

VITTORIO VALLI

OCCUPAZIONE E SVILUPPO ECONOMICO
IN ITALIA E GERMANIA OCCIDENTALE:
NOTE PER UN CONFRONTO

1. *Premessa.*

La stagnazione dell'occupazione totale è un fenomeno che ha investito negli anni recenti gran parte dei paesi industrializzati ad economia di mercato contribuendo all'esplosione della disoccupazione. Sia pure con modalità e per motivi assai diversi l'Italia e la R.D.T. hanno peraltro mostrato una crisi occupazionale *assai più netta, precoce e prolungata* rispetto alla maggior parte degli altri paesi.

La stagnazione dell'occupazione è infatti iniziata in questi due paesi già dall'inizio degli anni sessanta, mentre si è manifestata in tempi successivi, ed in genere con minor violenza, negli altri sistemi economici (vedi fig. 1).

L'obiettivo di questo lavoro è di tentare di isolare i fattori che hanno maggiormente contribuito a determinare queste tendenze dell'occupazione nei due paesi, giungendo inoltre ad analizzare sia le analogie che le differenze esistenti fra l'esperienza italiana e quella tedesca.

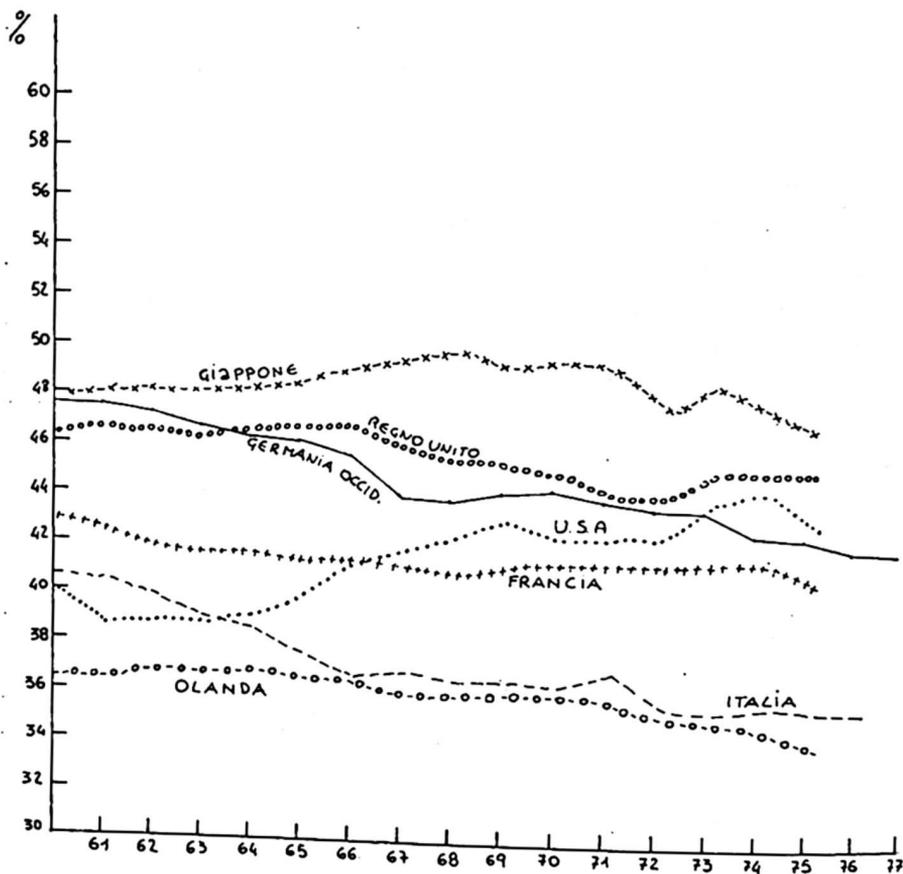
Queste note rappresentano soltanto una sintesi preliminare sullo stato di avanzamento della ricerca che è ancora in una fase intermedia di elaborazione.

2. *Sulle determinanti dell'occupazione. L'inadeguatezza della relazione reddito-occupazione e investimenti aggregati-occupazione.*

L'individuazione delle determinanti dell'occupazione è un compito assai difficile. In diversi modelli di breve periodo post-keynesiani l'occupazione è fatta dipendere dal livello del reddito. In una recente formulazione (legge di Okun) questa relazione è sot-

toposta all'importante qualificazione che la domanda di lavoro (il cui incrocio con l'offerta di lavoro determinerebbe, secondo questi schemi, il livello dell'occupazione) dipende dal reddito e dal tempo ed avrebbe una elasticità rispetto al reddito positiva, ma inferiore all'unità (1).

Fig. 1 Occupazione totale in % della popolazione.



Fonte: ISCE, Statistisches Bundesamt, ISTAT.

Nei modelli di lungo periodo il quadro è abbastanza complesso. Diversi modelli di crescita sono modelli di pieno impiego in cui

(1) Cfr. E. TARANTELLI, *Studi di economia del lavoro*, Giuffrè, Milano, 1974, pp. 15 e ss.
Per la legge di Okun vedi *Economic Report of the President*, gennaio 1962, Washington D.C.

si ipotizza che la crescita dell'occupazione è in linea con la crescita della popolazione e della forza lavoro. Altri più realistici modelli prevedono la possibilità di una crescita differenziata dell'occupazione rispetto alla forza lavoro ed alla popolazione (2); ma non riescono in genere a superare in modo soddisfacente le difficoltà analitiche associate al problema della disoccupazione tecnologica, già poste con chiarezza da Ricardo nel suo capitolo « delle macchine ». Non va, tuttavia, sottovalutato il fatto che negli ambienti politici e sindacali prevale l'idea che l'occupazione dipenda essenzialmente dal reddito e/o dagli investimenti e che la ricetta di politica economica usualmente proposta per far fronte al problema occupazionale sia quello di un aumento dell'una o dell'altra variabile, o di tutte e due congiuntamente.

In realtà sia la relazione reddito-occupazione che la relazione investimenti-occupazione si sono rivelate tutt'altro che stabili nei due paesi considerati.

In Italia e nella R.D.T. le elasticità dell'occupazione rispetto al reddito e rispetto agli investimenti sono infatti mutate fortemente nel tempo registrando continue ed ampie oscillazioni e mostrando trends assai diversi nei vari sottoperiodi. Va, in particolare, osservato come l'elasticità dell'occupazione rispetto al reddito sia in Italia scesa fortemente negli anni '60 rispetto agli anni '50 per poi riprendersi un poco negli anni '70. In Germania tale elasticità è invece diminuita sia negli anni '60 rispetto agli anni '50 che negli anni '70 rispetto agli anni '60 (vedi tab. 1). Non deve pertanto sorprendere che le stime econometriche tentate per i due paesi e quasi sempre basate su versioni più o meno sofisticate della relazione occupazione-reddito (3) non abbiano in genere dato risultati soddisfacenti se non per periodi limitati di tempo sia allorchè sono state riferite all'intero sistema economico,

(2) Per una trattazione di alcuni di questi modelli con riferimento ai paesi economicamente arretrati si veda F. SILVA, *Sviluppo ed occupazione*, Il Mulino, Bologna, 1974, capitolo I.

(3) Per l'Italia si veda, ad esempio, G. FUA (a cura di), *Il modellaccio*, F. Angeli, Milano, 1976; C. D'ADDA e ALTRI, *Un modello per l'economia italiana*, Il Mulino, Bologna, 1976, pp. 45-46 e 104; BANCA D'ITALIA, *Un modello economico dell'economia italiana* (MIBI), Roma, 1970; P. FERRI, *Occupazione, accumulazione e distribuzione nell'industria manifatturiera: un'analisi strutturale*, Il Mulino, Bologna, 1977, pp. 16 e segg. Per la Germania (ed altri 11 paesi) si veda, ad esempio, J. MENCINGER, *Employment Trends and Relations Between Wages and Productivity in Jugoslavia*, XIV Seminario CESES, Rapallo, 18-20 settembre 1978.

sia allorchè sono state limitate all'industria o al solo settore manifatturiero.

Tab. 1. *Variazione % dell'occupazione rispetto a variazioni % del prodotto interno lordo a prezzi costanti.*

	1950-60	1960-70	1970-77
Italia	0,006	-0,073	0,140
Germania occidentale . . .	0,228	0,041	-0,360

Il motivo di ciò sta probabilmente nel fatto che, se pure l'occupazione è in una certa misura legata alle variazioni del reddito e degli investimenti, essa è forse ancor di più legata alla *struttura* della produzione e dell'accumulazione, alla scelta delle tecniche, alle condizioni socio-politiche che condizionano lo stato delle relazioni industriali ed, infine, allo stesso livello d'occupazione registrato all'inizio del periodo considerato.

L'analisi aggregata è quindi insufficiente e va integrata con l'analisi disaggregata e con riferimenti storico-istituzionali.

3. *Analogie e differenze nelle tendenze occupazionali dell'Italia e della R.F.T.*

Numerose sono le analogie fra le tendenze occupazionali registrate in Germania occidentale ed in Italia negli anni '50. In entrambi i paesi si è partiti da una situazione di forte disoccupazione (il tasso di disoccupazione stimato era nel 1950 superiore al 10% in Italia e al 7% nella R.F.T.) e si è avuto nel decennio una consistente riduzione sia del livello che del tasso di disoccupazione. In entrambi i paesi si è avuto un incremento della forza-lavoro, del tasso d'attività e dell'occupazione in corrispondenza ad un buon ritmo di aumento del reddito e dell'accumulazione.

Vi sono tuttavia anche differenze assai significative.

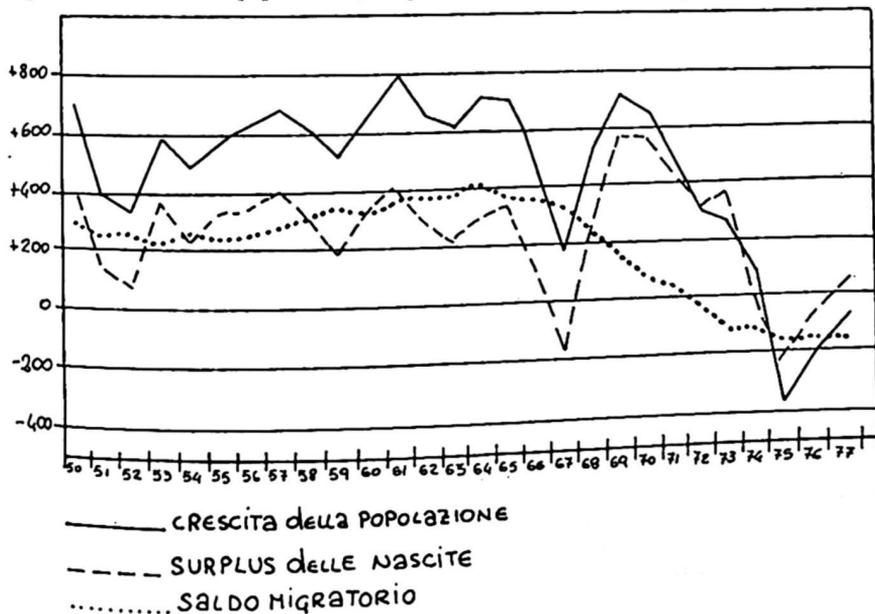
Dal punto di vista demografico la R.F.T., che aveva perso a causa del conflitto quasi 5 milioni di persone, ha registrato una dinamica naturale più bassa di quella italiana, ma un maggiore incremento della popolazione complessiva, a causa soprattutto

della forte immigrazione dall'Est, sostituita poi dall'immigrazione dall'Italia e dagli altri paesi mediterranei (4).

Sia il tasso di occupazione (% degli occupati sulla popolazione) che il tasso d'attività erano in Germania già all'inizio degli anni '50 nettamente più elevati che in Italia e l'incremento della occupazione è stato nel decennio più sostenuto.

Negli anni '60 e '70 le tendenze si sono rovesciate differenziandosi, tuttavia, per vari aspetti nei due paesi. In entrambi i paesi vi è stata una tendenza generale alla stagnazione dell'occupazione e alla diminuzione del tasso d'attività già dagli inizi degli anni '60. Tuttavia, mentre in Italia l'occupazione è caduta in particolare dal 1964 al 1966, essa è crollata in Germania soprattutto nel 1967 e dal 1974 al 1976. In queste due crisi la Germania ha inoltre espulso masse consistenti di forza-lavoro e di popolazione straniera (vedi fig. 2 e tab. 2). Negli anni settanta, in definitiva, anche per la forza del movimento sindacale, vi è stata in Italia una strenua difesa dei livelli occupazionali (che erano, tuttavia, assai più bassi che nella R.F.T.) mentre in Germania ne è stato permesso, ed in una certa misura favorito, il crollo.

Fig. 2 *Crescita della popolazione, surplus delle nascite, saldo migratorio (1950-1977).*



Fonte: Statistische Bundesamt.

(4) Vedi M. LIVI BACCI, *La trasformazione demografica delle società europee*, Loescher, Torino, 1977 e Federal Institute for Population Research, *The Population of the Federal Republic of Germany*, Wiesbaden, 1974.

Tab. 2. *Popolazione e mercato del lavoro nella R.F.T.*

Anni	Popolazione	Forza di lavoro	Tassi di attività (1)	Occupati totali	Stranieri (2)	Disoccupazione	Tasso di disoccupazione (3)
1950 (4)	46.908	21.577	46,0	19.997		1.580	10,4
1960 (4)	52.183	25.027	48,0	24.792		235	1,2
1960 (5)	55.433	26.518	47,8	26.247	279	271	1,3
1961	56.175	26.772	47,7	26.591	507	181	0,9
1962	56.837	26.845	47,2	26.690	629	155	0,7
1963	57.389	26.930	46,9	26.744	773	186	0,9
1964	57.971	26.922	46,4	26.753	902	169	0,8
1965	58.619	27.034	46,1	26.887	1.119	147	0,7
1966	59.148	26.962	45,6	26.801	1.244	161	0,7
1967	59.286	26.409	44,5	25.950	1.014	459	2,1
1968	59.500	26.291	44,2	25.968	1.019	323	1,5
1969	60.067	26.535	44,2	26.356	1.366	179	0,8
1970	60.651	26.817	44,2	26.668	1.807	149	0,7
1971	61.284	26.910	43,9	26.725	2.128	185	0,8
1972	61.669	26.901	43,6	26.655	2.205	246	1,1
1973	61.976	26.985	43,5	26.712	2.425	273	1,2
1974	62.054	26.797	43,2	26.215	2.323	582	2,6
1975	61.829	26.397	42,7	25.323	2.061	1.074	4,6
1976	61.531	26.148	42,5	25.088	1.937	1.060	4,6
1977	61.400	26.051	42,4	25.021	1.889	1.030	4,5

(1) Forza lavoro in % della popolazione.

(2) 1960 alla fine di luglio; 1961 alla fine di giugno.

(3) Disoccupazione in % di occupati dipendenti + disoccupati.

(4) Senza la Saar e Berlino.

(5) Con la Saar e Berlino.

Fonte: *Sachverständigenrat*, p. 232; *Wirtschaft und Statistik*; OCSE.

4. *Occupazione e ristrutturazione produttiva.*

La crisi dell'occupazione è in entrambi i paesi connessa a importanti, ma per diversi aspetti difformi, fenomeni di ristrutturazione produttiva. In Italia essa è stata soprattutto stimolata dalla entrata nella CEE e dalla risposta del capitale alle due fasi di forte conflittualità sindacale (inizi anni '60 e 1969-1972) (5). In Germania essa è, in particolare, dovuta negli anni '60 al massiccio processo di concentrazione tecnica, economica e finanziaria

(5) Cfr. V. VALLI, *L'economia e la politica economica italiana (1945-1975)*, Etas libri, Milano, 1977. Vedi inoltre A. GRAZIANI (a cura di), *Orisi e ristrutturazione nell'economia italiana*, Einaudi, Torino, 1976.

sovente intrapreso con l'appoggio del governo (6) e sotto lo stimolo del processo di crescente integrazione economica internazionale. Negli anni settanta vi sono stati inoltre importanti impulsi addizionali forniti dalla rivalutazione del marco nei confronti della media delle altre monete nazionali e delle drastiche politiche deflazionistiche perseguite dall'autorità di politica economica che hanno accelerato, e per alcuni aspetti modificato, il processo di ristrutturazione produttiva.

Il processo di ristrutturazione ha modificato profondamente i rapporti *fra* i rami di attività economica (agricoltura, industria e servizi) ed *all'interno* di questi.

Nella Germania occidentale, come hanno mostrato Fels e Schatz (7) e come si può vedere nella fig. 3, negli anni '50 e '60 il settore industriale ha mantenuto per ogni dato livello di reddito un peso occupazionale percentualmente più elevato che negli altri paesi OCSE ed il settore terziario è cresciuto proporzionalmente assai meno rispetto agli altri paesi OCSE.

Negli anni '70 si ha invece un certo riavvicinamento agli standard degli altri paesi OCSE, a cui è abbastanza vicina l'esperienza italiana.

Questa « peculiarità » dell'esperienza tedesca negli anni '50 e '60 è dovuta principalmente a due ordini di motivi *a)* la disponibilità di un flusso continuo di forza lavoro immigrata, *b)* la combinazione del mantenimento di un tasso di cambio relativamente basso per il marco (che è stato così per molti anni sostanzialmente sottovalutato) e di una politica economica particolarmente deflazionistica, che ha, fra l'altro, contenuto la crescita del settore terziario.

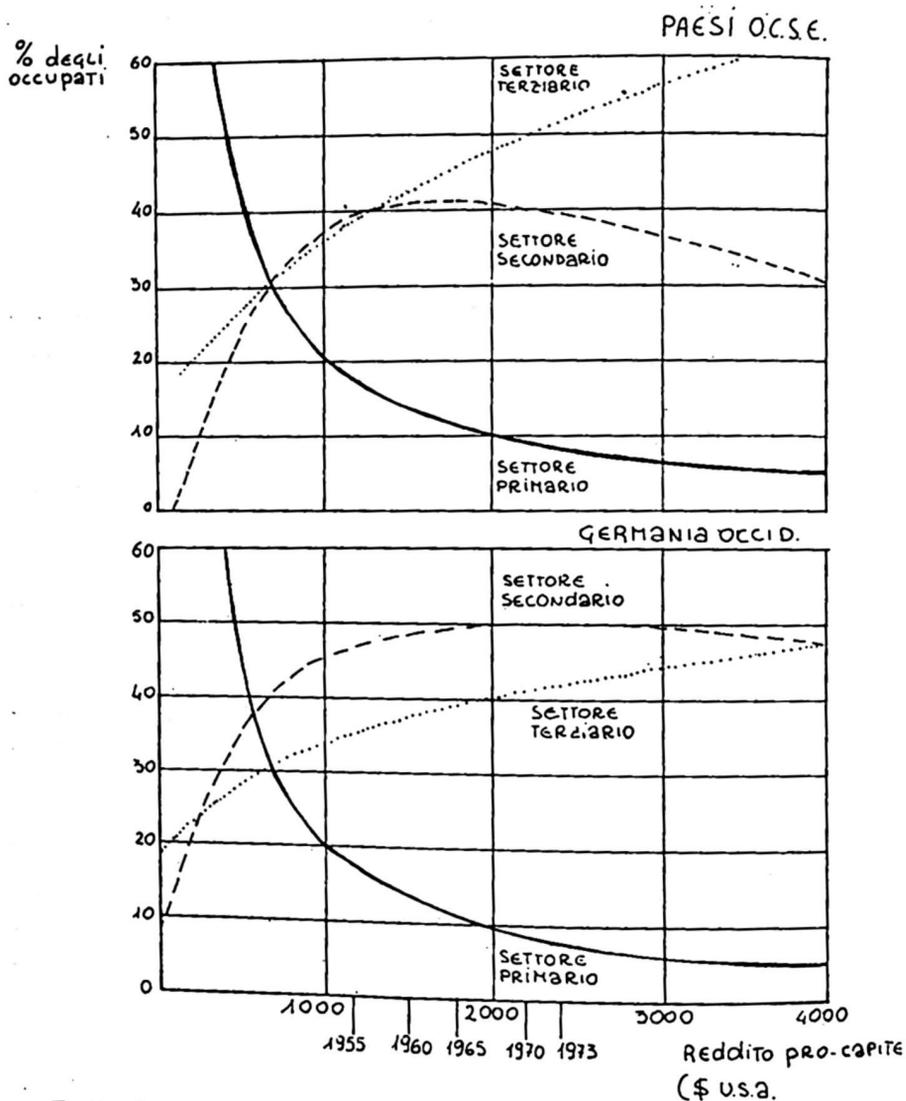
Vi è però una differenza importante fra gli anni '50 e gli anni '60. Nel primo decennio cresce fortemente sia la percentuale che l'ammontare assoluto degli occupati nell'industria; nel secondo questi indicatori restano sostanzialmente stagnanti a partire dal 1964. Nel primo decennio gli immigrati sono in preva-

(6) Si veda il capitolo di G. H. KÜSTER dedicato alle politiche pubbliche nei confronti dell'industria in Germania, in R. VERNON (a cura di), *L'intervento pubblico nell'industria: un'analisi comparata*, Il Mulino, Bologna, 1976, pp. 111 e ss.

(7) G. FELS e K. W. SCHATZ, *Sektorale Entwicklung und Wachstumsaussichten der westdeutschen Wirtschaft bis 1980*, in AA. VV., *Krise und Reform in der Industriegesellschaft*, Band I, Materialien, Europäische Verlagsanstalt, Francoforte, 1976, p. 158.

lenza tedeschi immigrati dall'Est, nel secondo sono soprattutto stranieri (8).

Fig. 3 Occupazione per settore in relazione al reddito pro-capite nei paesi O.C.S.E. (1971) e nella Repubblica Federale Tedesca (1950-1973).



Tratto da: G. FELS e K. W. SCHATZ, *op. cit.*, p. 158.

(8) Per un'approfondita analisi delle migrazioni in Germania vedi P. KAMMERER, *Sviluppo del capitale ed emigrazione in Europa: la Germania Federale*, Mazzotta, Milano, 1976.

La disponibilità di lavoratori stranieri non solo ha consentito all'economia tedesca di acquisire una maggiore elasticità nelle crisi (attraverso l'espulsione dei lavoratori stranieri), ma anche di contenere la dinamica del costo del lavoro per unità di prodotto, agendo sia dal lato dei salari che dal lato della produttività (9). Ciò ha contribuito, congiuntamente alla politica relativamente deflazionistica portata innanzi dalle autorità di politica economica, al rafforzamento del marco che, trovandosi in regime di cambi fissi, si trovava ad essere, negli anni '60, in misura crescente sottovalutato. La sottovalutazione del marco ha permesso alla R.F.T. di aumentare ancor di più la propria competitività internazionale, ristrutturando al contempo profondamente la propria base produttiva.

Nell'industria tale ristrutturazione ha assunto, in estrema sintesi, le seguenti caratteristiche:

a) un crescente processo di concentrazione, determinato, però, in misura notevole, oltre che dai processi di ristrutturazione e ricomposizione all'interno dei settori più deboli, dalla crescita d'importanza relativa dei settori ad elevata concentrazione (10);

b) un forte aumento del rapporto capitale/lavoro (11);

c) una crescita assai più rapida degli investimenti in macchinari rispetto agli investimenti in edifici ad uso industriale (12).

A partire dal 1969, con l'inizio del processo di rivalutazione del marco e, soprattutto dopo il 1973, la ristrutturazione si fa più violenta. La rivalutazione e la deflazione penalizzano soprattutto i settori produttori di beni di consumo che reagiscono espellendo

(9) Per un'analisi più dettagliata si veda il mio paper *Sviluppo senza occupazione in un paese importatore di forza-lavoro: il caso della Germania occidentale*, in « Giornale degli Economisti », marzo-aprile 1979.

(10) Cfr. P. CIOCCA e F. PIERELLI, « Caratteri strutturali dell'inflazione internazionale (1969-1975) », in Servizio Studi della Banca d'Italia, *Contributi alla ricerca economica*, n. 5, Roma, 1975, p. 63. Sul processo di concentrazione in Germania si veda: Bundestag, *Bericht über das Ergebnis einer Untersuchung in der Konzentration in der Wirtschaft*, Quaderni del Bundestag, periodo IV, n. 2320, Hegner, Bonn, 1964; Consiglio degli Esperti per la valutazione dello sviluppo economico complessivo, *Jahresgutachten 1971-72: Wahrung, Geldwert, Wettbewerb*, Kolhammer, Stoccarda, 1971, pp. 125-126; K. D. GEORGE e T. S. WARD, *The Structure of Industry in the E.E.C. An International Comparison*, Cambridge Univ. Press, Cambridge, pp. 38 e s.

(11) Vedi Consiglio degli esperti per la valutazione dello sviluppo economico complessivo, *Jahresgutachten 1976-77: Zeit zum investieren*, Kolhammer, Stoccarda, 1977, p. 154.

(12) Vedi L. MARCOLUNGO, *Investimenti ed occupazione nella R.F.T.*, paper in corso di preparazione, Padova, 1978.

manodopera ed investendo massicciamente all'estero. I settori produttori di beni d'investimento reggono invece assai meglio alla crisi economica grazie soprattutto alle esportazioni, ed aumentano così in modo consistente la loro quota sugli occupati e sul valore aggiunto dell'industria (13), mentre i settori produttivi di materie prime, beni intermedi per la produzione e beni alimentari mantengono più o meno la loro quota relativa sugli occupati.

La risposta data dal sistema produttivo tedesco alla maggiore integrazione economica internazionale ed anche all'inasprimento dei conflitti aziendali registratosi soprattutto nel periodo 1969-73 (14), non è stato tanto quindi, come in Italia, il decentramento produttivo ed il maggior ricorso all'assistenza finanziaria pubblica; ma un processo di concentrazione e ristrutturazione ancora più profondo ed incisivo che in Italia ed il ricorso a dosi massicce di deflazione e rivalutazione negli anni della crisi. L'obiettivo di queste politiche è stato non tanto quello di contenere l'inflazione, ma quello di rafforzare il marco e la posizione finanziaria e politica della Germania nel contesto internazionale attraverso attività consistenti della bilancia dei pagamenti (15) nonchè di tenere il più possibile sotto controllo, dapprima con l'immigrazione, poi con la disoccupazione, le spinte conflittuali provenienti dal movimento operaio.

(13) La quota sugli occupati sale dal 43,9% del 1968 al 47,7% del 1975. Vedi Statistisches Bundesamt, *Lange Reihen zur Wirtschaftsentwicklung* (1976), Kolhammer, Wiesbaden, 1976, p. 39.

(14) Vedi M. MÜLLER JENTSCH e H. J. SPERLING, « Sviluppo economico, conflitti di lavoro e relazioni industriali nella R.F.T. dal 1966 al 1974 », in C. CROUCH e A. PIZZORNO, *Conflitti in Europa*, Etas Libri, Milano, 1977, pp. 201-276.

(15) È questa la tesi avanzata, con argomentazioni quasi tutte convincenti, da Pierluigi CIOCCA e Orietta VITO-COLONNA, *La politica economica della Germania federale ed i suoi riflessi internazionali (1969-1978)*, Servizio studi della Banca d'Italia (ciclostilato), Roma, 1978.