dei tributi propri, del gettito delle imposte comuni e del 50 per cento del gettito delle imposte comunali¹², con un indicatore di fabbisogno, costruito con la media nazionale delle entrate fiscali pro capite moltiplicata per la popolazione del *Land*. Il confronto tra i due indici determina se il *Land* è erogatore netto o beneficiario netto del sistema di perequazione. Nel secondo caso, la capacità finanziaria del *Land* viene aumentata, mediante il sistema di perequazione, ad almeno al 95 per cento di quella media del paese. Da ultimo, il meccanismo perequativo prevede l'erogazione di ulteriori trasferimenti integrativi da parte del *Bund* a favore di alcuni *Länder* in casi speciali.

Questo sistema, in accordo con gli articoli 72, par. 2 e 106, par. 3 del *Grundgesetz*, consente ai *Länder* di svolgere autonomamente i compiti ad essi affidati e di fornire ai cittadini una dotazione di infrastrutture e pubblici servizi equivalente nelle diverse regioni e rappresenta la base del federalismo cooperativo (*Politikverflechtung*), che costituisce il carattere saliente del modello politico tedesco. Vale la pena notare, inoltre, che al di là del meccanismo perequativo formale sopra descritto, è fatto obbligo al *Bund* e ai *Länder* di soccorrere finanziariamente le regioni in difficoltà finanziarie. L'obbligo è sancito dal principio di cooperazione e supporto (*Bündisches Prinzip*) che caratterizza il sistema della finanza pubblica tedesco. Numerosi esempi, anche in anni recenti, attestano che le regioni possono contare sull'assistenza finanziaria statale e interregionale¹³.

Il concetto di *Finanzausgleich* si riscontra sin dal momento in cui, all'uscita dalla seconda guerra mondiale la Germania si trovava in una condizione di estrema difficoltà economica, riguardante una parte preponderante del territorio. L'obiettivo di uno sviluppo regionale equilibrato e del livellamento delle condizioni di vita nelle diverse aree del paese apparve – a chi affrontò il disegno delle regole e delle istituzioni della nascente Repubblica federale – coerente con il modello del federalismo che aveva permeato la storia della Germania prima e dopo la nascita dello Stato tedesco nel 1871, nonché il più appropriato per un corretto svolgimento della vita politica ed economica del paese. Già nel 1951, il principio della perequazione orizzontale fece la sua comparsa all'interno del nuovo ordinamento, con una legge federale del 16 marzo per la redistribuzione di risorse finanziarie dalle regioni più agiate a quelle bisognose di assistenza. Tra gli oneri a carico delle regioni disagiate che la legge si proponeva di alleviare con l'intervento distributivo erano compresi numerosi costi dovuti alla guerra quali i costi sociali, quelli dovuti alle distruzioni, quelli di asilo ai senzatetto e quelli della disoccupazione di lungo termine¹⁴.

E' stato osservato che l'evoluzione temporale della Germania federale è stata caratterizzata, sin dalla sua nascita, da un progressiva centralizzazione del potere politico, e da una corrispondente

¹² Comprendono le entrate dalla imposta sulle imprese.

¹³ Si vedano ad esempio i casi di *bailout* pubblico a favore di Bremen e Saarland nel 1992, cui furono garantiti fondi federali straordinari nel periodo 1994-2004 e Berlino nel 2003. Per un esame critico del sistema di "federalismo distributivo" tedesco si veda Siebert (2005), pp.278-282.

¹⁴ Si veda Rothweiler (1972), p. 15.

erosione delle prerogative e dei poteri politici delle regioni¹⁵; nel solco di questa tendenza si collocano la serie di importanti modifiche che nel 1968 vennero apportate al quadro legislativo del paese, tra le quali numerosi emendamenti alla *Grundgesetz*. In quello stesso periodo si registrarono importanti riforme anche sul piano della legislazione finanziaria; un ampio programma presentato dalla *Große Koalition*¹⁶ già a metà 1967 creava infatti i presupposti per "un più vasto bacino di risorse tributarie comuni" (*grosser Steuerverbund*), destinati a favorire la perequazione orizzontale. La legge venne approvata solamente nel 1969, vincendo, con l'introduzione di una serie di clausole compromissorie, le resistenze del fronte dei sei *Länder* più ricchi che non erano pronti ad accettare quello che veniva percepito come un intervento troppo diretto e radicale del *Bund* nella correzione degli squilibri regionali¹⁷. Con le modifiche previste dalla riforma del 1969 risultò così rafforzato il principio, previsto nell'articolo 106, Sezione 3, della *Grundgesetz* relativo alla salvaguardia della "uniformità delle condizioni vitali all'interno del territorio della federazione". In conseguenza della nuova legislazione si attenuarono, almeno in parte, i divari regionali, ma, per contro, si accentuarono, a livello politico, i conflitti interregionali tra i contribuenti e i beneficiari del sistema perequativo. Significativamente, ancora venti anni dopo l'introduzione della riforma del 1969, e poco prima della riunificazione, erano in corso procedimenti avviati da quattro *Länder* per sottoporre alla Corte costituzionale federale la legittimità delle norme della perequazione interregionale tra *Länder* occidentali¹⁸.

All'avvio dell'unificazione apparve chiaro che l'immediata inclusione dei nuovi *Länder* nel meccanismo del *Finanzausgleich*, come si era dapprima inteso fare, ne avrebbe gravemente ostacolato il funzionamento, ponendo un carico eccessivo sulle regioni occidentali della Germania¹⁹. Di fronte alle crescenti pressioni dei rappresentanti dei nuovi *Länder*, ove la situazione finanziaria era talmente degradata da rendere probabile una svolta catastrofica, nel febbraio del 1991 vennero introdotte correzioni alle clausole finanziarie del Trattato sull'unificazione che prevedeva un meccanismo transitorio di finanziamento, il Fondo per l'unità tedesca (*Fonds Deutsche Einheit*), equamente suddiviso tra il *Bund* e i *Länder* occidentali. Il Fondo, il cui ammontare fu riveduto in due successive occasioni, tra il 1990 e il 1994 erogò ai nuovi *Länder* un totale di contributi equivalente a circa 82 miliardi di euro²⁰. Oltre che a far fronte alle necessità finanziarie immediate delle regioni occidentali, il Fondo consentì di posporre la difficile controversia sulla distribuzione dell'onere della convergenza delle nuove regioni tra l'amministrazione centrale e quelle locali. Nel periodo successivo, infatti, il dibattito istituzionale sull'inserimento delle regioni orientali nello schema federale del *Finanzausgleich* avrà come *leitmotiv* la questione della ripartizione dell'onere finanziario della riunificazione tra *Bund* e *Länder*. Il consenso venne raggiunto attraverso una correzione alla perequazione orizzontale che comportò il trasferimento dal *Bund* ai *Länder* di una quota addizionale del 7 per cento del gettito dell'IVA²¹. Frutto dell'accordo fu la legge del 1993 per l'implementazione del programma federale di consolidamento (*Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms - FKPG*), da cui nacque lo schema detto Patto di Solidarietà (*Solidarpakt*). La finalità della nuova legislazione, fornire la base finanziaria per consentire alle nuove regioni di colmare il gap nelle infrastrutture e negli standard vitali con il resto della Germania, prevedeva il trasferimento all'Est di 56 miliardi di

¹⁵ Si veda al riguardo Cole (1975), p. 325 e segg.

¹⁶ Guidata dal Cancelliere Kurt Georg Kiesinger tra il 1966 e il 1969.

¹⁷ Per una narrazione del complesso iter legislativo relativo all'approvazione della riforma del 1969 si veda Rothweiler (1972), pp. 18-21.

¹⁸ Rensch (1998), p. 131.

¹⁹ Occorre considerare, al riguardo, che nel 1991 le regioni dell'Est potevano disporre di entrate tributarie equivalenti solamente ad un terzo di quelle delle regioni occidentali. La perequazione orizzontale avrebbe comportato quindi una pressione insostenibile sul sistema. Rensch (1998), p. 129.

²⁰ Si veda Rensch (1998), p. 136.

²¹ Rensch (1998), p. 139.

marchi all'anno per 10 anni, fino al 2005. Successivamente, per l'operare del meccanismo del *Finanzausgleich*, sarebbero stati utilizzati gli strumenti della perequazione orizzontale nei tre stadi sopra descritti, fino al raggiungimento del 99,5 per cento della capacità finanziaria media di tutte le regioni.

Tavola 1

Stima dei trasferimenti netti ai *Länder* orientali

	In miliardi di Euro	In percentuale del PIL dei <i>Länder</i> occidentali	In percentuale del PIL dei <i>Länder</i> orientali
1991	75,8	-5,7	42,8
1992	88,4	-6,3	42,4
1993	103,7	-7,3	44,8
1994	114,3	-7,7	45,3
1995	115,0	-7,6	42,3
1996	111,7	-7,2	39,6
1997	110,3	-7,0	38,8
1998	101,0	-6,2	34,7
1999	95,9	-5,8	32,0
2000	89,8	-5,2	29,4
2001	83,6	-4,8	26,9
2002	83,0	-4,6	26,0

Fonte: Jansen 2004.

Venne altresì istituito il *Erblastentilgungsfonds*, un fondo da 40 miliardi di marchi annui per l'ammortamento di vari debiti residui tra cui quelli provenienti dalla DDR e il debito della *Treunhandanstalt*, che avrebbero rischiato di soffocare finanziariamente le nuove regioni. A partire dal 1° gennaio 1995 venne imposta a tutti i cittadini tedeschi una tassa federale equivalente al 7,5 per cento del reddito delle persone fisiche e delle imprese, ridotta al 5,5 per cento dal 1998.

Calcolare l'ammontare complessivo dei trasferimenti di cui hanno beneficiato i *Länder* orientali nella fase che dall'avvio delle politiche per la convergenza si conclude con la scadenza del *Solidarpakt* – momento in cui si era previsto che le regioni orientali avrebbero raggiunto una adeguata autonomia finanziaria – è un esercizio reso difficoltoso dall'ampio numero di schemi di trasferimento coinvolti, che al di là del più immediato, rappresentato dal *Finanzausgleich*, includono canali quali il sistema di previdenza sociale di entità difficilmente quantificabile²². Secondo stime non ufficiali i trasferimenti lordi sarebbero ammontati per il periodo 1991-2003 a 1.250-1500 miliardi di euro, equivalenti a una media di 96-115 miliardi annui. Calcoli alternativi basati su uno studio della Commissione europea non si discostano molto dalle valutazioni suddette²³.

Vale tuttavia la pena notare come nel corso del tempo i trasferimenti siano andati riducendosi dai picchi della metà degli anni novanta (tavola 1), in rapporto al PIL sia delle regioni occidentali sia di quelle orientali.

²² Al riguardo uno studio della Commissione europea denuncia che a partire dal 1999 non sono più state pubblicate statistiche ufficiali sui trasferimenti all'Est. Si veda Jansen (2004), p. 2.

²³ Jansen (2004), p. 3.

Significativamente, la maggior parte dei trasferimenti è stata destinata al consumo. Nel 2003, secondo un calcolo effettuato presso l'Istituto di Halle, il 45 per cento dei trasferimenti netti complessivi di 83 miliardi di euro è andata alla spesa sociale (sussidi alla disoccupazione e pensioni) e il 21 per cento sono stati trasferimenti perequativi attuati attraverso il *Finanzausgleich*; solamente il 13 per cento è andato a finanziare l'investimento in infrastrutture (tavola 2)²⁴.

Tavola 2

Trasferimenti ai *Länder* orientali (incluso Berlino Est) nel 2003

	In miliardi di Euro	In % del totale
Totale trasferimenti lordi	116	100
di cui: Sviluppo economico	10	9
Spesa sociale	52	45
Infrastrutture	15	13
Trasferimenti non condizionati (<i>Finanzausgleich</i>)	24	21
Altro	14	12
Prelievo fiscale nei <i>Länder</i> orientali	33	
Trasferimenti netti	83	

Fonte: Ragnitz. IWH-Pressemitteilung No. 21/2003.

A far tempo dal 1° gennaio 2005 è stato esteso fino al 2019 il Patto di solidarietà, con il nome di *Solidarpakt II*, includendo tuttavia alcune modifiche alle vigenti procedure perequative, in risposta al ricorso alla Corte costituzionale di alcune regioni dell'ovest perché venissero introdotte regole più competitive nel sistema federale tedesco²⁵. In accordo con le revisioni normative incluse nella legge del 1993 sul programma di consolidamento del bilancio federale, il *Solidarpakt II* prevede, tra le altre innovazioni, l'adattamento del meccanismo per l'allocatione del gettito dell'IVA per incentivare i *Länder* a procurarsi le risorse finanziarie con i propri mezzi, senza tuttavia impoverire il principio di solidarietà interregionale e tenendo in conto l'esigenza per le regioni orientali di convergere verso i livelli produttivi e di benessere di quelle occidentali. Le due politiche in cui si articola sono denominate *Körben* (cesti). Il *Korb I* fornisce alle regioni orientali un totale di 105 miliardi di euro per 15 anni in forma di fondi federali supplementari per esigenze speciali. I fondi dovranno far fronte al divario infrastrutturale tra l'est e l'ovest della Germania, e compensare le carenze finanziarie delle municipalità orientali. I trasferimenti rimarrebbero pressoché invariati ai livelli del 2004, per iniziare a ridursi gradualmente a partire dal 2009. Il Governo federale trasferirà ulteriori 51 miliardi di euro dal 2005 al 2019 attraverso il *Korb II*. (figura 1) I fondi, provenienti dal bilancio federale, dovrebbero promuovere lo sviluppo economico nell'est del paese. Le politiche finanziate dal *Korb II* vengono concordate tra il *Bund* e i *Länder* e a partire dal 2006 è prevista la rendicontazione sulla destinazione dei fondi impiegati.

²⁴ Si veda Institut für Wirtschaftsforschung Halle (2003).

²⁵ Il ricorso fu avviato dalla Bavaria e dal Baden-Württemberg, cui si unì successivamente l'Hesse, che si ritenevano eccessivamente oberati dal costo della riunificazione.

4. Le scelte dell'avvio

All'avvio del processo di unificazione ci si dovette confrontare con tre scelte di estrema rilevanza che riguardarono il tasso di conversione dei marchi orientali in marchi occidentali, la fissazione dei salari e il processo di privatizzazione.

All'indomani dell'unificazione, il 1° luglio 1990, le autorità federali sostituirono i marchi della ex Repubblica Democratica Tedesca (RDT) con il marco occidentale. Si scelse un tasso di conversione di 1:1 per i piccoli depositi a risparmio (2.000 per i bambini fino ai 14 anni; 4.000 per gli adulti fino ai 59 anni, 6.000 per gli anziani). Per il resto delle consistenze si applicò un tasso di 2:1²⁶. I salari, gli stipendi e le pensioni vennero convertiti alla pari, mentre le passività finanziarie, essenzialmente debiti delle imprese e mutui, furono convertiti a 2:1.

Sul piano politico la conversione intendeva segnalare l'irrevocabilità dell'unificazione e i suoi termini favorevoli avevano lo scopo di frenare la migrazione di massa dall'est all'ovest. Su di un piano più strettamente tecnico l'operazione si proponeva di mantenere l'economia delle regioni orientali sul mercato; rifornire di liquidità il sistema della Germania unificata; dotare le popolazioni dell'Est di una pur minima dotazione di capitale iniziale per favorirne l'inserimento nel paese unificato.

Sulla scelta del tasso "ottimale" di conversione che si sarebbe potuto adottare le opinioni furono fortemente divise. Da un lato si riteneva che il tasso di "equilibrio" tra le due monete fosse approssimato ragionevolmente dal cambio di mercato nero; il ruolo di quest'ultimo come indicatore di riferimento venne però meno allorché, già all'inizio del 1990, le aspettative speculative lo portarono a raggiungere 7:1 e in taluni episodi lo spinsero anche molto oltre. Sul fronte opposto si riteneva che la scelta sui termini di conversione fosse resa particolarmente ardua in considerazione delle ambiguità e delle contraddizioni che emergevano dai calcoli della parità del potere d'acquisto nelle due aree. Se, ad esempio, un apparecchio televisivo costava nell'Est assai di più che nell'Ovest, una forma di pane costava considerevolmente meno; il risultato era fortemente sensibile alla scelta del paniere. Era peraltro azzardato paragonare la qualità dei medesimi beni nelle due aree, e addirittura impossibile effettuare confronti nei casi dei beni e servizi disponibili all'Ovest che non esistevano affatto all'Est²⁷. I termini adottati per la conversione furono dunque dettati da considerazioni politiche, piuttosto che tecniche, e risultarono da una mediazione tra le vedute del governo, favorevole ad un tasso generalizzato di 1:1, e quelle della *Bundesbank*, incline a scelte più caute, dettata dal desiderio di contenere gli effetti di un paventato aumento eccessivo della liquidità²⁸. Come risultato del compromesso finale, dei 191 miliardi di marchi orientali che al momento dell'unificazione costituivano l'intera ricchezza finanziaria del paese, solamente 66 miliardi poterono essere convertiti alla pari, mentre i rimanenti 125 miliardi vennero cambiati al tasso di 2:1, con una perdita, rispetto all'ipotesi di cambio alla pari, di circa 62 miliardi di marchi, equivalenti 3.800 DM a persona²⁹.

Quello di cui ci si rese conto tardivamente fu che se il cambio di 1:1 poteva essere ritenuto più o meno appropriato per la conversione dei prezzi e dei costi interni, esso risultava drammaticamente inadeguato nel caso dei prezzi dei beni esportati. La conversione alla pari, a

²⁶ Con l'eccezione dei profitti speculativi relativi all'anno dell'unificazione, convertiti a 3:1.

²⁷ Vale anche la pena menzionare la difficoltà di confrontare i servizi offerti gratuitamente dallo stato nell'Est, con quelli analoghi disponibili all'Ovest a pagamento (trasporti pubblici, assistenza sanitaria, istruzione ecc.)

²⁸ I depositi a risparmio nella RDT ammontavano nel 1988 a 173 miliardi di marchi orientali, e il circolante a 16 miliardi (1048 e 142 miliardi, rispettivamente, nella Germania federale), con un ventaglio di possibili effetti sugli aggregati della Germania riunificata a seconda delle ipotesi sui tassi di conversione e sulla velocità di circolazione. Si veda al riguardo Giucca e Martinez Oliva (1990), pp. 43-46.

²⁹ Sinn e Sinn (1992), p. 70.

fronte di un tasso di cambio implicito di circa 4:1³⁰, ebbe effetti disastrosi perché da un giorno all'altro rese i prodotti dell'industria delle regioni orientali irragionevolmente costosi, così precludendo loro l'accesso sia ai tradizionali mercati di sbocco dell'Europa orientale, che per di più stavano scontando le conseguenze della crisi del sistema sovietico, sia al mercato interno che a parità di prezzo preferiva orientarsi verso i prodotti della Germania occidentale e del resto del mondo.

Sul fronte dei salari, la situazione descritta venne aggravata dalla forte crescita dei costi unitari del lavoro, dovuta al marcato processo di *catching-up* salariale nei confronti delle regioni occidentali già avviato prima dell'unificazione a fronte di una produttività pari a meno della metà di quella della Germania federale. Le negoziazioni che ebbero luogo nel 1991 predeterminarono il profilo temporale delle retribuzioni nelle regioni orientali della Germania collegandone l'andamento a quelle delle regioni occidentali³¹. Essendo il processo di privatizzazione ancora nelle sua fase iniziale, la controparte delle nascenti organizzazioni sindacali dei nuovi *Länder* - coadiuvate dai ben più organizzati sindacati della repubblica Federale - fu rappresentata dalle confederazioni industriali della Germania occidentale. La negoziazione non fu influenzata solamente da una visione erroneamente ottimistica sul processo di convergenza del PIL e della produttività, ma anche dal fondato timore che un livello retributivo troppo basso avrebbe potuto causare ingenti migrazioni di manodopera dall'Est all'Ovest, e spostamenti delle imprese in direzione opposta, comprimendo i salari e l'occupazione nelle regioni occidentali. Si programmò allora uno scenario di completa convergenza dei salari delle regioni orientali verso quelli della Germania occidentale nello spazio di pochi anni³². Nel 1992 i salari dei nuovi *Länder* passarono così dal 7 al 37 per cento di quelli occidentali, per poi raggiungere il 72 per cento nel 1995. Dopo quell'anno il differenziale si stabilizzò, perché le imprese delle regioni orientali abbandonarono le associazioni di categoria, denunciando l'accordo³³, ma il livello del costo del lavoro, eccessivo in relazione alla produttività, aveva ormai determinato la fuoriuscita dal mercato delle imprese meno produttive. Le imprese più flessibili e dinamiche adottarono invece processi ad elevata intensità di capitale, riuscendo così a comprimere i costi unitari del lavoro al costo a spese dell'occupazione.

Quanto al processo di privatizzazione, venne affidato alla *Treuhandanstalt* il compito di gestire l'aggiustamento strutturale dell'economia tedesco-orientale, modernizzando settori cruciali dell'economia³⁴. Perseguendo un ambizioso programma di vendita sul mercato delle imprese già possedute e gestite dalla RDT, la *Treuhandanstalt* assunse il controllo di 8-9 mila gruppi industriali (*Kombinate*) comprendenti 45 mila impianti; di 33 mila piccole imprese ed esercizi commerciali; di 62 mila chilometri quadrati di territorio, pari al 57 per cento dell'intera Germania orientale. Le proprietà gestite dall'ente occupavano 4,1 milioni di persone, pari al 41 per cento del totale delle forze di lavoro³⁵. Alla chiusura della *Treuhandanstalt*, il 31 dicembre 1994, la missione dell'ente era stato largamente compiuta. La maggior parte delle imprese risultava completamente

³⁰ Misurato sulla base del rapporto medio tra l'introito in *Deutschemark* e il costo in *Ostmark* dei prodotti esportati. La fonte è DIW, DDR-Wirtschaft im Umbruch, Berlino, gennaio 1990, citato in Sinn e Sinn (1992), p.59.

³¹ Si veda Sinn e Sinn (1992), pp. 164-68.

³² Ad esempio, nel caso dell'accordo per l'industria metallurgica, nel marzo 1991, fu deciso che il livello dei salari dell'Est avrebbe raggiunto quello dell'ovest entro il 1° aprile 1994. L'accordo fu vigorosamente difeso dal presidente della *Gesamtmetall*, l'associazione degli industriali metallurgici, come "un compromesso accettabile". Si veda Sinn (1992), p. 166.

³³ Secondo Sinn (2002), p. 125, al termine del primo decennio dall'unificazione aveva lasciato le associazioni di categoria circa l'85 per cento delle imprese, con una percentuale di addetti pari al 55 per cento sul totale. Nel 2003 la percentuale delle imprese fuoriuscite era salita al 90 per cento, con una quota di addetti pari al 71 per cento. Si veda Hunt (2006).

³⁴ La *Treuhandanstalt* esisteva infatti sin dal marzo 1990, voluta dal governo Modrow (novembre 1989 - marzo 1990) quale estremo tentativo di riforma e modernizzazione dell'economia della RDT. Si veda Howard (2001), p. 21. A pieno regime la *Treuhandanstalt* impiegava circa 5000 persone. Nello stesso periodo le analoghe agenzie per la privatizzazione delle imprese statali in Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca erano composte da 200, 160 e 60 addetti, rispettivamente. Si veda Roland (2000), p. 246.

³⁵ Howard (2001), p. 26.

privatizzata, poco meno del 13 per cento venne restituita ai proprietari originari³⁶ e una piccola porzione, il 2 per cento, venne affidata al controllo delle autorità locali.

Il valore delle proprietà gestite dalla *Treuhandanstalt*, inizialmente stimato in 600 miliardi di marchi (circa 300 miliardi di euro), determinò l'aspettativa che l'ente sarebbe stato quanto meno in grado di finanziare la propria costosa attività con i proventi delle vendite. Questa stima si rivelò troppo ottimistica. Nel bilancio definitivo, i proventi dell'operazione alla chiusura dell'ente risultarono complessivamente inferiori a 50 miliardi di euro e l'ente chiuse con un deficit stimato tra i 250 e i 270 miliardi di marchi, pari all'intero PIL della Germania orientale nel 1994³⁷.

In generale, il passaggio da un'economia socialista ad un'economia di mercato ha messo molti paesi dell'Europa orientale di fronte ad un dilemma economico spesso descritto come *stock-flow constraint*³⁸. In assenza di ricchezza finanziaria preesistente, all'avvio del processo di transizione le proprietà statali di un paese possono essere liquidate nei limiti del flusso di risparmio annuo della popolazione, cui si aggiunge la ricchezza finanziaria preesistente e l'importazione di capitale dall'estero. Questo vincolo pone le autorità di fronte all'alternativa di rallentare il processo di privatizzazione, accrescendo i proventi delle liquidazioni, oppure di accelerarne il ritmo, a prezzi più bassi e con introiti più esigui.

Il prevalere di questa seconda opzione nel caso della privatizzazione delle imprese tedesco-orientali portò alla rapida conclusione del mandato della *Treuhandanstalt* alla fine 1994, ma anche a costi ingenti a carico dei contribuenti delle regioni occidentali. Va peraltro notato che, nella larga maggioranza dei casi, non essendo i cittadini dell'Est in grado di acquisire le imprese in vendita, risultarono favoriti soprattutto gli acquirenti tedesco-occidentali e gli stranieri. L'esperienza della privatizzazione delle imprese della Germania orientale contrasta fortemente con quella di altre economie ex-socialiste d'Europa³⁹. Nel caso, ormai paradigmatico, della ex-Cecoslovacchia le autorità della Repubblica Ceca perseguirono una rigorosa politica di *voucher privatization*⁴⁰ e di restituzione di proprietà precedentemente espropriate. Con questa scelta si fu in grado di integrare i cittadini nel nuovo assetto del paese, ottenendo il rafforzamento della democrazia e un più profondo coinvolgimento popolare alle sorti economiche del paese⁴¹.

Nella Germania orientale i diritti di proprietà e controllo delle imprese di dimensioni medio-grandi furono concentrati nelle mani di un ristretto numero di investitori strategici, in larga parte imprenditori e società tedesco-occidentali, o di altri paesi europei. Rimasero ai residenti solamente piccole imprese commerciali, artigianali o di servizi. Il 18 per cento circa delle imprese di medie dimensioni furono oggetto di acquisizioni da parte del management delle imprese medesime (MBO, *Management Buy Out*) o proveniente da altre imprese (MBI, *Management Buy In*), mentre

³⁶ Al riguardo, il 31 agosto 1990 il Ministero federale della Giustizia aveva inserito nel Trattato sull'unificazione due leggi, sulla proprietà e sugli investimenti. Inizialmente venne adottato, all'interno della nuova legislazione, il criterio della prevalenza del principio della restituzione su quello dell'indennizzo. Nel caso della privatizzazione di proprietà statali, gestito dalla *Treuhandanstalt*, ciò venne a costituire un ostacolo determinante all'investimento, aggravando il compito dell'Ente. La necessaria lunghezza delle istruttorie miranti a determinare i diritti proprietari condussero infatti a significativi ritardi, e talora al decisivo accantonamento delle decisioni di investimento. Per ovviare a questo problema furono adottati nuovi indirizzi legislativi che diedero vita, nel 1992, alla legge sulla priorità dell'investimento, che pur mantenendo saldo il principio della priorità della restituzione sull'indennizzo creò al tempo stesso una base legale per dare priorità all'investimento rispetto alla restituzione, anche contro la volontà degli originali proprietari. Si veda al riguardo Southern (1993).

³⁷ Si veda Brücker (1995), p. 69.

³⁸ Si veda al riguardo Bolton e Roland (1992), Sinn e Sinn (1993) e Roland (2000).

³⁹ In Cecoslovacchia, ad esempio, si scelse di offrire ai cittadini l'opportunità di prendere parte alla trasformazione dell'economia nazionale, discriminando tra acquirenti locali e stranieri a favore dei primi. Inoltre, vennero distribuiti a prezzo politico libretti di coupons con i quali era possibile acquistare azioni delle nuove imprese privatizzate. Cfr. Stack (1997), pp. 1244-45.

⁴⁰ Per *voucher privatization* si intende una privatizzazione di massa nella quale si distribuiscono ai cittadini coupons, gratuitamente a prezzo politico, da utilizzarsi per l'acquisto di azioni di aziende vendute dallo stato.

⁴¹ Si veda Stack (1997), 1243-1248.

non vi furono sostanzialmente acquisizioni da parte dei dipendenti (EBO, *Employee Buy Out*) o miste⁴². Ad eccezione che nei casi di restituzione di proprietà, la *Treuhandanstalt* evitò qualsiasi forma di distribuzione di azioni⁴³.

Nel valutare l'operato della *Treuhandanstalt* occorre considerare che la strategia di concentrare il possesso delle imprese nelle mani di investitori strategici può avere aiutato a contenere i successivi costi di corporate governance e migliorato la qualità dell'informazione sugli acquirenti, riducendo il costo potenziale di una allocazione inefficiente dei diritti proprietari. Al tempo stesso va messo in conto che essa poté disporre delle risorse necessarie a sussidiare gli acquirenti, ove necessario⁴⁴, e di un vasto bacino di potenziali acquirenti nazionali composto di imprese solide, ricche e in grado di accedere al mercato dei capitali.

A fronte del basso livello dei proventi delle vendite, resta dunque il dubbio se esso debba attribuirsi ad una scarsa capacità di negoziazione dell'ente, alla presenza di un numero troppo esiguo di offerenti, alla richiesta agli acquirenti di impegnarsi al perseguimento obiettivi di occupazione e di investimento. Gli investimenti promessi dagli acquirenti delle imprese privatizzate ammontarono complessivamente a 206,5 miliardi di marchi, i posti di lavoro a 1,5 milioni di unità⁴⁵. Gli accordi con gli acquirenti sull'occupazione e l'investimento si rivelarono forse controproducenti sotto alcuni aspetti, sia perché limitarono le possibilità di trasformazione strutturale di molte imprese, almeno nei primi anni di attività, sia perché il controllo del rispetto degli impegni da parte degli acquirenti comportò la necessità di mantenere un costoso apparato burocratico. Malgrado questo si calcola che circa il 20 per cento dei nuovi proprietari non abbia potuto o voluto rispettare gli accordi stipulati con l'ente al momento dell'acquisto⁴⁶.

Il mandato della *Treuhandanstalt* prevedeva il mantenimento del maggior numero possibile di posti di lavoro; la tutela dei diritti umani e proprietari; lo stimolo all'investimento; l'istituzione di programmi formativi; il ristabilimento delle condizioni necessarie a consentire il raggiungimento, da parte delle popolazioni delle regioni orientali, del tenore di vita dei cittadini di quelle occidentali. Al riguardo, il testo della legge che regolava l'attività dell'ente, la *Treuhandgesetz*, fu redatto in termini alquanto generici, forse per lasciare ai gestori dell'ente la libertà di implementare le direttive fondamentali nel modo più opportuno. Sul piano della realizzazione, l'obiettivo di investimento fu raggiunto con successo poiché gli investimenti effettuati dalle imprese acquisite superarono ampiamente il livello minimo previsto dagli accordi; diversamente, sul piano dell'occupazione i risultati conseguiti furono più che deludenti poiché di 4,1 milioni di occupati nelle imprese gestite dalla *Treuhandanstalt* nel giugno 1990, nel gennaio 1995 restava meno di un milione.

5. L'economia delle regioni orientali dopo la riunificazione

Nel 1989 l'economia della Germania orientale era caratterizzata da una struttura produttiva obsoleta rispetto agli standard occidentali e da una forte dipendenza dal mercato dei paesi dell'area comunista, che assorbivano oltre il 70 per cento delle sue esportazioni. Il 55 per cento del macchinario industriale aveva più di dieci anni e circa il 21 per cento ne aveva oltre venti. I settori

⁴² Alla fine dell'attività della *Treuhandanstalt* furono completate 2.983 operazioni MBO/MBI. Si veda Howard (2001), p. 30.

⁴³ Si veda al riguardo Brücker (1995), pp. 59-60.

⁴⁴ In molti casi, effettivamente, fu la *Treuhandanstalt* a trasferire fondi agli acquirenti perché assumessero la proprietà delle imprese e ne garantissero il futuro.

⁴⁵ Degli 1,5 milioni di posti di lavoro, 937 mila furono esplicitamente inclusi nei contratti di compravendita delle imprese, e per 706 mila furono previste penalità in caso di inadempienza. Analogamente fu fatto per gli investimenti, il 60 per cento dei quali furono scritti nei contratti, per oltre 2/3 coperti da penalità in caso di inadempienza. Cfr. Brücker (1995), p. 69.

⁴⁶ Brada (1996), p. 71.

agricolo, estrattivo e manifatturiero occupavano circa il 47 per cento delle forze di lavoro (contro il 37 per cento della Germania occidentale), stimate tra 9,3 e 9,7 milioni di unità, un numero pari a circa un terzo delle forze di lavoro della Germania occidentale.

Nei pochi mesi successivi al luglio 1990 la produzione industriale cadde a circa il 60 per cento della media del primo semestre di quell'anno; a fine anno aveva raggiunto il 49 per cento e nel corso del 1991 giunse fino a un terzo. Il PIL cadde del 35 per cento e il numero degli occupati precipitò a 5 milioni⁴⁷. L'avvio, da parte delle autorità, di un impetuoso processo di ricostruzione delle infrastrutture e il riavvio dell'attività produttiva nelle aziende privatizzate stimolò una forte ripresa dell'attività economica, a tassi annui del 7-8 per cento, che consentì un apprezzabile recupero del livello del prodotto lordo. Nel periodo 1991-94 gli investimenti in costruzioni raddoppiarono in termini reali⁴⁸. Successivamente al 1995, il progressivo ridimensionamento del settore, dopo l'espansione abnorme degli anni precedenti, si ripercosse sull'attività economica complessiva inducendone il forte rallentamento. Tra il 1995 e il 2004 il PIL crebbe in media all'1,2 per cento all'anno, più o meno in linea con quello delle regioni occidentali, mentre il settore delle costruzioni si sgonfiava gradualmente, riducendosi nello stesso periodo di oltre il 50 per cento. Non è certo che il processo di aggiustamento sia oggi del tutto completato, se si considera che la quota dell'attività edilizia nell'economia complessiva è ancora considerevolmente più ampia che nelle regioni occidentali. La disoccupazione resta molto elevata, a tassi compresi tra il 15 e il 19 per cento nelle diverse regioni⁴⁹, ed è sempre molto sostenuta la migrazione verso l'Ovest, particolarmente di lavoratori giovani e qualificati. Con il suo effetto di impoverimento del capitale umano nelle regioni orientali il fenomeno contribuisce a indebolire le prospettive di medio termine di una crescita sostenuta nell'area. Nel 2006 il PIL è accelerato al 3 per cento, riflettendo il ciclo favorevole, e si stima un tasso analogo anche per il 2007.

Il processo di *catching-up* è fortemente rallentato dopo il 1995. Il PIL reale pro capite nelle regioni orientali si colloca infatti nel 2006 al 62 per cento di quello corrispondente delle regioni occidentali e la produttività del lavoro al 74 per cento. Il rapporto percentuale tra il PIL dell'Est e quello dell'Ovest, passato da 10 a 16 tra il 1991 e il 1996, è rimasto più o meno stabilmente su quel valore. La popolazione delle regioni orientali, che al momento dell'unificazione ammontava al 31 per cento di quella delle regioni occidentali è oggi al 25,4, mentre gli occupati sono passati dal 29 al 21,4. La produttività tedesco-orientale è ancora di poco superiore ai tre quarti di quella delle regioni occidentali (figure 2-6). L'economia dell'Est continua a dipendere fortemente dai trasferimenti pubblici dall'Ovest all'Est, che sono ammontati ad oltre 80 miliardi di euro all'anno, pari a circa il 4 per cento del PIL dell'Ovest, e al 30 del PIL dell'Est⁵⁰. E' stato stimato che in assenza di tali trasferimenti, la domanda nell'Est sarebbe del 25 per cento più bassa, mentre il PIL pro capite dell'Est scenderebbe a poco più della metà di quello dell'Ovest⁵¹. Se il perseguimento delle politiche per la convergenza è stato, ed è tuttora, consentito dalla disponibilità di risorse dell'economia più forte e prospera dell'Unione Europea, e una tra le più ricche e produttive del mondo, lo sforzo per il raggiungimento di livelli adeguati di reddito e di una moderna rete di infrastrutture e servizi nelle regioni orientali non ha mancato di pesare fortemente sull'economia tedesca. Solamente nei primi cinque anni del processo il debito pubblico del paese è passato dal 41,1 al 60,3 per cento del prodotto lordo, un effetto inaspettato essendo stato il potenziale impatto

⁴⁷ Si veda Sinn e Sinn (1992), p. 29.

⁴⁸ European Commission (2002), p. 30.

⁴⁹ Secondo i dati regionali rilasciati dall'Eurostat a fine 2007, i tassi di disoccupazione per il totale delle forze di lavoro erano nel 2006: 19,2 in Mecklenburg-Vorpommern, 16,5 nel Brandenburg, 17,8 in Sachsen-Anhalt, 15,2 in Thüringen, 16,2 in Sachsen, 16,5 a Berlino.

⁵⁰ Ragnitz (2005).

⁵¹ Lehmann, Ludwig e Ragnitz, *Originäre Wirtschaftskraft der neuen Länder noch schwächer als bislang angenommen*, *Wirtschaft im Wandel*, No. 5/2005, pp. 134-45, cit. in Ragnitz (2005).

fiscale della riunificazione in forte misura sottostimato⁵². Si calcola che oggi sia di poco superiore al 63 per cento, e non scenderebbe sotto il 59 per cento ancora nel 2012⁵³.

6. I problemi del mercato del lavoro

La condizione di piena occupazione tipica di un'economia pianificata che aveva caratterizzato la Germania orientale fino al 1989 venne drasticamente modificata dall'ingente distruzione di posti di lavoro che seguì l'unificazione. Nel corso del 1991 il numero degli occupati diminuì di circa 3,3 milioni di unità, con una perdita più che proporzionale di mano d'opera femminile⁵⁴; un milione di persone sfuggì alla disoccupazione accettando i prepensionamenti offerti alle vantaggiose condizioni vigenti nella Repubblica federale; un ulteriore milione di persone emigrò nelle regioni occidentali⁵⁵.

Il ritmo delle migrazioni all'Ovest, ancorchè mitigato negli anni successivi, è comunque ritenuto una potenziale minaccia per la sostenibilità di lungo termine del sistema economico dei nuovi *Länder*. Dopo il primo massiccio esodo, e fino al 1999, emigrò all'incirca un altro milione di persone; ancora un milione, o più, potrebbe spostarsi all'Ovest entro il 2020⁵⁶. La composizione strutturale degli emigranti dalle regioni orientali a quelle occidentali della Germania rende il fenomeno ancora più preoccupante poiché l'emigrazione interessa prevalentemente lavoratori giovani e con elevato livello di scolarizzazione e competenza professionale⁵⁷. Si registrano così oggi tassi di disoccupazione elevati tra i lavoratori meno qualificati, mentre le imprese incontrano difficoltà a reperire le competenze necessarie sul mercato locale. Si teme che questa situazione possa aggravarsi in pochi anni⁵⁸.

Nella consapevolezza che non esistono strategie dirette di contenimento efficaci dei flussi migratori intranazionali le autorità tedesche hanno avviato dei programmi sperimentali che mirano al rafforzamento dei legami familiari e sociali dei cittadini delle regioni orientali. Nel settembre 2005 è stato varato un programma pilota che si propone di stabilire o rafforzare il collegamento emotivo e sociale degli emigrati con la regione di origine. A questo fine è stata istituita nella città di Magdeburg (Sachsen-Anhalt) un'agenzia con lo scopo di aiutare gli emigrati provenienti dai *Länder* orientali a ricostituire un contatto con la regione di origine. Come parte del progetto è stata costituita una piattaforma *internet* al servizio degli emigrati, con lo scopo di rafforzarne i legami con i luoghi di provenienza; si è istituito *Netzwerk Ost*, un servizio che fornisce assistenza a chi voglia tornare nelle regioni orientali; è stato creato *Heimatschachtel*, un servizio disponibile *online* che prevede l'invio di un "pacco da casa" con doni e *vouchers*, e ha lo scopo di incoraggiare gli emigranti a visitare i luoghi di origine⁵⁹. Nello stesso periodo è stato avviato un secondo progetto, indirizzato agli studenti delle istituzioni universitarie delle regioni orientali, per aiutarli a costituire

⁵² Si veda al riguardo Deutsche Bundesbank (1997), pp. 17-19.

⁵³ Si veda IMF (2008), p. 56, tavola 6.

⁵⁴ Il tasso di occupazione femminile cadde dall'80 al 50 per cento. Sulla dinamica della partecipazione femminile al lavoro negli anni successivi si veda Hunt (2002), Bonin e Ewals (2002).

⁵⁵ A differenza di quanto si era ritenuto inizialmente (si veda ad esempio Akerloff G. A. *et al.* (1991)), la causa della migrazione di quel periodo non è esclusivamente legate alla disoccupazione, come mostrano i risultati della panel survey riportata in Wochenbericht 5-6/92, p. 60, citata in Dornbush e Wolf (1992), p. 244.

⁵⁶ Si veda: Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: <http://www.bmvbs.de/en/Federal-Government-Commissione/Demographic-change-,2576.970492/Demographic-change-shaping-up-.htm>

⁵⁷ Il fenomeno, già osservato nelle fasi iniziali del processo da Burda (1993), è confermato in analisi successive basate su microdati del GSOEP (German Socio-Economic Panel) in Hunt (2000).

⁵⁸ Henschel, Pohl e Thum (2008) stimano che dal 2013 potrebbero determinarsi strozzature all'offerta di lavoratori qualificati, con significativi effetti salariali che accentuerebbero le disuguaglianze nei redditi della popolazione delle regioni orientali.

⁵⁹ Il link è: <http://www.kontakt-ostdeutschland.de>

un nucleo familiare in prossimità del luogo di studio⁶⁰. Si ritiene che la costituzione di una famiglia possa costituire un elemento stabilizzante, che ostacolerebbe l'emigrazione dei neolaureati. Al tempo stesso le università dotate di infrastrutture particolarmente adatte alle famiglie costituirebbe un beneficio supplementare che favorirebbe il reclutamento di personale universitario qualificato. Magdeburg, con 15.500 studenti, e Greifswald, con 10.400 studenti, sono oggi le due università-pilota di questo progetto.

Per fronteggiare l'ingente distruzione di posti di lavoro all'indomani dell'unificazione, il Governo federale intervenne nel 1991 con un ricorso estensivo all'occupazione a orario ridotto (*Kurzarbeit*), che coinvolse oltre 1,6 milioni di persone e assorbì quasi la metà delle risorse dedicate alle politiche attive per quell'anno; circa 800 mila persone vennero avviate verso vari tipi di programmi addestrativi, ritenendosi necessario riqualificare la mano d'opera per un suo utilizzo in una moderna economia di mercato; 200 mila persone vennero assorbite in programmi speciali di impiego sovvenzionato da svolgersi presso aziende pubbliche e private per una durata massima di tre anni, i cosiddetti ABM (*Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen*). L'anno successivo fu ridotto il numero di beneficiari del *Kurzarbeit*, mentre si estendeva l'impiego degli ABM e dei corsi addestrativi. A partire dal 1993 il *Kurzarbeit* perdeva del tutto di rilevanza, mentre acquistavano peso i programmi ABM e, negli anni successivi i cosiddetti programmi SAM (*Strukturampassungsmaßnahmen*), per l'occupazione nella tutela ambientale o in altre attività ad elevata rilevanza sociale, con copertura parziale o totale del salario a carico dello stato, per una durata di cinque anni.

Gli ABM trovarono utilizzo particolarmente tra i disoccupati di lungo termine (tra il 60 e l'89 per cento), e tra quelli di oltre 50 anni (tra il 37 e il 47 per cento). Per i programmi SAM la quota dei disoccupati di lungo termine è stata inferiore (tra il 30 e il 53 per cento), mentre è andata crescendo la proporzione dei disoccupati di età più elevata. L'esame delle forze di lavoro per età evidenzia tuttora per i lavoratori anziani un tangibile svantaggio in termini salariali rispetto ai lavoratori dell'Est più giovani o di quelli delle coorti corrispondenti nei *Länder* occidentali. Il differenziale tra Est e Ovest della coorte dei lavoratori nati dopo il 1965 appare significativamente minore⁶¹. Questo risultato, che rifletterebbe solo in piccola parte differenze nei risultati dell'addestramento e della riqualificazione, suggerisce piuttosto una difficoltà culturale della mano d'opera delle fasce più elevate di età nell'affrontare le modalità lavorative di un'impresa capitalistica⁶².

Il costo del finanziamento delle politiche attive del mercato del lavoro nei *Länder* orientali è stata ingente. Nel 1992-94 esso ammontò a circa 16-18 miliardi di euro all'anno, per poi discendere verso 8-10 miliardi all'anno negli anni successivi fino al 2003. Nello stesso decennio il finanziamento delle politiche attive nei *Länder* dell'Ovest, con forze di lavoro pari a tre volte quelle dell'Est, ha comportato un esborso di circa 10-12 miliardi all'anno⁶³. Dal 2003 lo stanziamento per le politiche attive sul mercato del lavoro dei *Länder* orientali si è considerevolmente ridotto, scendendo a 5 miliardi nel 2004 e a 2,5 miliardi nel 2005⁶⁴.

Malgrado uno sforzo così cospicuo, nessuno dei programmi utilizzati è riuscito nell'obiettivo di ricondurre i partecipanti all'interno del mercato del lavoro, aumentandone la probabilità di

⁶⁰ Si veda: Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: <http://www.bmvbs.de/en/Federal-Government-Commissione/Demographic-change-.2576.970492/Demographic-change-shaping-up-.htm>

⁶¹ Gathmann (2005).

⁶² Krueger e Pischke (1995).

⁶³ Si veda Wunsch (2005), p. 33.

⁶⁴ Si veda Lechner e Wunsch (2007), p. 74, tavola 2.

trovare un impiego o di ottenere un salario più elevato⁶⁵. Le politiche perseguite hanno tuttavia consentito di contrastare il deterioramento del capitale umano, mantenendo un adeguato livello di professionalità ai beneficiari dei programmi, in vista di un loro futuro utilizzo. Studi empirici mostrano come l'addestramento avrebbero dato risultati soddisfacenti sul piano qualitativo, anche per il buon livello culturale e professionale dei lavoratori dei *Länder* orientali prima della transizione⁶⁶. La qualità professionale della mano d'opera così non sarebbe oggi significativamente differente tra l'Est e l'Ovest⁶⁷. Per contro, è venuto a mancare, per i partecipanti, cui veniva corrisposto il 100 per cento del salario sindacale (ridotto al 90 per cento nel 1994) l'incentivo a cercare un'attività lavorativa permanente. Nel corso dello svolgimento dei programmi di qualificazione si sono anche registrati episodi di avviamento sistematico di numerosi lavoratori verso i settori "sbagliati", come nel caso del settore delle costruzioni, che, giunto il termine della sua prolungata espansione, non fu più in grado di assorbire i partecipanti ai corsi di qualificazione nell'edilizia⁶⁸.

Nel tentare un bilancio sommario sull'esperienza descritta non si può sottacere come il loro principale merito sia stato quello di tamponare una situazione del tutto straordinaria, consentendo di offrire un'occupazione a un vasto numero di persone, assicurando loro un reddito, il che ha certamente alleviato le prevedibili tensioni sociali che la mancanza di interventi avrebbe comportato.

L'elevata disoccupazione odierna nei *Länder* orientali, pur in presenza di una forte riduzione del tasso di partecipazione, denuncia tuttavia la presenza di fattori sfavorevoli che contribuiscono a perpetuare gli squilibri sul mercato del lavoro e impediscono l'aggiustamento.

E' stata recentemente avanzata la tesi che le attuali condizioni del mercato del lavoro nei *Länder* orientali possano essere ascritte, oltre che alle negoziazioni salariali stipulate al momento dell'unificazione, anche all'adozione della legislazione del lavoro e in generale del *welfare system* vigente nella Germania occidentale, fattori ai quali già in passato si era attribuito un effetto disincentivante sui lavoratori⁶⁹. Tali scelte sarebbero alla radice dell'esistenza di "trappole" quali l'adozione di tecnologie di tipo *labor-saving*, la perdita di specializzazione della mano d'opera, e il suo invecchiamento, la sottoutilizzazione dello stock di capitale, il declino dei settori esportatori⁷⁰. Gli effetti avversi di queste "trappole", che rappresentano la principale causa delle difficoltà oggi sperimentate nel mercato del lavoro all'Est, renderebbero necessaria una radicale riforma delle regole e delle istituzioni.

Una spiegazione unicamente basata sulle scelte adottate sul piano della tutela e regolamentazione del mercato del lavoro rischierebbe di trascurare un altro fondamentale aspetto della questione, ossia le politiche di incentivazione alla ricostituzione dello stock di capitale. Nei primi dieci anni dalla riunificazione furono effettuati nelle regioni orientali investimenti per ben 600 miliardi di euro, a fronte di una popolazione di circa 15 milioni di unità. Due terzi degli investimenti complessivi si concentrarono nell'edilizia, residenziale e industriale, e solo un terzo andò agli investimenti fissi manifatturieri, come riflesso di una struttura di incentivi distorti⁷¹. La scelta di sussidiare il capitale ad un tal punto appare solo parzialmente giustificabile, se si tiene

⁶⁵ Lechner e Wunsch (2007), pp. 99-101.

⁶⁶ Krueger e Pischke (1995).

⁶⁷ Si veda Fuchs-Schündeln, Izem (2007).

⁶⁸ Lechner, Miquel, Wunsch (2007).

⁶⁹ Si veda Von Hagen e Strauch 1999.

⁷⁰ Merkl e Snower (2007).

⁷¹ Si veda Burda (2007) e Burda e Hunt (2001). Già all'indomani dell'unificazione Sinn e Sinn (1992), pp. 174-79, criticarono le varie politiche di "premi all'investimento", "crediti all'investimento", "incentivi all'ammortamento accelerato", adottate dal governo federale.

conto che oggi il rapporto capitale/lavoro nel settore manifatturiero è più elevato nelle regioni orientali che in quelle occidentali. I sussidi furono peraltro erogati in forma di riduzioni fiscali, mettendo in condizione di beneficiarne solamente le imprese già avviate, per lo più tedesco-occidentali, in grado di fare profitti. Il *pattern* degli investimenti, che anche nel settore degli investimenti sembra preferire i settori tradizionali a quelli progrediti, sembra rappresentare un'ulteriore ipoteca sul futuro delle regioni orientali⁷². La riluttanza delle imprese a investire nei settori più avanzati potrebbe essere ascritta alla scarsità di lavoratori qualificati, resi necessari dal legame di complementarità tra investimenti in nuove apparecchiature e mano d'opera specializzata, e si associa probabilmente alla forte migrazione di lavoratori giovani e qualificati verso le regioni occidentali⁷³. Flussi di investimenti tradizionali, avrebbero invece concorso a incrementi sostenuti dell'intensità di capitale e della produttività del lavoro, ma rallentato l'assorbimento di mano d'opera. Il modello di privatizzazione e industrializzazione delle regioni orientali si sarebbe indirizzato verso la produzione di semilavorati piuttosto che di prodotti finiti, condannando l'industria tedesco-orientale a un ruolo secondario, e rendendo il mercato del lavoro dell'area fortemente esposto ai fattori ciclici⁷⁴. In un contesto come quello descritto la riforma del mercato del lavoro sostenuta da Snower e Merkl non sembra in grado di risolvere il problema delle regioni orientali, sulle quali pesa un insufficiente sviluppo della domanda di lavoro e, più in generale, della domanda effettiva, che si collegherebbe "in modo inestricabile con la recente riunificazione, integrazione e trasformazione in una regione periferica di una più vasta economia e società tedesche"⁷⁵.

7. Conclusioni

Sebbene il processo di convergenza del PIL pro capite dei Länder orientali verso quello del resto della Germania sia stato molto rapido nei primi anni dopo la riunificazione, sospinto da politiche tese al riassorbimento dello shock post-unificazione, esso ha poi rallentato negli anni successivi. L'aspettativa che l'ingente trasferimento di risorse pubbliche all'Est avrebbe potuto determinare un boom della crescita e dell'occupazione, dopo la sostanziale distruzione del pur obsoleto sistema produttivo della ex-DDR, è stata frustrata da risultati inferiori alle attese. A questo risultato hanno contribuito svariati fattori. Tra questi, l'ampia quota dei consumi sul complesso dei trasferimenti di risorse all'est, che ha comportato un marcato miglioramento del benessere della popolazione a scapito del rafforzamento della capacità di competere dell'industria locale; gli incentivi distorti all'investimento che hanno determinato una composizione non ottimale della base produttiva, ancora una volta a danno dell'occupazione e della competitività dell'area; gli interventi sul mercato del lavoro che hanno finito col tradursi in tassi di disoccupazione elevati e persistenti malgrado i ridotti tassi di partecipazione al mercato del lavoro rispetto al periodo pre-unificazione.

Il confronto tra l'esperienza tedesca e il nostro Mezzogiorno è istruttivo. Pur con le dovute cautele riferite alle differenti condizioni storico-istituzionali e alla diversa dotazione fattoriale iniziale, si può osservare (figura 7) come la convergenza del Mezzogiorno italiano negli anni d'oro dell'intervento straordinario sia stata superiore a quella dei Länder orientali della Germania dopo il 1995, a fronte di una disponibilità di risorse inferiore. Accomuna le due esperienze l'elevata dipendenza dall'intervento pubblico, perpetuata da una evidente difficoltà di avvio di un processo di sviluppo autosufficiente. Il giudizio negativo che nella larga maggioranza delle analisi viene attribuito al processo di convergenza in Germania è tuttavia da mitigare in considerazione della

⁷² Rubart e Semmler (2007)

⁷³ Rubart e Semmler (2007), pp. 8-9.

⁷⁴ Hall e Ludwig (2007).

⁷⁵ Hall e Ludwig (2007), p. 621.

brevità dei soli diciotto anni trascorsi dall'avvio dell'esperienza tedesca contro il lungo arco temporale percorso dalle politiche per il Mezzogiorno in Italia dal secondo dopoguerra. Va altresì riconosciuto il successo delle politiche della riunificazione nell'aver offerto ai cittadini dei nuovi *Länder* una dotazione di infrastrutture di livello equivalente a quello del resto del paese e una cornice di leggi e regole che tutelano efficacemente il buon funzionamento della concorrenza e del mercato. Da ultimo, le regioni orientali della Germania sono caratterizzate da un tasso di scolarizzazione superiore a quello del nostro Mezzogiorno e più in generale da una migliore dotazione di capitale umano, parziale retaggio dell'ampio e capillare sistema di istruzione della ex-DDR.

L'esperienza tedesca consente di trarre più di una lezione utile. Il costo elevato in Germania degli interventi complessivi per i nuovi *Länder*, particolarmente rispetto ai risultati raggiunti, conferma pienamente quanto una attenta valutazione delle priorità sia una regola fondamentale applicabile a tutti i casi in cui si voglia stimolare lo sviluppo economico delle aree in ritardo. Le politiche di incentivazione a beneficio delle imprese si sono rivelate in Germania particolarmente onerose per il contribuente e di dubbia efficacia. Non meno onerose, oltre che controproducenti, sono state le scelte iniziali nella fissazione del cambio e dei salari. L'eccesso di intervento sul mercato del lavoro, pur contribuendo a omologare le condizioni dei lavoratori all'Est e all'Ovest non è valso a frenare ampi e persistenti flussi migratori di manodopera giovane e qualificata, decretando il fallimento di strategie di questo genere come strumento di controllo. Le politiche di contenimento dei flussi avviate nell'esperienza recente, basate su interventi che investono la sfera sociale piuttosto che quella economica, sono al momento degli esperimenti la cui efficacia non potrà essere verificata che nel lungo termine.

Figure

Figura 1

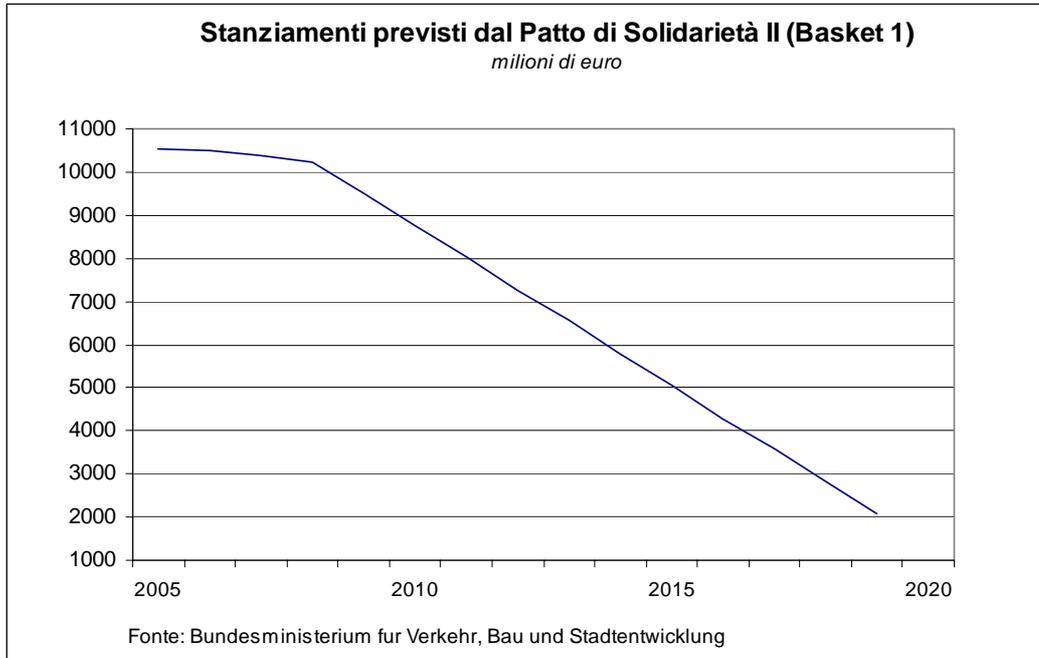


Figura 2

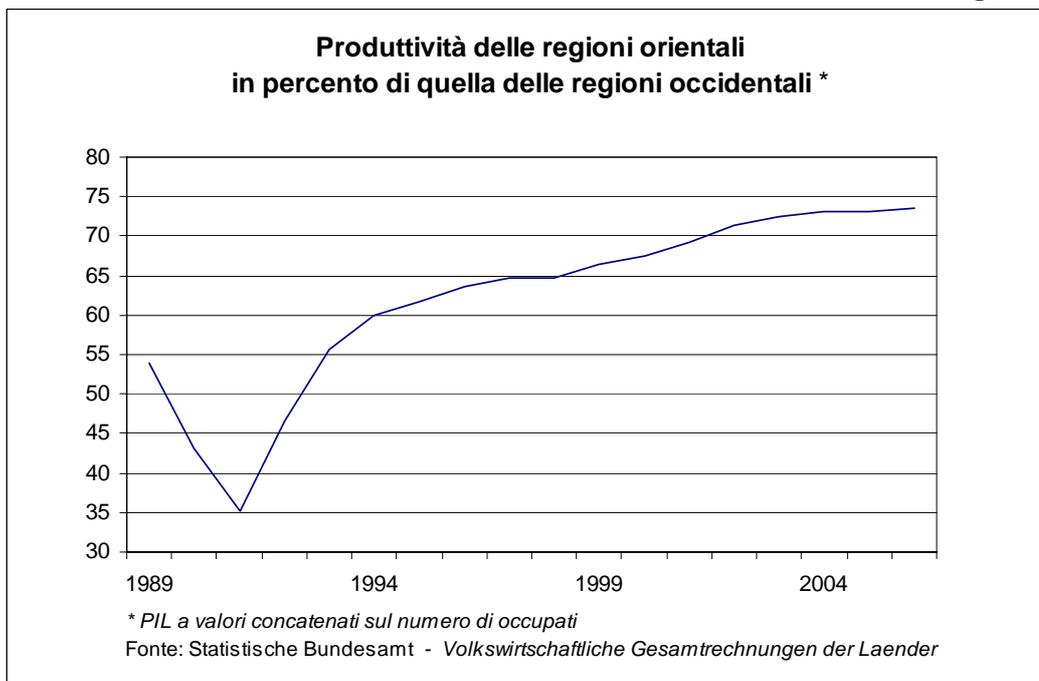


Figura 3

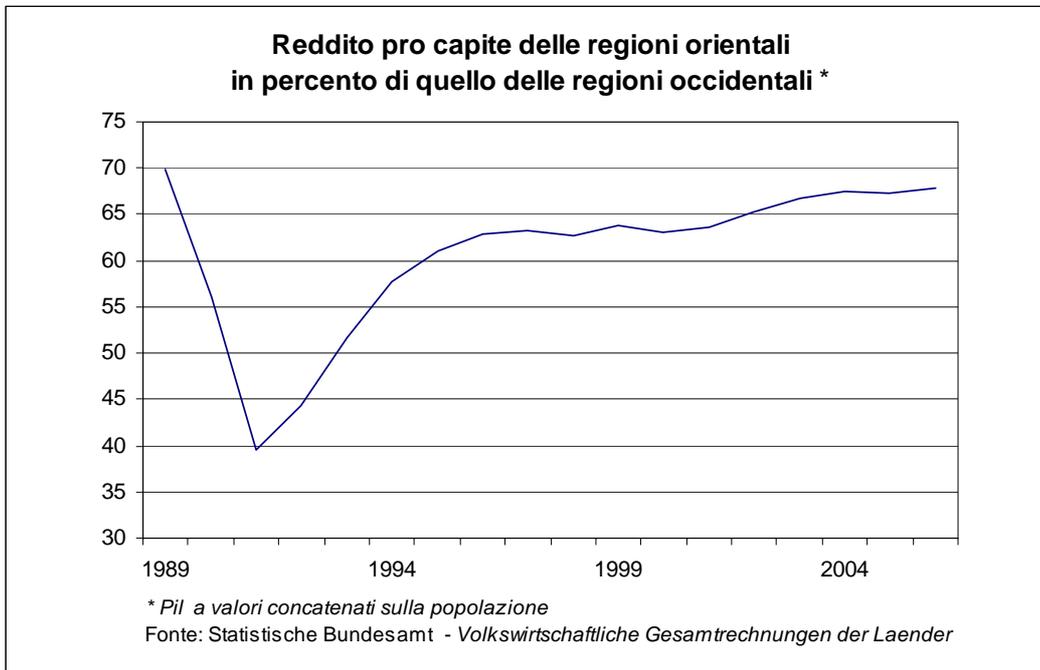


Figura 4

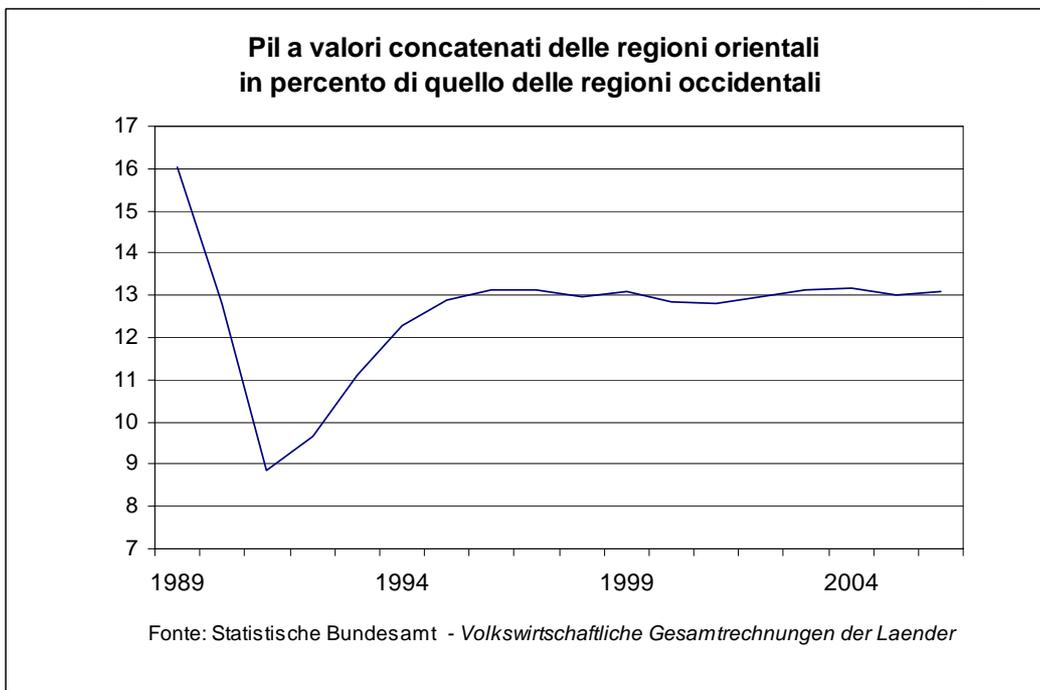


Figura 5

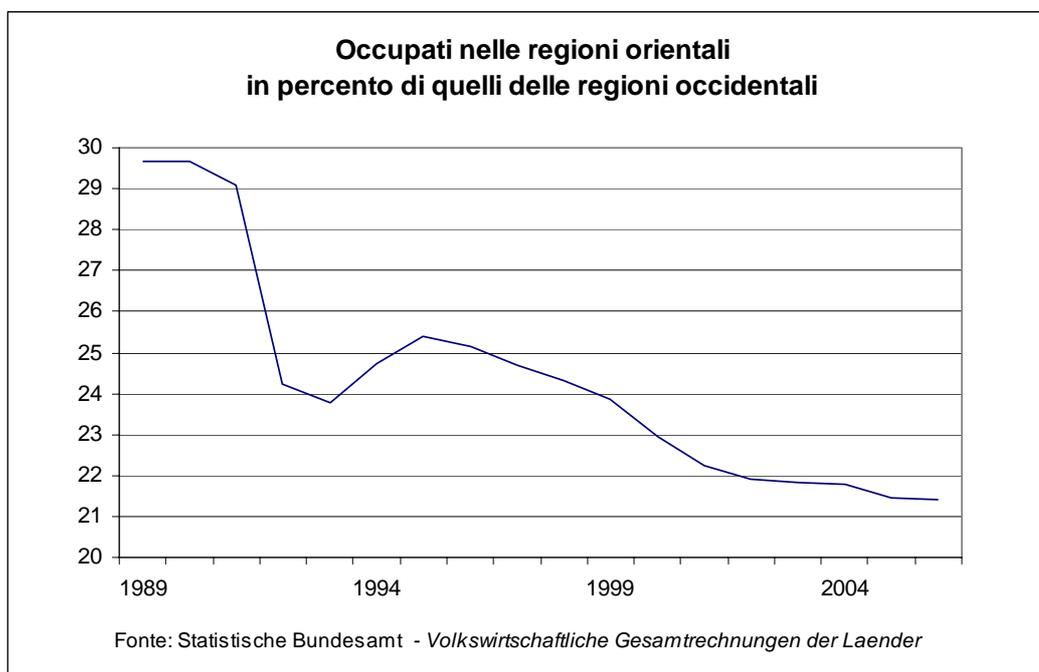


Figura 6

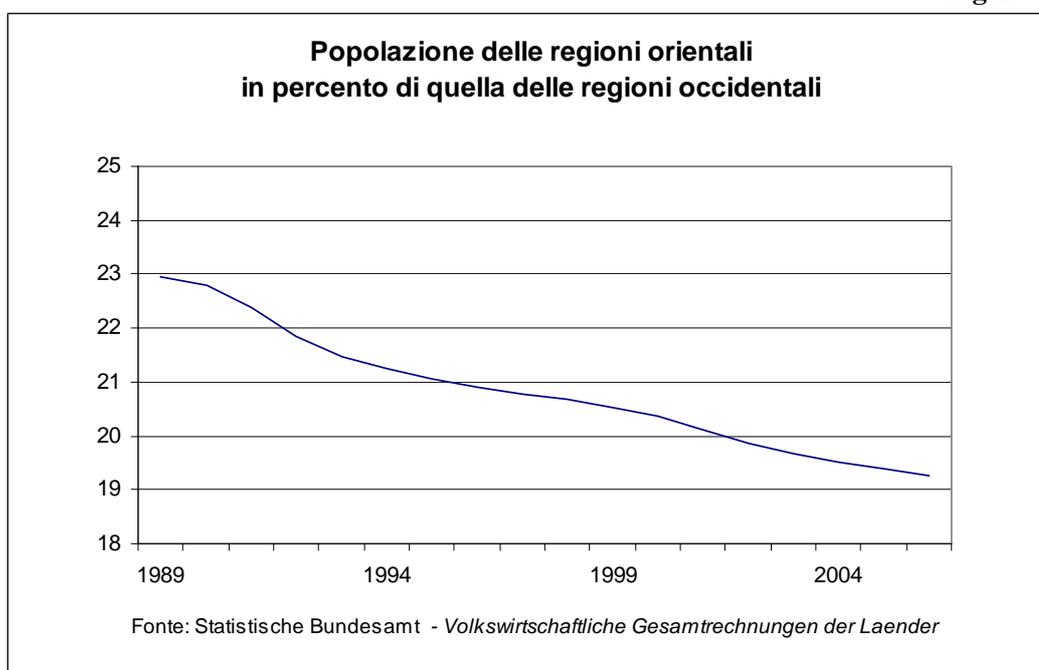
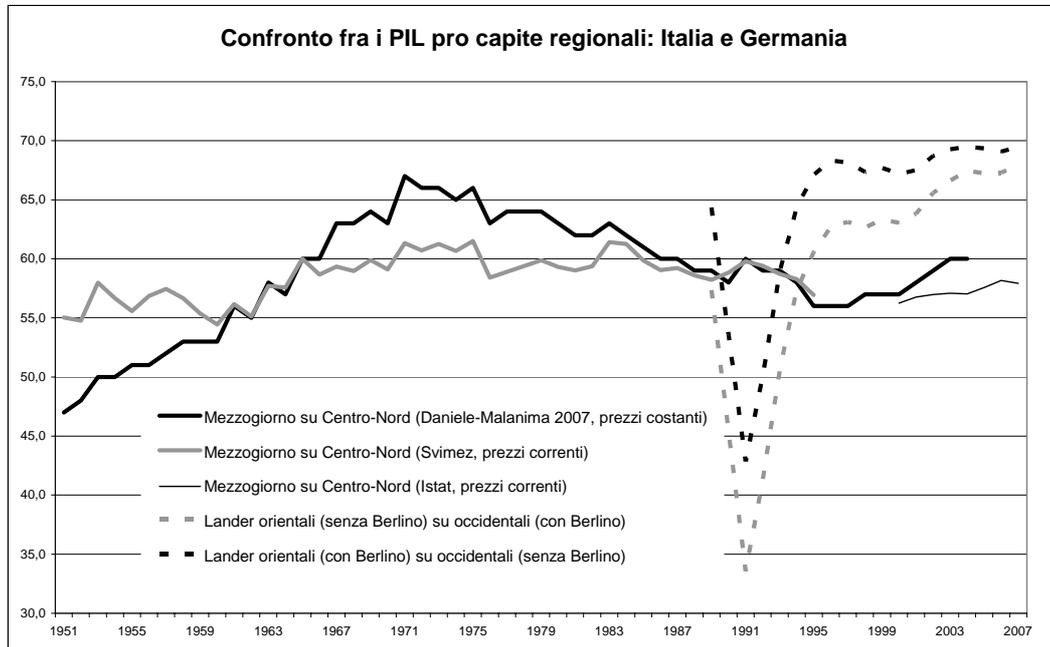


Figura 7



Riferimenti bibliografici

- Almus M. e Czarnitzki D. (2001), *The Effects of Public R&D Subsidies on Firms' Innovation Activities in a Transition Economy: The Case of Eastern Germany*, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH, Discussion Paper, Vol. 1, No. 10.
- Akerloff G. A. *et al.* (1991), *East Germany in from the Cold: the Economic Aftermath of Currency Union*, Brookings Papers on Economic Activity, No. 1, pp. 1-87.
- Bolton P. e Roland G. (1992), *Privatization in Central and Eastern Europe*, Economic Policy, No. 15, pp. 276-309.
- Bonin H. e Ewals R. (2002), *Participation Behavior of East German Women after German Unification*, dattiloscritto, January.
- Boss A. e Elendner T. (2005), *Incentives to Work: The Case of Germany*, Kiel Working Paper, No. 1237.
- Brücker H. (1995), *Selling Eastern Germany - On the Economic Rationale of the Treuhandanstalt's Privatisation and Restructuring Strategy*, MOCT-MOST, No. 5, pp. 55-77, Kluwer Academic Publishers.
- Buhr D. e Schmid J. (2007), *Big Reform with Little Effect? Labour Market and Employment Policy in Germany*, EU-China European Studies Centre Programme, Working Paper, July.
- Burda M. C. (2007), *What kind of shock was it? Regional Integration and Structural Change in Germany after Unification*, Kieler Arbeitspapiere, No.1306.
- (2006), *Factor Reallocation in Eastern Germany after Reunification*, American Economic Review (Papers and Proceedings), Vol. 96, No. 2.
- (2003), *Factor Mobility, Income Differentials and Regional Economic Integration*, Humboldt Universität zu Berlin, CEPR, CESifo and IZA, January.
- (1993), *The determinants of East-West German migration. Some first results*, European Economic Review, No. 37, pp. 452-61.
- Burda M. C. e Hunt J. (2001), *From Reunification to Economic Integration. Productivity and Labor Market in Eastern Germany*, Brookings Papers on Economy Activity, No.2, pp. 1-71.
- Cole R. T. (1975), *West German Federalism Revisited*, The American Journal of Comparative Law, Vol. 23, No. 2 (Spring), pp. 325-36.
- Deutsche Bundesbank (1997), *Monthly Report*, March.
- Dornbusch R. e Wolf H. (1992), *Economic Transition in Eastern Germany*, Brookings Papers on Economy Activity, No.1, pp. 235-72.
- European Commission (2002), *Germany's growth Performance in the 1990s*, Economic Papers, No. 170, May.
- Fuchs-Schündeln N. e Izem R. (2007), *Explaining the Low Labor Productivity in East Germany - A Spatial Analysis*, Kiel Arbeitspapiere, No. 1307.
- Gathmann C. (2005), *The Skill Loss of Older East Germans after Unification*, Schmollers Jahrbuch, No. 125, pp. 7-16.

- Giucca P. e Martinez Oliva J.C. (1990), *La politica monetaria tedesca negli anni '80: aspetti istituzionali ed analitici*, Rivista di Politica Economica, Giugno 1990.
- Gözig B., Gornig M. e Werwatz A. (2005), *Explaining Eastern Germany's Wage Gap: The Impact of Structural Change*, Post-Communist Economies, Vol. 17, No. 4.
- Gunlicks A. B. (2005), *German Federalism: Theory and Developments*, German Law Journal, Vol. 6, No. 10.
- Hall J. B. e Ludwig U. (2006), *Economic convergence across German regions in light of empirical findings*, Cambridge Journal of Economics, No. 30, pp. 941-53.
- (2007), *Explaining persistent unemployment in eastern Germany*, Journal of Post Keynesian Economics, Vol. 29, No. 4, p. 605.
- Hentschel B., Pohl C. e Thum M. (2008), *Demographic Change and Regional Labour Markets: The Case of Eastern Germany*, CESifo Working Paper, No. 2315, May.
- Hunt J. (2000), *Why Do People Still Live in East Germany?*, NBER Working Paper, No.7564.
- IMF (2008), *Staff Report for the 2007 Article IV Consultation*, January No. 30 (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2008/cr0880.pdf>)
- Institut für Wirtschaftsforschung Halle (2003), *Wie hoch sind die Transferleistungen für die neuen Länder?* (a cura di Joachim Ragnitz), IWH-Pressemitteilung, No. 21/2003.
- Jansen H (2004), *Transfers to Germany's eastern Länder: a necessary price for convergence or a permanent drag?*, ECFIN Country Focus, Vol. 1, No. 16, October.
- Lechner M., Miquel R. e Wunsch C. (2007), *The Curse and Blessing of Training the Unemployed in a Changing Economy: The Case of East Germany After Unification*, German Economic Review, Vol. 8, No. 4, pp. 468-509.
- Lechner M. e Wunsch C. (2007), *Active Labour Market Policy in East Germany: Waiting for the Economy to Take Off*, Kieler Arbeitspapiere, No.1308.
- Martinez Oliva J. C. e Stefani M. L. (2000), *Dal Piano Marshall all'Unione europea dei pagamenti. Alle origini dell'integrazione economica europea, in: Stabilità e sviluppo negli anni Cinquanta. L'Italia nel contesto internazionale*, edited by F. Cotula, Collana storica della Banca d'Italia, Laterza, Bari.
- Martinez Oliva J. C. (1996), *Il potenziale di crescita in Germania, in Francia, e in Italia*, in P. L. Ciocca (ed.), *La Germania unita. L'economia tedesca di fronte all'unificazione*, CEDAM, Padova.
- Merkel C. e Snower D. J. (2007), *Escaping the Unemployment Trap – The Case of East Germany*, - Kiel Working Paper, No. 1309.
- Ragnitz J. (2007), *Explaining the East German Productivity Gap – The Role of Human Capital*, Kiel Working Paper, No. 1310.
- Renzsch W. (1998), *Financing German Unity: Fiscal Conflict Resolution in a Complex Federation*, Publius, Vol. 28, No. 4 (Autumn), pp. 127-46.
- Rothweiler R. L. (1972), *Revenue Sharing in the Federal Republic of Germany*, Publius, Oxford Economic Press, Vol. 2, No. 1 (Spring), pp. 4-25.
- Rubart J. e Semmler W. (2004), *East German Unemployment from a Macroeconomic Perspective*, Darmstadt Discussion Papers in Economics, No. 187.

- Salvatori F. (2005), *La riforma Hartz. Le politiche occupazionali in Germania*, ADAPT Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni Industriali, Working Paper, No. 10 Ter.
- Seeleib-Kaiser M. e Fleckenstein T. (2007), *Discourse, Learning and Welfare State Change: The Case of German Labour Market Reforms*, *Social Policy & Administration*, Vol. 41, No. 5, pp. 427-48.
- Siebert H. (2005), *The German Economy - Beyond the Social Market*, Princeton University Press.
- (1991), *The Integration of Germany: Real Economic Adjustment*, *European Economic Review*, No. 53, pp. 501-602.
- Sinn H.W. e Sinn G. (1992), *Jumpstart*, MIT Press, Cambridge, USA.
- Sinn H.W. e Westermann F. (2000), *Two Mezzogiornos*, CESifo Working Paper, No. 378.
- Sinn H.W. (2002), *Germany's Economic Unification: An Assessment after Ten Years*, *Review of International Economics*, Vol. 10, No. 1.
- Snower D.J. e Merkl C. (2006), *The Caring Hand that Cripples: The East German Labor Market after Reunification (Detailed Version)*, Kiel Working Paper, No. 1263.
- Southern D.B. (1993), *Restitution or Compensation: The Land Question in East Germany*, *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 42, No. 3, July.
- Spattini S. (2005), *Una valutazione delle riforme Hartz dal punto di vista italiano e europeo*, ADAPT Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni Industriali, Working Paper, No. 10 Bis.
- Stack H. M. (1997), *The "Colonization" of East Germany?: A Comparative Analysis of German Privatization*, *Duke Law Journal*, Vol. 46, No. 5, March, pp. 1211-53.
- Uhlig H. (2007), *Regional Labor Markets, Network Externalities and Migration: The Case of German Reunification*, Kiel Working Paper, No. 1311.
- (2007), *Regional Labor Markets, Network Externalities and Migration: the Case of German Reunification*, *American Economic Review (Papers and Proceedings)*, Vol. 96, No. 2.
- Von Hagen J. e Strauch R. (1999), *Tumbling Giant: Germany's Experience with the Maastricht Fiscal Criteria*, Center for European Integration Studies, Working Paper, No. B5.
- (2000), *East Germany: Transition with Unification - Experiments and Experiences*, Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper, No. 2386.
- Wunsch C. (2005), *Labor Market Policy in Germany: Institutions, Instruments and Reforms since Unification*, Universität St. Gallen, Discussion paper, No. 2005-06, March.
- Wurzel E. (2001), *The Economic Integration of Germany's New Länder*, ECO/WKP 33, Economics Department Working Papers, No. 307.