



ONLINE

PUBBLICAZIONE

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

www.kas.de

www.kas.de/italien

Dieter Grosser

Economia Sociale di Mercato

I PRINCIPI-GUIDA

L'economia sociale di mercato rappresenta dei "Principi-Guida per una società libertaria. Ne è fondamento una visione dell'uomo derivata dalla tradizione umanistica e cristiana, corrispondente a quello di un tipo di liberalismo che vuole conciliare un massimo di libertà individuale con la responsabilità sociale. In questo senso, la dignità spettante ad ogni persona non richiede soltanto la libertà del singolo, ma anche un ordine il più libertario possibile dell'intera società. Libertà non è scindibile da responsabilità. Se il singolo è libero, diventa responsabile per sé stesso. E poiché vive in comunità, è anche responsabile nei confronti degli altri, per cui deve accettare le limitazioni necessarie affinché tutti possano cogliere le opportunità loro offerte dalla società libertaria. Per l'economia ciò significa: l'economia di mercato è d'obbligo, e non soltanto perché rappresenta l'unica possibilità di soddisfare efficacemente i bisogni materiali. Il punto altrettanto importante è che l'economia di mercato offre al singolo più opportunità di libertà e sviluppo di qualsiasi altro ordinamento economico. Per quanto riguarda le garanzie sociali, questo significa: l'individuo, per quanto possibile, deve provvedere da solo alla propria previdenza. Poiché tuttavia tale previdenza spesso non è sufficiente, e talvolta non è possibile affatto, lo Stato deve concedere un minimo di garanzie sociali, quanto meno in misura tale da permettere ad ogni persona di esercitare i propri diritti di libertà per la propria auto-determinazione ed il proprio sviluppo.

Su questa base di sommi valori i "padri fondatori" svilupparono delle norme generali soprattutto in merito all'ordinamento economico e sociale. I principi economici provenivano per lo più da Walter Eucken, a capo della "Scuola di Friburgo" neo-liberale, e furono abbozzati già durante la Seconda Guerra Mondiale per poter offrire un'alternativa libertaria all'economia dirigista di stampo nazionalsocialista o comunista. Questi principi sono di pura economia di mercato e corrispondono all'economia liberale. Oltre a ciò, comunque, includono due concetti nuovi: Eucken sottolinea il ruolo dello Stato nell'istituzione e nella garanzia dell'ordinamento concorrenziale in modo molto più deciso di quanto fosse usuale per il liberalismo fino a quel tempo, e fu lui il primo a chiedere l'internalizzazione dei costi esterni delle imprese – quello che nei termini odierni dell'ambientalismo chiameremmo il principio "chi inquina paga".



Konrad
Adenauer
Stiftung



La componente politico-sociale dei Principi-Guida fu fortemente influenzata da Alfred Müller-Armack, il quale sin dal principio si distanziò dalle idee neo-liberali sulla sicurezza sociale. L'effetto, inevitabile, di questo furono le ambiguità e le indeterminanze contenute nei Principi-Guida. Ben presto ci si pose la domanda se i Principi-Guida fossero effettivamente in grado di produrre quello che i padri fondatori (accanto ad Eucken, Erhard e Müller-Armack soprattutto Röpke, Rüstow e Böhm) volevano, e cioè di fornire direttive generali per la politica economica e sociale. Tuttavia, c'erano due ostacoli che si opponevano a questa funzione di orientamento.

L'ostacolo politico era costituito dal costante conflitto tra principi economici ed interessi particolari. La politica economica è sempre una specie di balletto sul filo del rasoio, costantemente in bilico fra quello che gli economisti ritengono giusto e ciò che risulta fattibile a livello politico. Lo spazio di manovra di Erhard aveva raggiunto il suo culmine nei giorni seguenti alla riforma monetaria, quando l'allora Direttore per l'Economia nel Consiglio Economico della Bi-Zona fu in grado di realizzare la virata verso il mercato (grazie ai poteri concessigli dalla legge sulle proposizioni-guida) nonostante le molte perplessità: non doveva ancora avere riguardo per associazioni e gruppi di elettori, e non poteva essere destituito neanche dalla forza di occupazione americana (a meno di non voler rischiare di far vacillare la fiducia dei tedeschi dell'Ovest nei confronti della nuova moneta). Soltanto da Ministro dell'Economia (e già simbolo arcinoto del miracolo economico) Erhard si vide costretto a compromessi con alcuni interessi di parte che mettevano in pericolo gli aspetti fondamentali dei Principi-Guida.

Accanto a questo ostacolo politico, ben presto anche un ostacolo scientifico si oppose alla funzione di orientamento dei Principi-Guida: come già successo precedentemente negli USA ed in Gran Bretagna, negli anni cinquanta la scienza economica tedesca fu invasa da modelli formalizzati, dettagliati, all'apparenza precisi ma spesso ben lontani dalla realtà. Già a metà degli anni cinquanta, la dottrina economica predominante non sapeva più che farsene delle affermazioni generiche contenute nei Principi-Guida, che venivano ritenuti vaghi, inconsistenti, addirittura non-scientifici. L'allontanamento dai principi dell'economia sociale di mercato e l'avvicinamento alla concezione keynesiana della "Globalsteuerung" (intervento statale sulla domanda), realizzato dalla Grande Coalizione nel 1967 e portato avanti dalla coalizione tra socialdemocratici e liberali a partire dal 1969, concordava invece con l'opinione maggioritaria degli economisti degli anni sessanta. Soltanto quando tale intervento statale si dimostrò un fallimento durante la crisi di crescita ed occupazione verificatasi dopo il 1973, gli economisti iniziarono a voltare pagina ed iniziò a farsi strada il concetto della "politica orientata all'offerta"; i principi di questo concetto ci appaiono come una versione riveduta e corretta dei dettami di Eucken – cosa che non ci deve meravigliare, visto che la base comune di Eucken e dei teorici dell'offerta era costituita dall'economia neo-classica. La coalizione tra CDU, CSU e liberali, formatasi nell'autunno 1982, si richiamò espressamente ai Principi-Guida dell'economia sociale di mercato e questo suo rinvio ad Eucken ed Erhard incontrò il favore della maggioranza degli economisti. Nonostante questo ormai univoco supporto da parte della scienza economica, la politica economica si vide solo



parzialmente in grado di ispirarsi a principi sostenuti sia dai padri fondatori dell'economia sociale di mercato che dai sostenitori della politica orientata all'offerta. L'ostacolo maggiore, sarebbe a dire il riguardo verso le associazioni ed importanti gruppi di elettori, alla fine non fu superato, e dunque la funzione di orientamento dei Principi-Guida rimase debole. Tuttavia, quasi dall'inizio fu chiaro che i Principi-Guida potevano esercitare un'altra funzione, politicamente estremamente importante: potevano infatti legittimare l'economia di mercato. Ciò era possibile soltanto perché un numero sempre maggiore di elettori attribuiva ai Principi-Guida quell'accrescimento di benessere che aveva avuto inizio con la riforma monetaria e l'abbandono del razionamento. Bisogna dire che l'accrescimento di benessere era certamente un fattore necessario, ma non l'unico, che contribuì a far accettare l'economia di mercato: l'aggettivo "sociale" apposto all'economia di mercato si rivelò altrettanto importante.

La funzione di legittimazione è dimostrabile già nel corso delle discussioni svoltesi nel 1948/1949 sul futuro corso della CDU: Adenauer, allora presidente della CDU nella zona britannica, inizialmente aveva ritenuto che l'abbandono del razionamento, voluto da Erhard per oltre 400 tipi di merci allo stesso momento della riforma monetaria, fosse troppo rischioso, e temeva sia l'inflazione che possibili conflitti di distribuzione. Ma già nell'agosto del 1948 Adenauer era convinto del successo di Erhard e cominciò a frenare l'ala sinistra della CDU, che era forte soprattutto nella zona britannica. Nel 1949 si trattò di stabilire il tema centrale per l'imminente campagna elettorale per il primo parlamento della Repubblica Federale (Bundestag). Al comitato di zona, riunitosi a Königswinter, Adenauer propose il seguente motto: economia di mercato o economia pianificata. Johannes Albers, paladino del Programma di Ahlen, intervenne aggiungendo l'aggettivo "sociale", al che Adenauer replicò, suscitando l'ilarità dei presenti: "Oppure diciamo: economia sociale di mercato o economia burocratica pianificata". Le proposizioni-guida di Düsseldorf, formulate anche da Erhard ed imposte da Adenauer, impegnarono definitivamente la CDU sulla via dell'economia sociale di mercato. Erhard era l'attore più importante in campagna elettorale, ed il risultato delle elezioni si rivelò un plebiscito a favore del programma di Erhard ed Adenauer.

Gli anni cinquanta videro un incremento enorme nell'approvvigionamento di beni materiali, il superamento della disoccupazione (dapprima molto alta), la stabilizzazione dei prezzi, nonché un miglioramento all'inizio e poi, a partire dal 1957 con la "pensione dinamica", un deciso aumento delle prestazioni previdenziali. Indipendentemente dal fatto se questi successi erano dovuti ad una politica ispirata ai Principi-Guida dell'economia sociale di mercato o erano piuttosto l'effetto di condizioni generali favorevoli, la maggioranza dei cittadini riconobbe in Erhard e nella sua economia sociale di mercato il simbolo del successo. Ed indipendentemente dall'interpretazione che i cittadini davano a quell'aggettivo "sociale": l'aspetto decisivo fu che l'accrescimento del benessere ed il miglioramento delle prestazioni sociali insieme produssero l'effetto di radicare l'economia di mercato nella cultura politica della Repubblica Federale molto più profondamente che altrove in Europa. E' vero, la SPD non abbracciò mai i Principi-Guida dell'economia sociale di mercato, ma nel Programma di



Godesberg del 1959 accettò il mercato ad un livello che sarebbe stato impensabile ancora pochi anni prima. Le tendenze neo-marxiste sviluppatasi dopo il 1968 o le pretese di dirigismo negli investimenti discusse nella SPD verso la metà degli anni settanta riflettevano sempre e soltanto le opinioni di minoranze attiviste che non avevano alcuna probabilità di attrarre una maggioranza dell'elettorato. La legittimità dell'economia di mercato, acquisita durante gli anni del miracolo economico, ebbe un effetto a lungo termine che la stabilizzò. I ricordi, le speranze ed anche le illusioni collegate ai Principi-Guida si mostrarono in tutta la loro drammaticità alla vigilia della riunificazione: non soltanto nella Germania Est, ma dovunque il socialismo stava crollando, l'economia sociale di mercato veniva considerata come l'unica alternativa valida all'economia pianificata di tipo socialista. Nel trattato sull'unione monetaria, economica e sociale, che costituiva il fondamento per l'introduzione del marco tedesco nella DDR il 1 luglio del 1990, il primo governo democraticamente eletto della DDR si impegnava esplicitamente a perseguire una politica economica improntata ai principi dell'economia sociale di mercato. Agli occhi dei tedeschi sia all'Est che all'Ovest tali principi sembravano offrire una garanzia per un passaggio rapido e socialmente sostenibile dal sistema di economia pianificata a quello dell'economia di mercato, dato che proprio questo era riuscito in Germania Ovest quattro decenni prima. Quanto meno i tedeschi dell'Ovest avrebbero però dovuto sapere che questo desiderio poteva apparire realistico soltanto con una lettura molto semplicistica della storia economica della Germania Ovest e con un'idea sbagliata, seppur ampiamente diffusa, del "sociale" nell'economia sociale di Mercato.

Queste osservazioni introduttive ci forniscono le domande che dovremo ora affrontare in maniera più approfondita:

- Quali sono le affermazioni centrali dei Principi-Guida dell'economia sociale di mercato nei quali si riconoscevano tutti i "padri fondatori" (nonostante tutte le loro differenze nei dettagli)?

- I successi ottenuti durante gli anni del miracolo economico, e più tardi quelli degli anni ottanta, possono essere ricondotti al fatto che i governi guidati dalla Union si ispirassero (quanto meno per grandi linee) alle affermazioni centrali dei Principi-Guida?

- I Principi-Guida possono offrirci un orientamento ancora oggi?

Le affermazioni centrali

Per poter adeguatamente sottolineare le affermazioni economiche e sociali centrali dei Principi-Guida, mi rifaccio a Knut Borchardt, uno dei più illustri esperti di storia economica nella Repubblica Federale di Germania, che riassume le idee dei fondatori in un'affermazione di gerarchia (a) ed in una raccomandazione istituzionale (b). L'affermazione di gerarchia da lui formulata è la seguente: la crescita deve essere prioritaria rispetto all'obiettivo di un'equa distribuzione. E la raccomandazione istituzionale recita: affidatevi al mercato ed alla libera formazione dei prezzi in misura molto maggiore di quanto sia successo finora. Ma controllate anche che lo



Stato prenda la propria responsabilità più seriamente che in precedenza.

a) L'affermazione di gerarchia ci introduce alla complessa problematica del rapporto tra la politica economica e quella sociale, tra il mercato e le garanzie sociali. Borchardt lo ha voluto formulare in modo provocatorio: la crescita è prioritaria rispetto all'equa distribuzione. Io direi: la crescita è prioritaria rispetto ad una ri-distribuzione per motivi sociali.

Effettivamente, tutti i fondatori – da Eucken a Müller-Armack – concordavano sul punto che senza crescita non è possibile alcun miglioramento duraturo dell'approvvigionamento di beni materiali e delle garanzie sociali proprio in favore dei più deboli, degli indigenti. E' solo che essi non avrebbero visto un conflitto tra crescita e giustizia sociale; invece, concordavano con la posizione assoluta nella teoria della giustizia, secondo cui è importante che i deboli stiano meglio in termini assoluti, mentre è meno importante che, in termini relativi, restino indietro rispetto ai forti. Applicando questo teorema ai problemi odierni, significa: se una riduzione della pressione fiscale sulle imprese, pur rafforzando lo squilibrio nella distribuzione del reddito, produce comunque una maggiore crescita ed una maggiore occupazione (a cui fanno seguito anche prestazioni sociali più elevate), questa riduzione è da considerare socialmente giusta. L'invidia, questo effetto collaterale delle posizioni relativiste nella teoria della giustizia, non godeva di buona reputazione presso i padri fondatori.

Al di sotto di queste considerazioni altamente astratte, le differenze tra Eucken, Erhard e Müller-Armack diventavano subito palesi: per il neo-liberale Eucken, l'ordinamento dell'economia di mercato è di per sé equo, a condizione che sussista un livello adeguato di concorrenza. Quello che il singolo riceve (come salario o come profitto) corrisponde a ciò che altri sono disposti a pagargli per le sue prestazioni. Eucken ovviamente sapeva che la maggioranza della popolazione probabilmente non avrebbe accettato dei criteri di mercato puri. Ecco perché si espresse a favore di una correzione nella distribuzione del reddito mediante una tassazione progressiva. La crescita economica non dovrebbe però essere pregiudicata dalla progressione. Eucken postulava inoltre una garanzia statale minima contro l'indigenza in caso di malattia, disoccupazione e vecchiaia. Il sistema previdenziale istituito da Bismarck gli sembrava ideale, poiché è orientato ad una garanzia minima e dunque ha funzione sussidiaria. La previdenza sociale non deve coprire completamente tutti i rischi ed il singolo dovrebbe essere in grado di aiutarsi da solo. Concretamente parlando: il singolo deve avere la possibilità di accumulare beni, sia attraverso la proprietà immobiliare che mediante assicurazioni private integrative. I presupposti sono: un'economia di mercato funzionante con valore stabile della moneta, alta occupazione, crescita. In ultima analisi, per Eucken la politica sociale equivale ad una politica dell'ordine.

In linea di principio, Erhard condivideva questo pensiero: la previdenza sociale – in quanto garanzia minima – è irrinunciabile, perché altrimenti i rischi per il singolo sarebbero troppo alti. Ma la previdenza propria è ancora più importante. Quando Erhard vide crescere il benessere (già alla fine degli anni cinquanta), voleva concedere più spazio alla responsabilità individuale, e così la formazione di patrimonio da parte dei lavoratori dipendenti divenne un importante punto programmatico, mentre l'ambito



della previdenza statale non doveva essere ampliato in nessun modo.

Müller-Armack era di altro avviso: secondo lui, pur essendo la distribuzione in base al rendimento (valutato a criteri di mercato) fondamentale giusta, necessita tuttavia di correzioni significative. Già nel 1948 invocava: una perequazione del reddito per eliminare situazioni reddituali e patrimoniali "malsane", contributi alle famiglie, sovvenzioni per figli e affitto, nonché l'ampliamento della previdenza sociale. Nel 1962 scrisse che, pur essendo il mercato e la concorrenza mezzi importanti per coordinare le innumerevoli decisioni individuali, rappresentavano comunque un processo meramente meccanico. A suo avviso, l'economia di mercato costituiva un sistema di coordinamento e calcolo che poteva essere posta al servizio di obiettivi sociali. La differenza rispetto alla posizione di Eucken non poteva essere maggiore. Tuttavia, nella questione di limiti della ri-distribuzione per motivi sociali Müller-Armack si avvicina a Eucken ed Erhard, in quanto afferma: il limite superiore della ri-distribuzione è raggiunto nel momento in cui la stessa ostacola il rendimento, o perché le imposte detratte risultano troppo alte per i relativi contribuenti, oppure perché le prestazioni diventano troppo generose per i beneficiari. Ci sarebbe però anche un limite inferiore della ri-distribuzione, e la popolazione dovrebbe accettare l'economia di mercato. Una ri-distribuzione troppo limitata potrebbe avere l'effetto di una radicalizzazione con conseguente pericolo per la democrazia e l'economia di mercato.

Più precisa di questa definizione di limiti risultò la richiesta avanzata da Müller-Armack nel senso che gli interventi di politica sociale dovessero essere conformi al mercato. Sarebbe a dire: non devono essere di disturbo alla libera formazione dei prezzi. I prezzi dei generi di prima necessità non devono essere stabiliti, ed i salari devono essere flessibili anche verso il basso. Un salario secondo i criteri di mercato rappresenta il presupposto per un elevato livello di occupazione. Riassumendo quanto sopra, è praticamente incontestabile che anche Müller-Armack accettasse la priorità della crescita (con conseguente alta occupazione) rispetto alla ri-distribuzione. Tuttavia, già nel 1957 non era possibile imporre questa affermazione di gerarchia. Adenauer non condivideva la convinzione di Erhard e Schäffer, secondo cui lo Stato doveva limitarsi a garantire un sussidio sociale minimo. Il Cancelliere voleva invece concedere al cittadino una pensione di vecchiaia che gli garantisse di poter mantenere pressappoco lo stesso stile di vita acquisito grazie all'attività lavorativa; ovviamente, l'ampliamento delle prestazioni sociali rappresentava anche uno strumento eccezionale per conquistare gli elettori. Ecco perché nel 1956 si verificò un aspro conflitto tra Adenauer ed i suoi due ministri più importanti, Erhard e Schäffer, che consideravano finanziabile la pensione dinamica solo nel caso in cui la crescita (sia economica che demografica) sarebbe rimasta alta. Inoltre, per entrambi i ministri si trattava di una questione assolutamente cruciale: uno Stato previdenziale contro la responsabilità individuale.

La decisione del 1957 viene ancor'oggi considerata come un punto di svolta. Per quanto il drastico aumento delle pensioni ed il loro futuro adeguamento automatico ai salari crescenti derivanti dall'attività lavorativa subordinata favorisse il consenso nei confronti dell'economia di mercato,



divenne comunque il simbolo della lunga marcia verso lo Stato previdenziale, che – secondo l'opinione dei fondatori – prima o poi avrebbe indebolito l'economia e messo in pericolo la libertà. Ciò che l'economia sociale di mercato significava nei Principi-Guida cadde nel dimenticatoio. La maggior parte dei cittadini cominciò a ritenere che il vincolo sociale e il principio di mercato fossero quanto meno allo stesso rango. Nelle condizioni economiche persistenti anche verso la fine dell'epoca del miracolo economico questa parità di rango era ancora sostenibile per l'economia nazionale, ma dal 1960 la spesa sociale cresceva più in fretta del PIL.

b) La raccomandazione istituzionale riguarda in primo luogo il rapporto tra la regolazione statale e l'auto-regolamentazione. Tutti i fondatori puntavano essenzialmente sul mercato. Il più radicale in questo senso era Eucken. Erhard, e ancora di più Müller-Armack, erano più prudenti e (per motivi sociali e politici) maggiormente disponibili ad accettare la regolazione da parte dello Stato. Anch'essi però postulavano che le regolazioni statali dovessero intervenire soltanto per ragioni sociali e politico-sociali assolutamente cogenti; inoltre, ed è questo il punto decisivo, di norma dovevano prendere il posto del mercato solo per una fase transitoria.

La politica degli alloggi era tipica per le posizioni assunte da Erhard e Müller-Armack: l'estrema scarsità di alloggi aveva inizialmente obbligato il governo al razionamento, fissando i prezzi ed attribuendo gli alloggi disponibili. Nel 1950 si diede inizio ad un massiccio sovvenzionamento delle attività edili per la costruzione di abitazioni. Al fine di raggiungere il più alto volume abitativo possibile, distribuendo al contempo lo scarso spazio abitativo disponibile in maniera socialmente abbastanza equa, il mercato fu suddiviso in tre parti: Gli edifici vecchi e quelli nuovi realizzati con contributi statali rimasero completamente soggetti al controllo e razionamento statale. Le nuove costruzioni realizzate con agevolazioni fiscali furono tolte dal sistema controllato di distribuzione, e la determinazione dei prezzi fu allentata attraverso i cosiddetti "affitti al costo". Nel caso di nuove costruzioni con finanziamento libero non c'era più alcun vincolo. Ne risultò un miracolo economico settoriale. Tra il 1953 ed il 1956 il razionamento totale venne allentato, ma non abbandonato, mentre le sovvenzioni finanziarie furono incrementate. Il fatto interessante è che fu proprio Müller-Armack a chiedere già nel 1962 una riduzione delle sovvenzioni statali ed una ulteriore deregulation del mercato abitativo, affermando che l'esteso sovvenzionamento statale fosse troppo oneroso, il settore edilizio si fosse surriscaldato ed entrambe le circostanze avessero degli effetti inflazionistici.

Questo esempio illustra cosa stesse veramente a cuore ai padri-fondatori: intervento statale (sia mediante regolazione o attraverso sovvenzioni o attraverso entrambe) se i soli risultati di mercato producono problemi sociali non sostenibili, ma riduzione degli interventi stessi non appena i risultati di mercato appaiono socialmente sostenibili. Per quei settori industriali, che a seguito della trasformazione strutturale si trovarono in difficoltà, come successe per il carbone già negli anni sessanta, ciò stava a significare: ci saranno delle sovvenzioni di adeguamento a tempo



determinato, ma non ci saranno delle sovvenzioni per la conservazione delle strutture esistenti a tempo indeterminato. Una questione del tutto diversa, che si veniva a porre già allora, era se fosse possibile tradurre questi principi anche nella pratica. I confini tra le sovvenzioni di adeguamento e quelle di conservazione cominciarono a confondersi già negli anni cinquanta, in maniera più evidente (ed a lungo andare con più danni) nel settore agrario, dove non soltanto gli interessi particolari erano più forti che altrove, ma dove i Principi-Guida erano anche più sfuocati che in altri settori. Il mantenimento dell'azienda contadina di famiglia contro ogni logica economica era un punto programmatico dal quale non volevano discostarsi neanche Erhard e Müller-Armack.

Uno dei punti deboli dei Principi-Guida è che i problemi della strutturazione del mercato del lavoro non sono mai stati affrontati in profondità. Tutti i padri-fondatori concordavano sul fatto che i salari adeguati al mercato erano il presupposto per un alto livello occupazionale. E tutti sapevano che il sistema tedesco delle trattative contrattuali non garantiva dei salari adeguati al mercato. Non volevano intaccare l'autonomia salariale. Non potevano eliminare il monopolio bilaterale di sindacati da una parte ed associazioni di imprenditori dall'altra nei negoziati salariali a livello di un determinato settore in una determinata regione, anche se questo sistema non teneva adeguatamente conto né della diversa efficienza delle singole aziende né di quella dei singoli gruppi imprenditoriali. Fino alla fine degli anni cinquanta, questo problema non aveva un grande significato pratico: i sindacati erano deboli, all'inizio la disoccupazione era ancora alta, e l'affluenza di lavoratori qualificati era significativa. Dal 1957, invece, gli operai specializzati cominciarono a scarseggiare con l'effetto che fino a circa il 1960 i salari crebbero fortemente, rimanendo tuttavia piuttosto al di sotto dell'aumento della produttività lavorativa. Questo significa che i profitti crebbero ancora più dei salari. Soltanto negli anni sessanta si avvertì la necessità di mettere mano alle politiche salariali, quando, raggiunta la piena occupazione, i sindacati volevano adottare una politica salariale espansiva. Tuttavia, fatta eccezione per i suoi appelli alla misura e ragionevolezza, Erhard non poteva offrire alcun progetto che potesse inserire la politica salariale in una politica economica orientata alla stabilità ed alla crescita.

La raccomandazione istituzionale chiede inoltre che lo Stato prenda sul serio la propria responsabilità in merito al buon funzionamento dell'economia di mercato. L'ordinamento giuridico deve corrispondere all'economia di mercato. Uno degli elementi è che la concorrenza deve essere garantita da norme legislative e da organi di controllo indipendenti e forti. Un altro elemento è la garanzia della stabilità monetaria attraverso una banca centrale indipendente. Nel caso del Bundeskartellamt (organo anti-trust) l'osservanza della raccomandazione istituzionale non è riuscita in maniera convincente, dato che questo organo ha avuto molte meno competenze ed autonomie di quanto richiesto dai Principi-Guida. Il divieto di formare cartelli è stato eroso da innumerevoli deroghe, il controllo sulle fusioni non si è avverato. Nella lotta settennale per la legge contro le restrizioni alla concorrenza Erhard dovette infine soccombere alle associazioni degli imprenditori; in effetti, aveva avuto scarso sostegno dal gruppo della CDU in Parlamento ed aveva addirittura incontrato qualche



ostacolo da parte della CSU. Più tardi emerse che non era stato poi tanto grave. Nonostante le debolezze della legge contro le restrizioni alla concorrenza, questa rimase molto intensa, dato che Erhard aveva imposto il principio dei “mercati aperti” mediante la liberalizzazione del commercio estero. La banca centrale corrispondeva invece alle idee di Erhard. Già la “Banca dei Länder Tedeschi” e dal 1957 la Bundesbank (Banca Federale) rappresentava – grazie al suo impegno per l’obiettivo della stabilità monetaria ed alla sua indipendenza – per così dire l’esempio paradigmatico per l’attuazione dei Principi-Guida nella prassi politica.

L’effetto

E’ possibile stabilire in qualche maniera gli effetti prodotti da quella politica economica che si richiamava ai Principi-Guida? A dire il vero, è difficile fare una distinzione netta, per quanto riguarda gli effetti, fra condizioni generali favorevoli e misure di politica economica. Anche Müller-Armack vide che le condizioni generali favorevoli degli anni cinquanta (fondi capitale di alta qualità tecnica, lavoratori qualificati, domanda quasi illimitata di beni con tecnologie conosciute) contribuirono al successo di Erhard. Il contributo di fattori politici, sarebbe a dire di una buona politica economica e finanziaria, non deve comunque essere sottovalutato: senza il coraggioso orientamento di Erhard verso il mercato il giorno stesso della riforma monetaria, la produzione non sarebbe certamente cresciuta così rapidamente. Senza la caparbia adesione di Erhard al mercato anche nei mesi difficili all’inizio della Guerra di Corea, quando Adenauer chiedeva a gran voce la reintroduzione di controlli sulle importazioni ed un calmieramento dei prezzi, la ripresa si sarebbe arenata. Senza la solidissima politica finanziaria di Fritz Schäffer, che (nonostante gli alti tassi di imposte sul reddito delle persone e delle imprese) favoriva nuovi investimenti grazie alle alte quote di ammortamento mantenendo basse al contempo le spese dello Stato, la grande crescita non sarebbe stata possibile senza inflazione. E non da ultimo: senza la liberalizzazione delle importazioni operata da Erhard, la concorrenza sarebbe rimasta troppo debole e la spinta innovativa insufficiente. Di conseguenza, l’energica dinamica economica, accompagnata da una stabilità monetaria che ai nostri occhi appare quanto meno sorprendente, è da ricondurre anche ai Principi-Guida e non soltanto alle condizioni generali.

Nella valutazione della politica economica tedesca dopo il 1982 emergono gli stessi problemi. Il governo Kohl dichiarò di volersi nuovamente ispirare ai principi dell’economia sociale di mercato, e, come chiesto da questi principi, la crescita venne nuovamente considerata prioritaria rispetto alla ri-distribuzione. Le imprese dovevano beneficiare di sgravi grazie alla riduzione di imposte ed oneri previdenziali, garanzie sociali esagerate dovevano essere smantellate o almeno ridotte, il bilancio dello Stato doveva essere risanato, le sovvenzioni dovevano essere tagliate. Inoltre, il governo sottolineò la precedenza del mercato rispetto alla regolazione statale ed annunciò deregulation e privatizzazioni. Tuttavia, come già accaduto negli anni cinquanta, tali raccomandazioni furono tradotte in pratica solo in parte. Le sovvenzioni subirono solo piccoli tagli, ma almeno non furono alzate. La deregulation e le privatizzazioni rimasero ai blocchi di partenza, mentre la legge del 1985 sul sostegno all’occupazione non



potrebbe essere altro che un primo passo verso una maggiore flessibilità nel mercato del lavoro. Comunque, il consolidamento del bilancio federale nell'arco di soli due anni (1983-84) rappresentava un risultato straordinario, tanto più se si pensa che era accompagnata da sensibili sgravi fiscali a favore delle imprese. A partire dal 1986, la ri-distribuzione a favore delle imprese fu integrata da sgravi fiscali rilevanti a favore di tutte le fasce di contribuenti: Grazie alla riduzione delle imposte sui salari e sui redditi, entro il 1990 si riuscì ad abbassare la pressione fiscale complessiva fino al 22%, sarebbe a dire al livello del 1970.

Tutto ciò contribuì ad una crescita, magari all'inizio più lenta, ma comunque costante: tra il 1983 ed il 1990, il numero dei posti di lavoro crebbe di due milioni. Il fatto che la disoccupazione rimanesse alta e cominciasse a calare soltanto dal 1989 era dovuto alla crescente quantità di donne-lavoratrici ed a fenomeni di immigrazione. Ovviamente, anche le condizioni generali favorevoli date dalla congiuntura mondiale ebbero un loro ruolo in questa ripresa: la congiuntura si riprendeva dappertutto, il prezzo del petrolio calava, le ragioni di scambio reali (Terms of Trade) migliorarono in misura significativa. Anche in questo caso, però, non dovremmo sottovalutare gli effetti di quei pochi passi che la politica aveva avuto il coraggio di fare nella direzione giusta. Nel 1989 gli osservatori esteri parlavano di un nuovo miracolo economico tedesco: il marco tedesco era l'ancora di stabilità nell'ambito del Sistema Monetario Europeo, si registrava un saldo positivo nella bilancia dei pagamenti di oltre 100 miliardi di marchi ed il tasso di crescita aveva raggiunto il 4%, un tasso così alto che la capacità produttiva aveva raggiunto il suo limite.

L'economia sociale di mercato oggi: come conciliare gli elementi di ragionevolezza economica con quelli di sostenibilità sociale

Lo splendore, che l'economia tedesca riusciva ad irradiare nel 1989 e 1990, celava tuttavia le debolezze riconoscibili da anni nel sistema socio-economico; inoltre, sosteneva l'opinione, sia nei politici che nei mezzi di comunicazione di massa, che lo stato previdenziale, creato nella Germania Ovest e trasferito alla Germania Est nel 1990, potesse essere mantenuto senza grossi tagli nonostante la globalizzazione e nonostante i prevedibili costi causati dalla riunificazione.

Quest'opinione si rivelò un'illusione. Nel 1992/93 la Germania Ovest entrò in una fase di sensibile recessione, a cui seguì una fase di crescita debole, nonostante la domanda sostenuta proveniente dai nuovi Länder, mentre nel 1990/91 la Germania Est vide il crollo dalla propria industria, precedentemente orientata esclusivamente ai paesi ex-socialisti ed ora per la maggior parte obsoleta. Tuttavia, nel periodo a seguire ebbe inizio uno sviluppo positivo addirittura impetuoso, spronato dai sussidi finanziari della Germania Ovest: tra l'inizio del 1992 e la fine del 1995 il Prodotto Interno Lordo dei nuovi Länder crebbe di oltre un terzo. Ma nel 1996 questo impulso si spense, nonostante il fatto che i trasferimenti di denaro subirono solo riduzioni minori, e la crescita debole si allargò a tutta la Germania. Anche nel 1999/2000, quando l'economia mondiale registrò una congiuntura particolarmente favorevole, la crescita della Germania Federale segnava il passo rispetto a quella di nazioni paragonabili, la



recessione verificatasi dopo il 2000 colpì la Germania in modo particolarmente violento, e quando l'economia mondiale nel 2002 iniziò a riprendersi la Germania rimase comunque in una fase di stagnazione. Il reddito reale disponibile della maggior parte dei lavoratori calò. La disoccupazione aumentò ulteriormente, le entrate fiscali dello Stato ed i contributi raccolti dagli enti previdenziali diminuirono. Nel 2003 si delineò una crisi finanziaria per lo Stato: il nuovo indebitamento dello Stato superava i limiti imposti dal Trattato di Maastricht. Gli enti previdenziali avevano bisogno o di maggiori contributi da parte dei datori di lavoro e dei lavoratori o di maggiori sovvenzioni statali. Entrambe le cose non sembravano possibili: i contributi avevano già raggiunto la soglia del 40% sul salario lordo, costituivano un freno all'occupazione e favorivano il lavoro nero. Dall'altra parte mancavano i soldi per aumentare le sovvenzioni statali.

Il governo federale reagì a queste criticità sempre maggiori con la sua "Agenda 2010", che essenzialmente conteneva l'annuncio che il governo avrebbe proceduto ad una riforma sostanziale delle assicurazioni contro la disoccupazione, contro le malattie e per le pensioni. La stessa cosa veniva chiesta a gran voce dagli economisti. Tutti erano d'accordo che doveva essere raggiunto un obiettivo molto superiore alla soluzione dei problemi contingenti di finanziamento. Si disse che i contributi previdenziali non dovevano più intralciare l'occupazione legale, sarebbe a dire che i costi del lavoro dovevano essere sgravati dai contributi previdenziali, e che allo stesso tempo si doveva tenere a mente che i costi dell'assicurazione-malattia e pensionistica sarebbero cresciuti molto entro breve tempo a causa dell'"invecchiamento" della società. A detta degli esperti, il risanamento della previdenza sociale non bastava in alcun modo per superare la crescita debole, cosa che avrebbe invece richiesto una revisione dell'intera politica sociale ed economica. Di conseguenza, gli economisti considerarono l'"Agenda 2010" soltanto come un primo passo nella giusta direzione.

Fino alla fine del 2004 il governo federale aveva però percorso soltanto una frazione di questo primo passo: nell'assicurazione-malattia e nella previdenza pensionistica c'erano stati dei tagli qua e là, che tuttavia avrebbero frenato l'aumento dei costi soltanto a breve termine. Delle idee strutturate per una modifica profonda del sistema (con effetti a lungo termine) erano visibili soltanto in quell'ente che adesso si chiamava "agenzia federale per il lavoro": i sussidi di disoccupazione ed i sussidi sociali furono accorpati. Per molti disoccupati di lungo periodo ciò significava sensibili tagli nelle prestazioni erogate. Furono inoltre intensificate le attività per trovare posti di lavoro agli occupati, aumentando la pressione su di essi perché accettassero le offerte disponibili.

I tagli delle prestazioni avevano suscitato molte proteste. Il governo federale non fece marcia indietro, ma alla fine del 2004 dava l'impressione di non voler adottare altre misure così poco popolari. Questo atteggiamento inasprì le critiche degli esperti, che affermavano che era stato fatto davvero troppo poco: la Germania, secondo loro, continuerebbe a non avere molta attrattiva per gli investitori rispetto ad altri paesi. Il



risanamento profondo della previdenza sociale sarebbe stato differito. La libertà contrattuale sui mercati del lavoro sarebbe troppo limitata, i salari non sarebbero ancora sufficientemente flessibili. La pressione fiscale generale sarebbe abbastanza bassa, se paragonata ad altri paesi, la tassazione delle imprese sarebbe invece ridicolmente alta. Il diritto tributario sarebbe troppo complicato e molto contraddittorio, le innumerevoli agevolazioni fiscali e gli aiuti finanziari avrebbero come effetto che il capitale affluisse a quei luoghi dove i sussidi statali erano maggiori, mentre il beneficio macroeconomico verrebbe tenuto in scarsa considerazione. L'elevato deficit nel bilancio dello Stato fomenterebbe la paura di futuri aumenti di ogni genere di imposta e dell'inflazione. Non verrebbe fatto nulla per realizzare dei risparmi nell'amministrazione pubblica, cara e spesso inefficiente. Gli investimenti sarebbero ancora ostacolati da lungaggini burocratiche e norme superflue.

Queste critiche, formulate non soltanto da tutti gli economisti più illustri delle università e degli istituti di ricerca, ma anche dalla banca federale tedesca, chiede dunque una politica che si fidi più del mercato che dell'influenza dello Stato e che dia priorità alla crescita rispetto ad una ulteriore ri-distribuzione del reddito ed alle garanzie sociali. Chi considera corretti i principi dei padri-fondatori, vi riconosce una conferma delle proprie opinioni. Anzi, in considerazione della crescente concorrenza internazionale e dello sviluppo demografico, ritiene che tali principi siano più importanti che mai, affermando che il declino economico (e dunque anche sociale) del paese possa essere fermato soltanto mediante un incremento della capacità di rendimento dei cittadini e della loro disponibilità al rendimento. Per fare ciò, i cittadini avrebbero bisogno di libertà, ma anche di motivazione grazie ai giusti incentivi al rendimento. Avrebbero bisogno di un ordinamento costituito da leggi e norme comportamentali, che da una parte dovrebbero corrispondere all'economia di mercato e dall'altra dovrebbero garantire la sicurezza sociale – non più di quanto possa essere conciliabile con la crescita e l'alta occupazione, non meno di quanto richiesto dalla libertà dalla miseria materiale e dall'adesione all'ordine libertario.

Si potrebbe adesso sollevare l'obiezione che il ricorso ai Principi-Guida dell'Economia Sociale di Mercato non sarebbe neanche necessario, in quanto le precise raccomandazioni degli esperti del settore corrisponderebbero ancora oggi ai concetti dei Principi-Guida. I sostenitori dell'economia sociale di mercato vedono tuttavia la funzione dei Principi-Guida non tanto nell'analisi di problemi singoli e nell'elaborazione di suggerimenti per la loro soluzione, quanto (e si tratta di una funzione molto più generale e fondamentale) nell'offerta della base di valori e dell'orientamento necessari al nuovo ordinamento di economia e società. Quando mancano questi elementi, non sarebbe dunque possibile giustificare sufficientemente i tagli sensibili ai patrimoni delle persone. Invece, una situazione del genere imporrebbe ai protagonisti ed ai loro consulenti scientifici di pensare per ordini, e ciò sarebbe irrinunciabile, se si intende riportare ordine nei vari sistemi, che ormai non sono più in armonia né al loro interno né fra di essi. Imporrebbe dunque a protagonisti e consulenti di non affrontare la situazione in modo parziale (nella tensione dinamica tra libertà ed uguaglianza, libertà e garanzie sociali), ma



piuttosto tenendo a mente che una scarsa ri-distribuzione e garanzie sociali misere possono mettere in pericolo il consenso all'economia di mercato, mentre troppa ri-distribuzione e garanzie eccessive potrebbero mettere in pericolo la crescita. I Principi-Guida servirebbero infine anche da legittimazione ad una estesa politica delle riforme; ancora oggi, almeno una parte dei tedeschi si ricorderebbe che l'economia sociale di mercato nella storia della Repubblica ha dato dei buoni risultati fintanto che i suoi fondamenti venivano rispettati.

In questa prospettiva, anche oggi non esiste alcuna alternativa ai valori e fondamenti degli originari Principi-Guida sull'Economia di Mercato. La politica deve cercare di conciliare la ragionevolezza economica con la sostenibilità sociale – e ciò in maniera molto migliore di quanto sia riuscito negli ultimi tempi. In fin dei conti, si tratta di una cosa molto più importante della semplice economia: non dobbiamo infatti rinunciare all'ideale di una società che cerca di conciliare un massimo di libertà individuale con la responsabilità sociale.