

Silvano Zanetti

LO STATO SOCIALE IN GERMANIA DAL 1970 AL 2000

da "Breve storia della II e III Repubblica dal 1994 al 2018 e dello Stato Sociale" di Zanetti Silvano Volume V Cap.VII. Lo stato sociale in Germania dal 1979 al 2000.

Anni 1970. Fine dell'età dell'oro, gli shock petroliferi, la crisi dello Stato sociale

Gli anni Settanta del 1900 possono definirsi per l'Europa come la **fine dell'età dell'oro**: la crescita dell'inflazione, l'esplosione dei salari, la contestazione studentesca e la confusione politica costituirono le prime manifestazioni di un lungo periodo di crescita intermittente e di depressione economica.

La scarsità delle materie prime, le oscillazioni dei cambi dovuti alla fine di Bretton Woods nel 1971, la crisi petrolifera del 1973 dovuta alla strategia di cartello dell'OPEC, la guerra Arabo-Israeliana nel 1973, la rivoluzione iraniana con la cacciata dello Shah nel 1979, la forte resistenza del mercato del lavoro di fronte ad una situazione economica sfavorevole, tutti questi fattori contribuirono a determinare una recessione produttiva, una crescita lenta, un'inflazione elevata, un aumento della disoccupazione e problemi nelle bilance dei pagamenti e nei bilanci statali.

Contemporaneamente il Presidente degli Usa Reagan e la premier britannica Margaret Thatcher, per contrastare il declino economico, furono fautori di un ritiro dello Stato dall'economia: il liberismo, con minori tasse e la privatizzazione dei settori pubblici inefficienti.

I Governi occidentali negli anni Ottanta non sognavano più di ritornare all'età dell'oro, ma cercarono di raggiungere un equilibrio: un più basso livello di produzione e di occupazione in accordo con un basso tasso di inflazione, ridotti deficit di bilancio ed equilibrio dei conti con l'estero. L'aumento della disoccupazione era il prezzo da pagare. Nel frattempo anche in U.R.S.S i quarantenni del PCUS (Partito Comunista dell'Unione Sovietica), per fermare l'inarrestabile declino economico del paese, misero in discussione i principi costitutivi dello Stato sorto dopo la rivoluzione comunista, ma maldestramente, e ne causarono la fine.

I cinesi, anch'essi ossessionati da uno sviluppo economico latitante, furono molto più accorti e negli anni '90 procedettero alla privatizzazione di amplissimi strati dell'economia con successo.

Negli anni settanta la disoccupazione in Germania aumentò progressivamente fino a raggiungere due milioni di unità nel 1982, mettendo in crisi l'equilibrio finanziario dei regimi assicurativi. Il cancelliere Helmut Schmidt, che aveva sostituito Willy Brandt, aumentò i contributi per tutti i regimi, in particolare l'assicurazione contro la disoccupazione, e contemporaneamente ridusse le prestazioni.

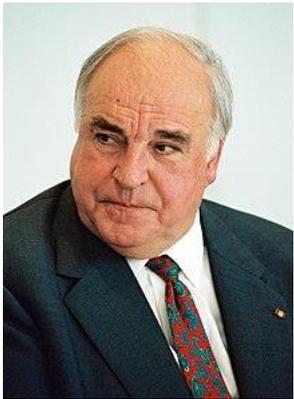
Il consolidamento dello Stato sociale (1982)

I disaccordi sulla politica economica avevano portato i liberaldemocratici ad uscire dal terzo Governo Schmidt e a trovare un accordo con la CDU-CSU per formare un nuovo Governo. Il 1º ottobre 1982, con lo strumento della sfiducia costruttiva, mai usato prima nella storia tedesca, venne sfiduciato il cancelliere Schmidt e venne eletto cancelliere Helmut Kohl.

Per ottenere la legittimazione popolare, Kohl convocò le elezioni anticipate nel 1983. La

coalizione giallo-nera (liberali e democristiani) vinse le elezioni e si formò il secondo Governo Kohl.

La questione della stabilizzazione della spesa sociale fu una delle maggiori priorità per il cancelliere Kohl. Il nuovo Ministro del Lavoro e degli Affari sociali, Norbert Blüm, tuttavia, perseguì solo la politica di riduzione della spesa sociale avviata dal 1975, con un severo piano di risanamento.



Helmut Kohl (1930-2017)

Era tuttavia in corso un **riorientamento graduale della politica di protezione** sociale, che mirava a non basare più la copertura della sicurezza sociale esclusivamente sulla solidarietà collettiva, ma a chiedere una **maggiore responsabilità individuale** da parte dell'assicurato nella copertura delle spese, cosa che fu accolta contro voglia dalle categorie interessate.

Tutto sommato, una volta superati gli shock petroliferi, lo sviluppo dello Stato sociale della Germania occidentale fu sostenuto più dal **consolidamento** che dal dimagrimento: dal 1982 al 1990, la quota della spesa sociale nel PIL diminuì di 3 punti, dal 30,7 al 27,6%, ma questo calo relativo era dovuto in gran parte alla ripresa della crescita, vicina al 4% alla fine del periodo. Il temuto scenario thatcheriano di uno smantellamento del welfare State non ebbe luogo nella patria del capitalismo del Reno, come fu evidenziato dall'aumento dei contributi sociali che, fra il 1982 e il 1989 salirono di due punti assestandosi al 35,9% della retribuzione lorda media.

La sfida storica dell'unificazione tedesca (1990)

Alla fine degli anni 1980 il regime comunista al potere in U.R.S.S. cominciò a crollare per l'incapacità della dirigenza del Partito Comunista di garantire al paese uno sviluppo economico dignitoso. Questo crollo trascinò con sé tutti i regimi dell'Europa dell'Est.

Dalla Repubblica Democratica Tedesca (DDR) nel 1989-90 migliaia di profughi si riversarono in Occidente e vasti movimenti di protesta "*Siamo il popolo, un solo popolo*" (Wir sind das Volk, Wir sind ein Volk) richiedevano pubblicamente la riunificazione delle due Germanie. Le quattro potenze occupanti furono dapprima titubanti, ma alla fine acconsentirono dopo che il Cancelliere Kohl garantì alla Polonia che la frontiera Oder-Neisse sarebbe rimasta inviolata.

Inoltre la Russia, isolata e con un gruppo dirigente ormai senza consenso, acconsentì alla riunificazione dopo avere ottenuto vasti crediti.

Il 1° luglio 1990 si realizzò l'unificazione sociale ed economica della Germania-Ovest e della Germania-Est. Il tasso di cambio favorevole era politicamente motivato ma difficile da sostenere: 1:1 (marco Ovest con marco Est) per i soli stipendi e salari, ed 1:2 per le attività finanziarie.

Il 3 Ottobre 1990 fu sancita l'unione politica fra i due Stati. Le decisioni sul futuro della Germania Est furono accentrate nelle mani del cancelliere e del Ministro degli Interni.

Ma, come in ogni grande cambiamento in cui i vincitori ed i vinti sono avvolti nella nebbia, così in Germania dopo l'entusiasmo iniziale seguì la **disillusione**.

Licenziamenti di massa seguirono nelle industrie obsolete della ex Germania Est ed in breve tempo 60% dei lavoratori fu costretto a cambiare lavoro. Le donne pagarono il prezzo più caro: il

loro tasso di occupazione crollò dall'80% al 50%. Vi fu addirittura un crollo delle nascite ed un senso di frustrazione e di estraneità si diffuse specialmente tra le generazioni più anziane, che riversarono il loro voto sul partito comunista regionale (PDS), confluito poi nella Sinistra (Die Linke).

Furono investiti miliardi di Euro nello Stato sociale e nell'ammodernamento delle infrastrutture statali. Benché nel 2005 la ex Germania Est fosse considerata compiutamente integrata nella Germania e nell'Europa, il tasso di disoccupazione in quelle regioni era ancora il più elevato ed il reddito pro-capite inferiore fino al 20% rispetto a quello della Germania Ovest.

In ogni caso, se si volesse comparare la fallita integrazione del Sud Italia con l'economia e la società del Centro Nord-Italia, il processo di integrazione delle due Germanie appare un successo.

La crisi dell'economia e dello Stato Sociale

Dagli anni Settanta del '900 ad oggi, sono venute meno molte delle caratteristiche del sistema economico sulle quali lo Stato sociale era stato costruito.

La crescita economica era sicuramente il parametro più lampante. L'economia europea poteva contare su una crescita costante e su un indebitamento che, fino all'exploit degli anni '80, non aveva mai superato il 60-65% del PIL.

La situazione, come ben noto, si rovesciò: l'Europa dovette fare fronte ad una crescita molto bassa, con tassi addirittura negativi in alcuni paesi Europei, coniugata ad un rapporto indebitamento/PIL sempre maggiore.

La teoria economica su questo punto è chiara: un paese con un debito strutturalmente alto e un basso tasso di crescita resta *"intrapolato"* in un complesso meccanismo di generazione di aspettative future, che porta ad un indebitamento sempre maggiore nel tempo, se non si interviene a correggere la crescita. In questo contesto fortemente penalizzante, il welfare si trova, all'opposto, ad aver bisogno di risorse sempre maggiori.

Nel contesto di una maggiore concorrenza internazionale, a causa di un aumento dei costi di produzione e di un declino del potere d'acquisto dei consumatori, l'economia tedesca era entrata a metà degli anni '90 in un ciclo di modesta crescita con un aumento incompressibile della disoccupazione che, a sua volta, mise a dura prova il sistema sociale e aumentò i costi.

Nel 1994, ancora una volta allo scopo di ottenere un ampio consenso politico, al sistema di protezione sociale esistente fu ampliato per garantire l'assistenza a lungo termine (Pflegeversicherung), al fine di affrontare le difficoltà legate all'accelerazione dell'invecchiamento demografico. Esso entrò in vigore nel 1995, e fu coperto, per motivi di efficienza, tramite un contributo obbligatorio dell'1% poi portato all'1,7% dello stipendio.

Al contrario la legge sulla riforma delle pensioni che Helmut Kohl riuscì ancora a passare nel dicembre 1997, con disappunto dell'opposizione, introdusse dal 1999 in poi, il calcolo del rapporto attivo/inattivo (fattore sostenibilità) nella revisione periodica dell'importo delle pensioni, portandole ad una graduale riduzione.

L'alternativa SPD-Verdi per salvare la riforma dello Stato sociale

Nel 1998, dopo 16 anni di Governo Kohl (CDU-CSU-FDP), la coalizione SPD ed Alleanza90/Verdi vinse le elezioni, grazie ai voti raccolti (40,9%) nelle città e nelle regioni industrializzate, sue

tradizionali roccaforti. Salì al potere così la generazione del 1968 Con Gerard Schröder Cancelliere e Joshka Fischer (Verdi) Ministro degli Esteri con il riconoscimento democratico da parte della Destra.

Ma all'interno dell'SPD sorsero subito contrasti ideologici e personali tra Schröder, propenso ad una politica di controllo della spesa dello Stato sociale, ed Oskar Lafontaine (Presidente SPD della Saar), fautore di una politica Keynesiana. Quest'ultimo fu costretto a lasciare il Ministero delle Finanze e fu considerato un traditore dalla maggior parte dei socialdemocratici.

Tra le difficoltà dovute all'inesperienza ed alle ambizioni dei singoli e dei partiti, furono varate delle riforme. Nel 1999 fu approvato il diritto alla doppia cittadinanza in alcuni casi, nel 2001 fu introdotto il contratto di partnership per le coppie dello stesso sesso e nel 2005, dopo 4 anni di discussione, passò la legge sull'immigrazione e sull'integrazione. Furono poi introdotte altre riforme riguardanti le forze armate, la tassazione e il sistema di assistenza sociale.



Gerhard Schröder (1944)

Nella sua prima legislatura il Governo Schröder introdusse varie riforme sociali, migliorò l'assistenza ai genitori, furono aumentati gli assegni sociali da 112 euro nel 1998 a 154 euro nel 2002, furono abolite le leggi restrittive della precedente amministrazione. Per combattere la disoccupazione giovanile fu introdotto il contratto di lavoro di minijob, con esenzione fiscale del salario inferiore a 4.500 euro l'anno. Ma il mutamento più significativo fu il lavoro femminile generalizzato, (forse) declassato a minijob a sostegno ed integrazione del reddito del capofamiglia.

La tassa ecologica... al servizio delle pensioni

La riforma "ecologica" della tassazione prevede dall'aprile 1998 la graduale istituzione di una ecotassa basata sul consumo di energia degli agenti economici, i cui proventi sarebbero stati destinati sia al finanziamento delle pensioni (fino 1,7 punti di contributo) sia alla promozione delle energie rinnovabili.

L'idea di una riforma dello Stato sociale diversificando le sue fonti di finanziamento, segnò anche la conversione pragmatica della nuova Sinistra tedesca al meccanismo della capitalizzazione, un'idea fino ad allora difesa solo dalla corrente neoliberale. Dall'inizio del 2002 lo Stato, a determinate condizioni, incentivò la costituzione di una **previdenza privata** che assumeva la forma di una pensione aziendale (Betriebsrente) o individuale, entrambe integrate da agevolazioni fiscali fino a 10 miliardi di euro all'anno. Il cosiddetto incentivo alla pensione "Riester" dal nome del Ministro del Lavoro, Walter Riester, ex Presidente dell'Unione IG Metall, che introdusse il meccanismo, avveniva tramite due canali: incentivi finanziari (maggiorazioni) e agevolazioni fiscali straordinarie (detrazioni fiscali).

Alla fine della legislatura, il bilancio del Governo Schröder fu deludente su Ecotax e pensione Riester.