

## I MODELLI NORDICI: GENESI, CONCETTI, SFIDE

di Paolo Borioni

---

L'articolo presenta i sistemi di welfare nordici nella loro capacità diacronica di determinare politiche economiche e del lavoro orientate alla produttività e alla piena occupazione. Tale compromesso, però, viene, tramite la ricostruzione storica, definito come una serie di prassi in cui il presupposto determinante è la diversità di interessi fortemente organizzata, non già, come spesso superficialmente ritenuto, l'inclinazione consensuale dei nordici. Sulla scorta di ciò vengono poi corretti alcuni dispositivi concettuali, aggiornandoli alla luce quella che è la migliore e più recente ricerca in storia sociale ed economica in questo campo. Infine, l'assenza di consenso antropologico viene corroborata con una panoramica su come e quanto le riforme intraprese negli ultimi anni in Svezia e Danimarca siano orientate a mutare proprio i presupposti di un equilibrio fra autonomia degli interessi, forza della loro rappresentanza, welfare e compromesso economico-sociale.

This article approaches the Nordic welfare systems from the point of view of their diachronic capacity to determine economic and labour policies oriented in the direction of both productivity and full employment. However, on the basis of historical reconstruction this compromise is defined as a series of practices behind which the decisive fundamental condition is a diversity of interests and not, as is often superficially supposed, the consensual inclination of the Nordic people. Starting from this basis, a number of conceptual constructions are duly revised in the light of the findings offered by the most recent research in social and economic history in this field. Finally, the lack of anthropological consensus is borne out by survey of the various reforms launched in Sweden and Denmark in recent years, pointing out how and to what extent they are oriented in such a way as to modify the criteria of an equilibrium between autonomy of interests, the relative strength of their representation, welfare and economic-social compromise.

---

### 1. LA SVEZIA E IL NESSO COMPETITIVITÀ-WELFARE

Come evidenzia Sheri Berman in un suo importantissimo studio in cui compara la situazione socialdemocratica in Svezia e in Germania nei primi decenni del Novecento, fino agli anni Venti il regno nordico non aveva mostrato alcuna naturale tendenza alla democrazia progressista, e tantomeno "consensuale"<sup>1</sup>. Fino alla metà degli anni Trenta vige invece una democrazia instabile, che si dibatte fra principi conservatori, vaste zone di povertà, emi-

---

Paolo Borioni, Fondazione Giacomo Brodolini. Collabora con il Center for Nordic Studies dell'Università di Helsinki e con Nord-Wel, Center of Excellence for Nordic Welfare History.

<sup>1</sup> «Se si guarda dall'orizzonte degli anni Venti non c'era molto che indicasse la via di un "compromesso storico". La Svezia era a quel tempo uno dei paesi occidentali più afflitti da conflittualità del mondo occidentale. Dopo il grande sciopero generale del 1909 le relazioni fra le parti erano rimaste per lungo tempo molto fredde. Gli aspri conflitti per il recupero indicizzato degli anni di carovita durante la Prima guerra mondiale e per l'introduzione delle otto ore alla fine degli anni Dieci rafforzarono la sfiducia reciproca». Nonostante seguisse un periodo di maggiore vivibilità, inoltre, Magnusson fa notare che «in occasione della depressione al principio degli anni Trenta le contrapposizioni aumentarono di nuovo, e la conflittualità esplose» (Magnusson, 1996, pp. 446-7).

grazione e arretratezza, conflitto sindacale aspro, accentuato contrasto fra interessi agrari protezionisti e liberoscambismo della grande industria e delle classi salariate urbane<sup>2</sup>. La già notevole forza socialdemocratica non aveva prodotto che governi caduchi, instabili e comunque ancora del tutto prigionieri, ad esempio, dei precetti del “pareggio di bilancio” e della economia liberale classica<sup>3</sup>. Come la SPD di Weimar, insomma, il SAP svedese soprattutto gestiva al meglio la capacità dello sviluppo economico di produrre competitivamente occupazione operaia nell’attesa che si imboccasse la china “secondointernazionalista” della inevitabile prevalenza del socialismo. Sia chiaro: la cura della competitività dei fattori dell’offerta, come vedremo, rimarrà sempre uno dei punti essenziali di continuità della socialdemocrazia (soprattutto nordica, ma non solo). Tuttavia, dagli anni Trenta la socialdemocrazia svedese riuscirà a coniugare questo elemento programmatico fondamentale con una prassi politico-sindacale di gradualismo molto più incisivo ed egemonico. Come dice la Berman (1998, p. 11):

Il SAP sostenne vigorosamente la causa della democratizzazione in Svezia negli anni precedenti la Prima guerra mondiale, e mantenne tale posizione di *leadership* fino al collasso del vecchio regime nel 1917-18. Nei primi anni Trenta il partito sviluppò poi un’economia politica fortemente interventista, cementando così un’alleanza con i partiti contadini. Queste azioni furono cruciali nel condurre la Svezia verso decenni di egemonia socialdemocratica. La SPD, da parte sua, fu perlopiù travolta dagli eventi rivoluzionari del primo dopoguerra e fu incapace di sfruttare l’opportunità di democratizzare la Germania in modo più completo. Dieci anni dopo, inoltre, nonostante accalorati dibattiti interni al partito, la SPD non riuscì a produrre un piano economico convincente in risposta alla depressione economica, né riuscì a formulare appelli capaci di attrarre gruppi sociali esterni alla classe operaia.

L’analisi storica di Sheri Berman coglie come il modello svedese si sia formato attorno a soluzioni socio-economiche politicamente persino ardite, non su di una omogeneità consensuale tendenziale. Lo stratega principale della socialdemocrazia del tempo, Ernst Wigforss, concepì, indipendentemente da Keynes (e anzi basandosi più che altro sulle teorie marxiane e fabiane sul sottoconsumo), una politica della domanda capace anche di includere le richieste agrarie di maggiore protezione daziaria sull’importazione di beni agricoli: la situazione di progressiva chiusura dei mercati esteri condusse la socialdemocrazia a mutare la sua ostilità verso il protezionismo. Ciò, pragmaticamente, fu anche motivato dalla necessità di concludere un accordo con il partito contadino capace di stabilizzare una situazione politica altamente precaria per il governo socialdemocratico al potere dal 1932. Una parte delle industrie, quelle di maggiore contenuto ingegneristico-meccanico, assicurava anche nella depressione mondiale buoni livelli di esportazione, ma le altre, legate al ciclo legno-carta, soffrivano di un grave crollo della domanda estera. La soluzione fu allora quella di fare maggiormente leva sul mercato interno con grandi programmi di investimenti pubblici, e, al contempo, sia proteggere il mercato interno

<sup>2</sup> Circolano, invece, idee piuttosto semplicistiche (e ripetitive) sul nesso omogeneità-consenso-universalismo, che coinvolgono inevitabilmente i modelli nordici. Eccone una: «And indeed, it is not by chance that social democracy and welfare states have worked best in small, homogeneous countries, where issues of mistrust and mutual suspicion do not arise so acutely. A willingness to pay for other people’s services and benefits rests upon the understanding that they in turn will do likewise for you and your children: because they are like you and see the world as you do» (Judt, 2009).

<sup>3</sup> «Ad esempio nel 1918 il ministro delle finanze socialdemocratico Fredrik Thorsson tagliò le spese così drasticamente, e senza il minimo pensiero per le conseguenze che ciò poteva avere per l’occupazione, che gli riuscì di dare il proprio nome a quello che da allora è stato chiamato l’effetto Thorsson. La stessa politica venne seguita anche durante la grande crisi del 1921-22» (Magnusson, 1996, p. 403).

dei prodotti agricoli più in difficoltà, sia assicurare sovvenzioni e una politica del credito molto favorevole ai produttori agricoli, ai quali, attraverso accordi con le loro associazioni di categoria, venne concesso anche di controllare gran parte della stessa distribuzione dei prodotti. In tal modo si uscì da un'epoca (durata fino a tutti gli anni Venti) in cui la disoccupazione operaia era stata concepita come un problema di rappresentanza politica "di classe" in sé, cui fornire soluzioni esclusivamente legate a lavori socialmente utili. Il limite di questa soluzione era che, non producendo ordinativi sul mercato libero, essa non aveva effetti oltre al limitato sollievo concesso alle classi salariate dell'industria, e non era dunque popolare oltre l'elettorato classico socialdemocratico. Con gli anni Trenta e l'apporto di Wigforss, la disoccupazione operaia ed urbana venne invece concepita come un problema di domanda la cui risoluzione doveva però giovare anche al mondo agricolo, dunque a nuove alleanze politico-sociali e perciò al paese nel suo insieme. Come si vede, la fisionomia aperta ed *export-led* cresciuta fino agli anni Venti rimaneva importantissima, poichè aveva permesso di far crescere alcuni settori produttivi capaci di cavarsela in ogni situazione. Ma su questa base la duttilità del *principled pragmatism* (Heclo, Madsen, 1987) aveva poi anche consentito di non fermarsi soltanto a questa attenzione (peculiare del riformismo socialdemocratico) verso il rafforzamento dell'offerta inteso come potenziamento produttivo e dell'occupazione operaia.

Fra i fattori che permisero il successo di tale politica vi furono anche l'abbandono del *gold standard* nonché la presenza già consolidata di settori ingegneristico-meccanici maggiormente capaci di imporsi anche in periodi di chiusura dei mercati (Magnusson, 1996, pp. 370-4). A ciò va aggiunta un'urbanizzazione ed un passaggio dal lavoro agricolo a quello salariato industriale che aveva già negli anni Trenta permesso di costituire una domanda di prodotti agricoli tale da rendere efficaci le misure protezionistiche sopra descritte. Di conseguenza, poi, ciò permetteva a sua volta di costituire nelle campagne (oltre che tramite le opere pubbliche) un mercato ricettivo per le produzioni industriali destinate al mercato interno (Overton, 2009, p. 67)<sup>4</sup>.

Il quadro non delinea soluzioni radicate nella (o derivanti dalla) mitica "omogeneità" nordica (come per esempio una domanda pubblica da welfare universalistico finanziato da alte tasse). Al contrario, tale egemonia si strutturerà nel dopoguerra attorno ad un altro elemento, che solo in parte ha a che fare con il welfare pubblico: la capacità del complesso socialdemocratico-sindacale di influenzare le quantità e le qualità dell'investimento capitalistico produttivo. Ad illustrare tale evoluzione propongo due casi: *a*) lo scontro interno al movimento operaio (specie fra il ministro Gustav Möller e i prevalenti settori del sindacato) riguardo al modello di welfare da costruire; *b*) la natura del cosiddetto sistema Rehn-Meidner.

Quanto al punto *a*), come Åmark e Lundberg (2003, pp. 42-3, 45-8) spiegano assai bene, il sistema di casse di disoccupazione "Ghent" gestito dai sindacati non era (e non è) affatto universalistico: intorno al 1950 lasciava fuori da ogni protezione circa 700.000 lavoratori ed era (come ancora è) ritenuto indiscutibile il suo legare le prestazioni di indennità al reddito da lavoro precedente la disoccupazione. Si trattava di un principio che la confederazione sindacale LO e la gran parte del partito socialdemocratico difendevano anche in altri settori, come quello delle casse malattia e delle pensioni. Fu contro questo

<sup>4</sup> Se nel primo decennio del XX secolo la percentuale di popolazione italiana impiegata in agricoltura era del 61%, essa era nel decennio 1920-30 calata al 55%. In Francia il calo era stato dal 42 al 35%, in Svezia dal 52 al 42%, costituendo come si vede un equilibrio demografico ideale per garantire il tipo di sviluppo e di alleanza politica sopra descritto.

principio che il ministro per gli Affari Sociali Gustav Möller, fautore invece di un welfare più universalistico, si scontrò duramente e perse fra gli anni Trenta e gli anni Cinquanta. Senza entrare in particolari, è utile evidenziare che Möller alla fine fu costretto a dimettersi dalla commissione che esaminava la riforma sociale, e fu sostituito da Gunnar Sträng, vicino alla LO.

Pertanto, si può affermare che il *primus motor* del modello svedese è coinciso non con la inesistente natura consensuale del paese ma con il potere organizzativo del complesso formato da partito e sindacato dei salariati (specie operai, ma non solo), al centro del quale, spiegano Åmark e Lundberg (ivi, pp. 50-1):

troviamo due differenti principi. Il primo consisteva nella valorizzazione della produttività. [...] Le differenze nei salari dovevano essere motivate dal tipo di professione e dalla competenza nelle prestazioni. D'altro canto, la LO si proponeva anche di organizzare i sistemi di indennità in modo tale da garantire ai lavoratori (maschi) un uguale standard di vita, a prescindere da dove vivessero nel paese e da quanto ampie fossero le famiglie a cui dovevano provvedere. [...] Nei sistemi dei salari e in quelli delle indennità gestiti dai sindacati stessi, nelle quote sindacali, troviamo un meccanismo completamente realizzato di classificazione sociale con norme sociali istituzionalizzate, diretto e controllato dai rappresentanti eletti del movimento dei lavoratori e dai suoi funzionari. Quando i funzionari e i rappresentanti del movimento dei lavoratori rivendicavano i diritti di uomini adulti e nel pieno della loro capacità produttiva, essi sostenevano anche che questi dovevano essere considerati superiori. [...] L'istituzionalizzazione di queste norme li rese potenti; ed esse divennero un modo di pensare, riguardo alla classificazione sociale, replicato e confermato mille volte. Fu questo potere istituzionale che la LO scelse di appoggiare. Il movente principale dell'azione della LO erano le richieste di una giustizia di classe e di un'eguaglianza tra colletti blu e bianchi, tra classe operaia e borghese. La conservazione del reddito doveva essere un diritto sociale, che comprendeva tutti i lavoratori salariati, senza preoccuparsi delle ambizioni e delle azioni dei datori di lavoro. I diritti sociali erano garantiti dallo Stato, ma erano posti in atto attraverso la mediazione dei partiti politici, dei gruppi di interesse e delle associazioni volontarie – attraverso le organizzazioni della società civile. Le società per l'assicurazione di malattia e i fondi di disoccupazione influivano sull'elaborazione delle norme relative ai sistemi di assicurazione sociale e sulla loro attuazione; gli attori del mercato del lavoro elaboravano i propri progetti, che a loro volta influivano fortemente sulle possibilità dello Stato di scegliere le proprie soluzioni. Possiamo chiaramente parlare di una "relativa autonomia della società civile".

Per la finalità di questo saggio i principi da evidenziare sono in sintesi i seguenti: 1. i sindacati erano decisi a organizzare personalmente tutti i meccanismi che incentivavano a perseguire migliori risultati salariali e di produttività (il cosiddetto "sistema Ghent"); 2. per questo, dovevano essere presenti anche nelle assicurazioni per la malattia, la disoccupazione e l'infortunio i risultati della lotta per il salario e la produttività; 3. lo Stato, secondo i sindacati (e per effetto del loro deliberato condizionamento in quanto "autonoma società civile"), doveva agire, beninteso, per assicurare assistenza sociale a tutti, ma ancor più basilare era che aggiungesse cifre cospicue alle casse assicurative, così da elevare ed estendere moltissimo, a prescindere dal rischio di disoccupazione delle diverse categorie, il tasso di sostituzione delle indennità rispetto al salario; 4. si otteneva così un elevatissimo potere organizzativo dei sindacati (e infatti la densità sindacale nordica è di gran lunga la maggiore del mondo), risultato che dipendeva dalla relazione stretta fra la convenienza ad aderire alle casse assicurative sindacali e l'adesione al sindacato; 5. importante: tale forza organizzativa dipendeva però anche dal potere (di co-determinatore degli equilibri socio-economici) che sul mercato del lavoro i sindacati e i loro singoli iscritti potevano esercitare grazie al "salario di riserva" così formatosi.

In sostanza, da un lato, è vero che le istituzioni universalistiche del welfare e il loro finanziamento per via fiscale sono stati una conquista importante per la socialdemocrazia e per il sindacato svedese: essi hanno infatti allargato a settori ampi di classe media (sia come beneficiari, sia come operatori del welfare) il consenso verso il sistema ed hanno (sia per i loro servizi sia per l'offerta di lavoro nella cura e nella burocrazia) fornito una spinta potente all'occupazione femminile, e quindi ad un sistema basato su due redditi per famiglia. Tuttavia, dall'altro lato, tutti ciò viene dopo, sia per impatto funzionale sia cronologicamente, il complesso di "demercificazione" (organizzativo, assicurativo, politico tramite l'alleanza con la socialdemocrazia) che consente al sindacato di esercitare la propria funzione in condizioni di "parità" con le parti datoriali. Tale parità coincide, come vedremo, con la riforma del capitalismo e del capitale, nel senso di condizionarlo ad investire sempre di più con il fine di generare alti livelli di occupazione in condizione di produttività quanto più possibile crescente.

Quanto al punto *b*), a dimostrazione e a descrizione di quanto affermato, è utile esporre la realizzazione forse più completa, efficace e coerente di questo modello di azione sindacale e socialdemocratica: il sistema Rehn-Meidner, in vigore nel decisivo ventennio che parte con gli anni Cinquanta. In primo luogo, va rimarcato che il nesso fra produttività e welfare "Ghent" non si basa soltanto su alti tassi di sostituzione del salario e forza organizzativa e negoziale del sindacato, ma anche sulla dotazione di forti politiche attive del lavoro. Si tratta di un elemento decisivo, perché il legame fra lavoro e prestazioni del welfare "Ghent" significa anche che viene adottata la cosiddetta *arbetslinjen* (traducibile in "principio del lavoro"), ovvero che i lavoratori devono da parte loro essere sempre disponibili ad assecondare lo sforzo sindacale per assicurare alti salari e diritti tramite produttività e investimenti. Come? Soprattutto accettando di migrare nel sistema produttivo (ma certamente anche nel paese) acquisendo nuove competenze. Creazione chiave di questa strategia è la AMS (*Arbetsmarknadensstyrelse*), ente pubblico creato nel 1947, dotato di grandissime competenze e preposto proprio all'attuazione coordinata di politiche attive del lavoro su larga scala. Acquisito anche questo elemento, sono a disposizione tutti i presupposti della strategia preposta da Gösta Rehn e Rudolf Meidner, detta anche *solidarisk lönepolitik* (politica salariale solidale).

Possiamo datare la costruzione di questa strategia del sindacato di classe LO a partire dalla pratica degli accordi di Saltsjöbaden del 1938, in cui le parti regolarono a livello nazionale i propri rapporti per risolvere le controversie in modo negoziale prima di ricorrere al conflitto. Pur se grandissimi conflitti sindacali sono poi esplosi regolarmente (alla fine degli anni Cinquanta, alla fine degli anni Sessanta e poi in modo endemico negli anni Settanta), il sistema è perlopiù riuscito a mantenere i governi fuori dal gioco di mediazione<sup>5</sup>. Questo, che è un tratto di tipica "autonomia del sociale" (per quanto regolata) di stampo nordico, era considerato un vantaggio anche dalla parte confindustriale (SAF), visto il protrarsi pressoché ininterrotto per decenni di governi socialdemocratici. Ma dal punto di vista della LO, la pratica del cosiddetto "spirito di Saltsjöbaden" era finalizzata soprattutto a produrre un consolidamento e un rafforzamento dell'autonomo potere sindacale nelle relazioni industriali. Ciò avvenne con accordi riguardanti la sicurezza sul lavoro (1941), sull'apprendistato (1944), sui consigli di fabbrica (1946) e sulla formazione dei lavoratori (1948), e con la capacità di far accettare ad alcune categorie un certo grado di centralizzazione confederale degli accordi. Tuttavia, è evidente che, come spiega bene

<sup>5</sup> Come vedremo con delle eccezioni, specie nella prima metà degli anni Settanta.

il Magnusson (1996, pp. 448-9): «Per i leader sindacali era chiaro che la via ultimativa al progresso era avere organizzazioni sindacali forti. L'accordo, la regolamentazione negoziale e i colloqui fra le parti conferivano alle organizzazioni sindacali maggior potere, sia nei confronti delle controparti sia verso i propri iscritti». Quindi anche le relazioni industriali regolate erano concepite non consensualmente, ma per assicurarsi un esercizio in condizioni di parità della dialettica capitale-lavoro. La categoria da utilizzare non è quella di "consenso", ma quella di "compromesso" fra interessi diversi e fortemente organizzati nella distinzione.

In seguito, Gösta Rehn e Rudolf Meidner, eminenti economisti del sindacato, aggiunsero un ulteriore elemento del complesso egemonico riformista nordico, allorché al congresso della LO del 1951 venne delineata la strategia che porta il loro nome. Sostanzialmente, la maggiore finalità dell'azione sindacale doveva essere, secondo i due economisti, quella di raggiungere altissimi tassi di occupazione e alti livelli di retribuzione. Per ottenere questo, occorreva però anche tenere conto dell'innovazione e della stabilità dei prezzi, elementi interconnessi in quanto il primo garantiva il secondo: l'alta stabilità dei prezzi permetteva sia la competitività sia il potere d'acquisto reale dei salari, mentre l'innovazione sia rendeva sostenibile l'alto livello delle retribuzioni sia collegava queste ultime ad un'elevata produttività, contenendo le dinamiche inflattive altrimenti potenzialmente presenti. Su questo piano strutturale si poteva poi, *soprattutto*, chiedere ai detentori di capitale e mezzi di produzione di investire corposamente e con continuità, inducendoli ad aprire una strada di competitività "alta". L'economia poteva così trovare sia uno sfogo in esportazioni ad elevato valore aggiunto sia una domanda interna da salari, e ciò nel senso che sempre più persone erano attive in un'industria (e in genere in un'economia) che pagava salari crescenti ma solidamente competitivi.

La "politica salariale solidale" era parte integrante di questa strategia, in quanto se la forza del sindacato poteva convincere le categorie e i settori più forti a mitigare le proprie richieste (partendo da livelli elevati di retribuzione ma accettando di non esigere il massimo del potenziale) si poteva poi spingere per maggiori salari nelle categorie e nei settori meno forti in quanto a produttività e valore aggiunto. Ciò permetteva di non innescare l'inflazione da domanda e da salari, e inoltre fungeva da stimolo per i settori meno competitivi dell'economia. Infatti, mentre l'equilibrio (a retribuzioni già alte) nelle richieste salariali nei settori più forti permetteva alle aziende ad alto valore aggiunto di investire e di rimanere disciplinatamente all'interno del perimetro qui delineato, la più accentuata spinta rivendicativa nei settori "deboli" poneva le aziende di quei comparti di fronte a una scelta evidente: investire maggiormente in innovazione e valore aggiunto oppure chiudere. In ambedue i casi, vista invece la salute dei settori innovativi e più profittevoli, si spingeva verso l'alto il sistema produttivo nel suo complesso, poiché se chiudevano molte aziende poco remunerative e competitive si rendeva disponibile maggiore manodopera per quelle forti e remunerative, incoraggiate ad investire e a creare lavoro dal contesto determinatosi. Questa dinamica era consentita anche dalle politiche attive del lavoro cui erano legati i redditi di disoccupazione delle casse sindacali di tipo "Ghent", di cui la sopra citata autorità del mercato del lavoro AMS era parte essenziale.

Ad ogni modo, per il nostro discorso sulla natura del welfare nordico è soprattutto importante notare come ad emergere siano ancora una volta più i suoi caratteri funzionali nella dialettica fra lavoro e capitale che non quelli di stimolo della domanda aggregata e di sintomo di una società consensuale. La domanda aggregata, secondo Rehn e Meidner, doveva essere soprattutto un effetto combinato di alti tassi di occupazione, alti investimenti e



alti salari. Quanto invece alla politica di bilancio pubblico, essi ritenevano, con potere persuasivo evidente nei riguardi dei decisori politici socialdemocratici, che essa dovesse essere piuttosto restrittiva, tanto più che in presenza di elementi espansivi come quelli appena descritti non occorreva crearne di meno “virtuosi”. Se poi vogliamo riferirci precipuamente alla politica fiscale: «Specialmente Gösta Rehn riteneva che si dovesse condurre una politica finanziaria molto restrittiva, ovvero tenere basse le uscite e aumentare le tasse» (ivi, p. 453). Ecco quindi che anche la dinamica fiscale, e in prospettiva di welfare universalistico, va ricondotta alla logica complessiva qui descritta. Del resto, la TAB. 1 fissa dati cronologici e quantitativi in tal senso espliciti. In essa si vede infatti che fino ad un’epoca assai tarda i livelli impositivi dei paesi nordici fossero anzi spesso più contenuti che altrove, e dunque non fosse questa la preconditione dello sviluppo del welfare nordico, bensì il contesto di gestione e riforma del capitalismo che abbiamo fin qui delineato.

Tabella 1. Livelli impositivi

Tassazione in % del PIL	1925	1933	1950	1960	1975
Svezia	16,0	18,9	21,0	28,7	46,6
Norvegia	20,9	25,1	–	32,0	44,7
Danimarca	19,6	20,1	19,8	25,3	43,0
Finlandia	21,6	20,1	27,8	27,5	37,5
Olanda	14,9	18,6	30,3	30,4	46,9
Germania	17,8	23,0	30,1	33,9	35,2
Francia	21,1	26,3	30,2	33,4	36,9
Italia	17,5	30,6	–	27,0	32,3
Regno Unito	22,6	25,2	33,1	27,3	36,7
USA	11,0	23,4	23,9	27,5	30,3

Fonte: Magnusson (1996, p. 395).

È questo contesto, ovvero il perseguimento con vari mezzi (di cui il welfare è uno) della parità fra schieramento sindacale e socialdemocratico e schieramento datoriale, che ci permette di comprendere al meglio anche la genesi, la dinamica e la morfologia del welfare nordico. Come spiega bene lo storico finlandese Pauli Kettunen, centrali sono soprattutto due idee: «The first idea was parity between the labour market parties, organized symmetrically at various levels of national society. [...] The strong trade unions were supposed to extend democracy in two senses, both as a “popular movement” and as one of the two “parties” making parity-based agreements on the labour market. The second idea was a virtuous circle between efficiency, solidarity and equality» (Kettunen, 2006, pp. 59-60).

La ragione di questo circolo virtuoso fra efficienza, solidarietà ed eguaglianza stava nella stessa logica interna del sistema “Ghent”, poiché, come nota Edling, un altro studioso nordico (2006, p. 105): «It was extremely difficult to discriminate between “involuntary” joblessness and “voluntary” forms of idleness. Voluntary insurance offered a way out of this predicament. The workers themselves had to carry the main burden; if their contributions were to fund the insurance it would be in their interest to closely scrutinize all ap-

plicants. This became a key argument for the Ghent system in Denmark, Finland, Norway and Sweden».

Il sistema "Ghent" consentiva, cioè, proprio agli interessati di distinguere fra disoccupazione volontaria e involontaria, prevenendo fenomeni di lassismo, ma la sua utilità oltrepassava la concreta, interessata vigilanza dei sindacati e degli iscritti sulla sostenibilità del sistema delle casse. Tale sistema ha anche evidentemente rappresentato un incentivo economico generale a produrre buona occupazione e buoni salari: infatti, da una parte i sindacati erano interessati a lavoratori che una volta espulsi dal ciclo produttivo fossero attrezzati al meglio a rientrare nel mercato del lavoro con competenze migliorate, tali cioè da ricominciare a contribuire senza problemi alle casse grazie a mansioni qualitative e ben retribuite. Dall'altra parte le controparti datoriali, per quanto sempre soffrendo, come vedremo, i vincoli del sistema, vista la forza egemonica delle relazioni industriali nordiche erano anch'esse interessate a controbilanciare i cospicui costi salariali del sistema con rilevanti e coerenti progressi di competitività nelle produzioni con crescente valore aggiunto. Per queste ragioni la Svezia, anche rispetto agli altri paesi nordici, ha aperto la strada all'uso massiccio delle politiche attive del lavoro.

Il peso di queste politiche attive del lavoro crebbe, del resto, in corrispondenza di quanto appena affermato: il budget del già menzionato *Arbetsmarknadsstyrelsen* (AMS), già ingente ma mantenendosi sotto il 2% del bilancio pubblico per tutti gli anni Cinquanta, era successivamente esploso: dal 3,75% del 1960 al 5,3% del 1970. Il fine era quello di finanziare iniziative contro casi di disoccupazione regionale causati dall'alta mortalità esercitata sulle aziende dal principio di distruzione creativa del sistema Rehn-Meidner, ma per le stesse ragioni era ancora maggiormente quello di fornire incentivi concreti alla mobilità della manodopera, di riconvertirla e formarla professionalmente (Magnusson, 1996, pp. 452-4).

Riaffiora di nuovo la filosofia di base del socialismo nordico (e soprattutto svedese): utilizzare, anche in senso anticiclico, fattori finalizzati ad alimentare e plasmare innanzitutto un vivace funzionamento del lato dell'offerta (più che vero keynesismo da bilancio pubblico, si tratta di "Keynes-plus", con la costante ambizione di costruire secondo gli interessi dei salariati i fattori produttivi e i criteri di investimento)<sup>6</sup>.

Così, proprio Rudolf Meidner si esprimeva (con qualche ironia) in proposito:

Il governo aderisce con vigore al principio di non voler risolvere i problemi occupazionali con misure di generale innalzamento del potere d'acquisto. Durante i periodi di alta congiuntura, in cui la politica di bilancio si conferma ripetutamente inefficace ad impedire surriscaldamento e inflazione, vengono intraprese e ampliate politiche attive del lavoro come mezzo per livellare certi squilibri regionali o settoriali. In altre parole il governo determina un incremento continuo delle spese in politiche per il mercato del lavoro, focalizzandosi maggiormente su misure di creazione di lavoro durante le congiunture negative, e maggiormente su quelle di riconversione delle competenze della manodopera durante le congiunture positive (Andersson, Meidner, 1973, p. 46).

Per tutte queste ragioni è errato concentrare troppo l'attenzione sul versante universalistico del welfare e sui suoi elevati costi fiscali, sia nel senso di considerarlo l'elemento maggiormente definitorio e descrittivo dei sistemi nordici, sia, e anzi soprattutto, nel senso

<sup>6</sup> Sul "Keynes-plus" come cultura socialdemocratica basta dire che esso fu alla base della proposta di Delors e del suo *Libro bianco* per l'Europa (Holland, 1999).



di farne il centro di origine di quei sistemi<sup>7</sup>. Esso, anzi, si è massimamente affermato quando la “parità” (concetto ancora più esatto di “compromesso”) fra le parti aveva già forgiato la logica socio-economica di questi paesi. È ben più utile assumere un principio esplicativo diverso, se non inverso: la “demercificazione” nasce altrove (e come abbiamo visto in “tensione” con il principio universalistico), e solo dopo si allarga utilizzando anche (non solo) il principio universalistico.

Del resto, la TAB. 2 ci mostra chiaramente che anche le spese sociali e il loro sviluppo cronologico confermano quanto appena affermato.

Tabella 2. Spesa sociale sul PIL

	1800	1900	1930	1960	1980	1995
Danimarca	0,96	1,41	3,11	12,26	26,44	30,86
Italia	–	0	0,08	13,10	17,10	23,71
Giappone	–	–	–	–	–	12,24
Svezia	0,72	0,85	2,59	10,83	29,78	33,01
Regno Unito	–	–	–	–	–	22,52
USA	0,29	0,55	0,56	7,26	11,43	13,67
OECD	–	–	–	–	–	22,52

Come si nota, esse non sono affatto più corpose che in Italia fino agli anni Sessanta, cosa che ci conferma in quanto fin qui affermato.

Ovviamente, ci sono anche altre ragioni per lo sviluppo riportato in tabella. Ragioni politiche pragmatiche, per esempio, di allargamento del potere egemonico socialdemocratico nella società una volta che ce ne fossero state le condizioni materiali. Ma anche ragioni di scelte economiche. Per esempio, l'introduzione dei sussidi universalistici di disoccupazione con bassi requisiti di attività e basso tasso di sostituzione del salario coincide con la crisi degli anni Settanta. E con quest'ultima coincide anche l'idea per cui il settore pubblico e la sua spesa potessero essere utilizzati come fattore anticiclico nell'attesa che la domanda internazionale, così centrale per le piccole economie *export-led* nordiche, riprendesse a tirare. Ci soffermeremo su questo aspetto specialmente per quanto attiene alla Danimarca. Per quanto riguarda questa sezione, limitiamoci per ora ad affermare che anche con queste politiche espansive congiunturali la Svezia riuscì a mantenere più a lungo che altrove gli altissimi livelli di occupazione coesenziali alla “ideologia” lavoristica che era a fondamento della parità. E che anche per la Svezia vale il principio secondo cui, una volta decise spese pubbliche con finalità anticiclica espansiva, è poi assai difficile cancellarle per ragioni opposte, ovvero per finalità anticicliche restrittive. E tuttavia, ancora una volta un approccio storico-economico piuttosto che modellistico-morfologico permette di allargare l'orizzonte

<sup>7</sup> Su questo concorda anche Magnusson (1996, p. 459, corsivo mio): «L'affermazione stentata (con fortissima conflittualità ed un referendum NDR) nel 1957 del sistema pensionistico pubblico ATP sembrò decidere la scelta fra una politica di welfare selettivo ed una di welfare generale. La Svezia proseguì in questo ultimo percorso fino agli anni Settanta ed oltre – almeno ufficialmente. Nella pratica però aumentarono le misure selettive, per esempio contributi per l'abitazione e trasferimenti decisi su base comunale».

te e di individuare la grande importanza delle azioni di condizionamento dell'investimento capitalista sul lato dell'offerta: negli anni Sessanta il ministro della Finanze Sträng mise a punto un sistema di depositi, fiscalmente incentivati presso la banca di Svezia, che le aziende potevano poi riutilizzare solo alle condizioni della banca centrale svedese stessa. Era così possibile, nelle occasioni di congiuntura negativa, consentire alle aziende di utilizzare i fondi per investimenti capaci di far ripartire l'economia dal lato dell'offerta e della relativa richiesta di lavoro salariato (Magnusson, 1996, p. 452).

Ma la crisi degli anni Settanta avrebbe recato con sé anche una maggiore turbolenza operaia, cominciata già alla fine degli anni Sessanta ed originata dalle tensioni che la forte mobilità intrinseca nel sistema ed accettata dal sindacato (quella che nel linguaggio sindacale e nella letteratura è denominata *flytlasspolitiken*). Sebbene capace di una lunga egemonia in quanto diretta "verso l'alto", tale mobilità ha prodotto anche dissensi e conflittualità nella base operaia. Era stato, del resto, proprio Rudolf Meidner, al congresso della potentissima federazione categoriale LO "Metall" del 1961, a fornire un suo rapporto intitolato *Samordnad näringspolitik* (*Politica economica cogestita*) che aveva definito un "vangelo della mobilità"<sup>8</sup>.

Saltando ora un lungo periodo di trasformazioni anche profonde, possiamo proiettare il nostro ragionamento nell'epoca in cui il rapporto di "parità" come base di *strong commodification* sarebbe stato trasformato in fattore competitivo nella globalizzazione: vediamo che rapporto di continuità e discontinuità viene allora alla luce con l'impianto storico e concettuale finora delineato.

## 2. PARITÀ E COMPETIZIONE DOPO IL 1990

Mutate alcune fondamentali premesse del sistema Rehn-Meidner (la gestione interamente nazionale della moneta, la possibilità di isolarsi da una globalizzazione finanziaria soprattutto dedita a speculazioni di immensa portata e, strettamente legata a queste due condizioni, la propensione della controparte capitalista a rimanere prevalentemente sul terreno degli investimenti produttivi), è stato assolutamente centrale in tutto ciò che abbia retto l'impalcatura della "parità", assieme al forte potere del welfare di limitare la deriva verso il modello competitivo da diseguaglianza e bassi salari. Il perno unificante e centrale di parità, welfare e competizione da alti salari rimaneva soprattutto il modello "Ghent", come nota bene Kjellberg (2008, p. 150):

Ci si potrebbe attendere che sia i sindacati, sia i fondi assicurativi attraggano i lavoratori restii a correre troppi rischi più durante le depressioni che in tempi favorevoli. Questo è esattamente quanto è accaduto in Svezia negli ultimi venti anni. Durante il solido mercato del lavoro dei tardi anni Ottanta le iscrizioni al sindacato sono diminuite, per poi invertire la rotta durante la profonda depressione dei primi anni Novanta. Dalla metà degli anni Novanta il mercato del lavoro svedese riprese a "tirare" e il numero di iscritti al sindacato diminuì. La bassa disoccupazione nel 2007, a sua volta, ha incrementato certamente le perdite di iscritti ai sindacati e alle casse di disoccupazione.

Si perpetuava, dunque, un riferimento essenziale soprattutto nei momenti di maggiore insicurezza. Nella fattispecie, era fortemente compromessa la possibilità di determinare *ex*

<sup>8</sup> Ciò avvenne specie alla fine degli anni Sessanta e fu causato anche dal fatto che il funzionamento del sistema poteva provocare isole regionali di disoccupazione cui si rimediava, però non sempre senza conflitti, con incentivi al trasferimento che andavano dalla formazione alla politica della casa (Stråth, 1998, pp. 22, 78-9).

*ante* gli equilibri monetari e fiscali adatti a programmare salari, crescita, disoccupazione, investimenti. Sempre meno il regime monetario era adatto a ciò, e soprattutto il capitale privato intendeva accettare sempre meno i livelli di condizionamento e di investimento comportati dal sistema pre-Settanta (Ryner, 2002). Tuttavia, il contesto della parità fra le parti poteva ancora reggere e svolgere un ruolo essenziale nel determinare il modo in cui la Svezia si sarebbe posta nel nuovo contesto accentuatamente competitivo, incerto e innovativo di fine XX secolo.

### 2.1. *Il nuovo nesso parità-competitività*

Nel 2001, la socialdemocrazia svedese pubblicava il suo nuovo programma fondamentale. In esso non erano presenti le “novità clamorose” del *New Labour* di Blair, come la cancellazione dal programma laburista della *Clause 4*<sup>9</sup>, che aderiva alle nazionalizzazioni, per la semplice ragione che questo era già avvenuto nel periodo fra le due guerre. Da sempre relativamente indifferente a una teleologia della proprietà dei mezzi di produzione, tuttavia il SAP confermava, pur aggiornandola, la propria idea di democrazia, in cui è centrale la dialettica fra lavoro e capitale e fra capitalismo e democrazia riformista. Il nuovo programma dichiarava di accettare il mercato come metodo efficiente di allocazione delle risorse, ma lo distingueva dal capitalismo, verso cui manteneva un atteggiamento di riforma critica: «Miriamo ad un ordine economico in cui ogni persona come cittadino, salariato e consumatore possa mutare l'organizzazione della produzione, la distribuzione dei suoi risultati e le condizioni di lavoro». Il capitalismo, a differenza del mercato, tendeva a confermare un dominio di classe, mentre il partito aspirava a «una società senza differenze di classe» (Socialdemokraterna, 2001, pp. 1-2). Nuova era l'inclusione della figura dei consumatori come portatori di diritti e di volontà di riforma nei confronti del capitalismo: essa però, in sostanza, aggiornava e completava nel terzo millennio la trasformazione, avvenuta già negli anni Trenta, da partito *di* classe a partito popolare anche *della* classe. Ma ribadito era anche il rifiuto di ogni individualismo sociologico, poiché: «la libertà e l'eguaglianza vertono su diritti individuali e soluzioni collettive per il bene comune, che è la base del potenziale individuale», ovvero la forma associata dell'agire politico, dietro cui si scorgono partiti e sindacati, era essenziale alla libertà (ivi, p. 1). Infine, «alle regole del mercato non va mai concesso di determinare il valore degli esseri umani o di modellare la vita sociale e culturale» (ivi, p. 19). Ciò avveniva nel 2001, ovvero dopo l'introduzione delle riforme di modernizzazione del mercato del lavoro di cui stiamo per dare un ragguaglio.

Fra i molti e indiscutibili mutamenti, insomma, il complesso socialdemocrazia/LO aveva mantenuto alcuni principi fondamentali nel risolvere i problemi ineditamente acuti dei primi anni Novanta. La disoccupazione era esplosa dal 4 al 16% fra 1991 e 1993, ma al suo ritorno al governo la socialdemocrazia aveva però immediatamente, nonostante la sgradevole realtà di un cospicuo deficit di bilancio, promesso di ridurre la disoccupazione al 4% entro il 2000, riuscendoci nonostante successive oscillazioni. Fra i primi ed essenziali passi compiuti vi fu quello di collocare subito, prima che la loro impiegabilità fosse resa impossibile anche per il futuro, un largo numero di senza lavoro in programmi di formazione. In tutto questo, il livello sostitutivo di riferimento principale delle indennità di

<sup>9</sup> La vecchia *Clause 4*, scritta nel 1918 da Sidney Webb, enunciava: «To secure for the workers by hand or brain the full fruits of their industry and most equitable distribution thereof, that may be possible upon the basis of common ownership of the means of production, distribution and exchange, and the best obtainable system of administration and control of each industry or service» (si veda per un confronto *Labour Party Constitution* del 1995).

disoccupazione fu, dopo le riforme del governo liberalconservatore, riportato all'80%. La ragione addotta nel programma del SAP per fare ciò fu che un elevato livello di indennità per disoccupazione assicura un investimento produttivo in capitale umano e previene il mancato utilizzo di importanti fattori produttivi<sup>10</sup>.

Veniva confermata la proporzionalità fra indennità e ultime retribuzioni percepite (a differenza del sistema obbligatorio e *flat rate* vigente in Gran Bretagna). Tuttavia, appunto, il massimo di sostituzione è riferito all'80% del salario medio in Svezia (in un sistema concettualmente diverso come quello britannico, "alla Beveridge", la prestazione varia fra le 61 e le 77 sterline settimanali a seconda dell'età dell'assicurato). La minore generosità del sistema svedese rispetto a quanto vedremo accadere in quello danese è motivata dal fatto che esistono in Svezia sia esigenze minori di attivazione degli assicurati disoccupati sia maggiori preavvisi di licenziamento legati a una legislazione di grande garanzia del rapporto di lavoro. A dimostrazione di quanto appena detto, c'è la durata del pagamento dell'indennità, che è di 300 giorni in Svezia (contro i quattro anni teorici danesi). Per ottenere tale periodo di assistenza, tuttavia, bastano in Svezia 26 settimane di occupazione in un anno con un minimo di 70 ore lavorate (requisito minore che in Danimarca). Altra differenza è che in Danimarca l'indennità è stata tradizionalmente percepibile subito dopo il licenziamento, mentre in Svezia, per disincentivare la disoccupazione autoprocurata (specialmente quella di brevissimo periodo di chi è già certo di una nuova assunzione), nei primi cinque giorni di disoccupazione non si percepiscono prestazioni.

Il risultato di questa differenza è che in Danimarca la spesa totale in percentuale del PIL per il mercato del lavoro ammonta al 4%, contro il 2,7% circa della Svezia, ma con una tendenza svedese a concentrare maggiormente queste risorse nelle politiche attive del lavoro, mentre in Danimarca una quota maggiore è devoluta al prolungato mantenimento del livello di vita. Coerentemente con tutto ciò, gli incentivi all'attivazione in Svezia sono di carattere anche monetario, con il tasso di sostituzione dell'indennità che nel tempo scende al 70% (fino a un limite di 680 corone a settimana). Alla fine dei 300 giorni ordinari, i disoccupati assicurati vengono trasferiti ad una seconda tipologia di prestazioni (il *grundförsäkring*, cioè assicurazione-base), in cui il tasso di sostituzione è del 44% dell'indennità massima<sup>11</sup>.

In Svezia le politiche attive del lavoro hanno seguito negli ultimi lustri una dinamica di sempre maggiore attenzione verso l'attivazione. Si calcola che nel 1995 circa il 5% della forza lavoro totale fosse impegnata in programmi pubblici di *job creation*. In questo senso è per esempio assai significativo che, per lungo tempo, le forme di attivazione di qualunque tipo siano rimaste valide ai fini di ricostituire il diritto a un nuovo periodo di indennità. Ciò era da attribuire al fatto che i periodi di percezione erano e sono assai più brevi che in Danimarca. Così, però, un numero eccessivo di assicurati senza lavoro passava dalla percezione passiva a quella "attivata" entrando raramente in contatto con il mercato del lavoro reale. Dal 2001, perciò, a valere come titolo di diritto per un nuovo periodo di fruizione è *almeno* il lavoro sussidiato dalle politiche attive del lavoro.

Dopo un breve periodo passivo viene offerta un'attivazione e/o un lavoro, dopodiché a chi non trova stabile assunzione la proposta viene ripetuta (variandola) senza limiti tem-

<sup>10</sup> *En politik för att halvera den öppna arbetslösheten till år 2000*, documento del governo svedese, 1995-96, p. 207. Rimaneva centrale, insomma, come in tutti i paesi nordici (ad eccezione della Norvegia) e in Belgio, il sistema "Ghent" gestito dalla LO. Si veda, per una utilissima e ben svolta comparazione, Leonardi (2005).

<sup>11</sup> Riguardo all'efficacia delle misure di attivazione rispetto agli incentivi connessi a sempre minori indennità si vedano Kreiner e Tranæs (2004, p. 169); Bonin, Kempe e Schneider (2003).

porali. Da questo momento in poi, però, il rifiuto delle proposte (con una definizione giuridica del concetto di “lavoro accettabile” che per inciso si va facendo sempre più severa)<sup>12</sup> comporta la perdita dell’indennità assicurativa e la percezione del sussidio universalistico erogato dalle municipalità, anche qui con proposte di attivazione/lavoro.

Da questa breve sintesi delle riforme dell’era Persson (che ha guidato i governi socialdemocratici dal 1994 al 2006, prima come ministro delle Finanze e poi come presidente del Consiglio) scorgiamo alcuni tratti di mutamento evidenti. Il sistema di alti salari e gestione “mobile” della manodopera è tuttora basato sulle politiche attive del lavoro, ma è chiaro che è venuta meno l’antica prassi detta *solidariska lönepolitik*, la gestione dei salari coordinata con quella della moneta che abbiamo descritto sopra e che aveva caratterizzato i decenni centrali del XX secolo. Al suo posto, tuttavia, la LO riesce tuttora a disciplinare i flussi di manodopera evitando che essi vedano la propria entrata ed uscita dal lavoro totalmente determinata dalle esigenze del mercato. La tendenza è indirizzare verso una nuova occupazione chi ha raggiunto la capacità di spendere meglio la propria offerta di manodopera in un mercato del lavoro capace di accoglierla. Con investimenti in innovazione, che sono tra i più cospicui al mondo<sup>13</sup>, si è cercato di perpetuare una notevole attenzione a condizionare il più possibile i livelli e le tipologie di investimento coerenti con un sistema che prescinda da un elevato deprezzamento del fattore-lavoro. Il concetto di impiegabilità, quindi, viene definito non solo da un mercato del lavoro e della produzione che si pone come dato, ma anche dall’impatto che su di esso hanno le risorse organizzative e i livelli di mantenimento del reddito di disoccupazione in mano al sindacato. In cambio dell’impossibilità a usare a proprio vantaggio la sferza dell’“esercito della disoccupazione”, la LO (e la socialdemocrazia) offrono al capitalismo svedese (non stringentemente ed *ex ante* come un tempo, ma in modo analogo) una strategia competitiva che, oltre ad assicurare la sopravvivenza degli elementi essenziali del modello socio-economico, produce anche una elevata profittabilità/competitività. Tuttavia, il governo di centro-destra insediatosi nel 2006 sta attuando un attacco efficace e d’inedita durezza contro questa gestione del mercato del lavoro. Vedremo questo nel dettaglio in seguito.

### 3. LA DANIMARCA E IL NESSO COMPETITIVITÀ-WELFARE

Seppure in un settore soprattutto agricolo, anche la Danimarca, alla fine del XIX secolo, si giovò dei fattori competitivi di prossimità al mercato britannico come principale fattore dell’esportazione e della crescita. La rinuncia/impossibilità ad adottare politiche protezionistiche (a differenza di Francia e Germania) rese, nella seconda metà del XIX secolo, il settore primario danese aperto all’importazione di granaglie, ma, proprio in forza di ciò, proiettato alla esportazione della produzione casearia e zootecnica verso il Regno Unito, che costituiva non solo un mercato aperto ma anche in fase di rilevantissimo declino agricolo e di grande espansione demografica. In tale contesto avveniva in Danimarca un’ascesa molto cospicua della produttività agricola, che conduceva il paese nordico agli assoluti

<sup>12</sup> Le autorità per il lavoro obbligano i disoccupati a cui viene offerto un lavoro ad accettarlo ogni qualvolta chi offre il posto di lavoro li reputi adatti. In tal caso, il lavoro può essere rifiutato solo se si trova oltre le tre ore di spostamento giornaliero e se nel frattempo se ne riceve un altro di migliore qualifica, lavoro che però va intrapreso entro 14 giorni.

<sup>13</sup> I dati collocano la Svezia fra il secondo e il terzo posto al mondo in questa speciale classifica, con la Finlandia molto vicina e con la Danimarca alla pari della Germania e degli USA, con la loro enorme spesa militare. In testa un’altra potenza militare come Israele (OECD, 2005).

vertici mondiali della resa, sia per abitante sia per ettaro (Overton, 2009, pp. 71, 78, 79). Ancora più nettamente di quanto era avvenuto per il settore del legname svedese, l'industria danese prese a svilupparsi in diretta connessione con questi vantaggi competitivi del settore primario. Ciò fino a circa gli anni Cinquanta-Sessanta, in cui avviene un mutamento di direzione su cui dobbiamo appunto focalizzare la nostra attenzione.

Al momento in cui presero a funzionare gli accordi di liberalizzazione del commercio e la CEE, le esportazioni agricole danesi ne vennero penalizzate. Per questo il governo, soprattutto grazie alla visione del socialdemocratico Viggo Kampmann (prima come ministro delle Finanze e poi come presidente del Consiglio), adottò misure come la liberalizzazione delle manifatture e la convertibilità della moneta, che crearono un circolo virtuoso per cui si poté trasformare in dollari i profitti dell'*export* agricolo, che fu poi possibile investire in macchinari industriali (Mjøset, 2009, pp. 312-3). Grazie a ciò, fu anche possibile innescare due pre-condizioni già presenti nel paese per il vero decollo industriale: *a*) grazie all'appartenenza danese all'area USA era accessibile l'acquisto di tecnologie che da qualche anno erano divenute reperibili con più facilità e a prezzi relativamente convenienti; *b*) essendo una parte notevole della manodopera danese ancora in agricoltura, il suo passaggio all'industria e a paghe maggiori avvenne, vista la maggiore produttività dell'industria, con esiti inflattivi che (visto il rapido esaurirsi della scorta inoperosa di manodopera) furono sensibili ma mai davvero pericolosi fino all'esplosione della crisi post-1973.

Inoltre, a tutto questo si aggiunse la stabilizzazione di fattori della domanda, cioè non solo la crescita della domanda estera del periodo, ma anche quella delle politiche pubbliche di primo vero investimento nel welfare, nell'istruzione, nell'edilizia (pubblica o sussidiata) che sostennero la crescita confermando le teorie del Kampmann riguardo alla sinergia fra domanda e offerta nel determinare la crescita. Secondo lo studioso e leader socialdemocratico, il problema dello sviluppo danese era da considerare connesso alla insufficiente formazione di capitale d'investimento, dovuta a sua volta alla differenza più cospicua con il vicino svedese: la mancanza di grandi industrie innovative, e, invece, sia la presenza estesissima di piccole-medie aziende, sia il peso ancora schiacciante del settore primario. Quest'ultimo costituiva una base di ricchezza sperimentata e tutt'altro che precaria, ma certo poco dinamica. Esso era ormai del tutto insufficiente a riassorbire la cospicua disoccupazione e, ancora di più, il potenziale di ulteriore offerta di lavoro costituito da un processo di liberazione femminile che per ragioni diverse si manifestava in Scandinavia in leggero anticipo. Per questo, il paese soffrì nei primi lustri del dopoguerra di una notevole disoccupazione. Un cambio di passo richiedeva una più decisa aspettativa di crescita, che attribuisse appunto al settore pubblico tutte le sue funzioni di infrastruttura della diffusione di nuove competenze e mobilità geografica, nonché di traino economico (Kampmann, 1957). Fino ad allora, invece (questa in sostanza l'analisi del Kampmann), la mancanza di una visione più di lungo periodo aveva offerto solo effimere politiche espansive, che poi di fronte alle conseguenze inflazionistiche e di bilancia dei pagamenti (specie per la debolezza del settore industriale) venivano revocate in un andamento *stop-and-go* che aggiungeva incertezza. Ciò generava appunto modesto sviluppo, disoccupazione e stasi innovativa. Il risultato delle scelte compiute dai governi guidati da nuove logiche fu che fra il 1957 e il 1960 la produzione industriale crebbe di circa il 30% (l'*export* del settore del 50%), gli investimenti industriali raddoppiarono, mentre l'occupazione aumentò del 20%, con i sindacati che vedevano così aumentare il numero e la forza dei ceti rappresentati.

È così solo in concomitanza con questo mutamento di fase che il settore pubblico danese assume, con gradualità inaspettatamente accelerata, i caratteri di vastità in seguito noti:



in realtà, fino a tutti gli anni Cinquanta la totalità della spesa pubblica danese ammontava a non più del 20-22% del PIL, cifra certo comparativamente modesta (Christoffersen, 1999, pp. 10-1).

Anche per il caso danese possiamo dunque confermare i due assunti per cui: *a*) l'elevata spesa per il welfare non si fonda su alcuna naturale inclinazione nordica a produrre e sostenere spese pubbliche più elevate della media; *b*) per il complesso socialdemocrazia-sindacato nordico la spesa pubblica non fu mero "stimolo", bensì un elemento funzionale ad accrescere le forze produttive ed incrementare assieme occupazione e welfare intesi come fattori di riforma del capitalismo.

Quanto a quest'ultimo punto, l'esperienza danese conferma peraltro un ulteriore dato: tutto è avvenuto con un intervento comparativamente scarso del decisore pubblico (governo o Stato) nelle vesti di gestore, sanzionatore della dialettica nel mercato del lavoro e soprattutto di proprietario (e riguardo a questo ultimo aspetto ancora meno in Danimarca, terra più congenitamente "liberale", che in Svezia). La tipica autonomia "bipartita" (più che tripartita) della dialettica fra le parti sociali non veniva dunque intaccata, e in tal senso le istituzioni di "demercificazione" fondate sulle casse assicurative erano anche in Danimarca assolutamente centrali. Certo, gli aspetti organizzativi (l'alta adesione sindacale) e istituzionali (le casse assicurative "Ghent" e in seguito le altre istituzioni di welfare come la sanità pubblica, ottenuta in Danimarca dopo il 1970) della "parità" dovevano essere esercitati senza nuocere alle premesse economico-strutturali della "parità stessa". Per far ciò occorreva costruire con pragmatica prudenza un mercato del lavoro e della produzione in grado non solo di sostenere, ma anche di richiedere una società di alti salari e di piena occupazione. Per ottenere questo risultato era necessario che venisse mantenuto anche in Danimarca un giusto rapporto fra i valori e le dinamiche salariali dei settori protetti (e comunque non destinati all'esportazione) e quelle dei settori invece più esposti alla concorrenza internazionale. I salari di questi ultimi dovevano essere relativamente alti, per incoraggiare investimenti e strategie di competizione non basate sul costo del lavoro. Ciò però doveva accadere per decisione negoziale strategica, non, invece, per volontà rivendicativa unilaterale, e tantomeno per l'esempio incontrollato esercitato dai settori salariali protetti. Per questo i livelli salariali dei settori meno esposti alla concorrenza avrebbero dovuto mantenersi al di sotto degli altri. In tal modo, la struttura del mercato del lavoro avrebbe conservato le proprie caratteristiche di elevata e crescente remunerazione, ma anche di crescenti servizi e trasferimenti di welfare, anche per i meno ben remunerati<sup>14</sup>.

Per questo, se è vero che i sistemi nordici si basano su una divisione netta fra settore pubblico del welfare e settore strettamente privato della produzione, è però del tutto falso che in quei sistemi non sia centrale la piena occupazione oppure la riforma delle modalità di produzione capitalistica. Soltanto che, appunto, queste finalità non venivano perseguite diriggisticamente, o secondo un "piano economico centrale", bensì attraverso gli strumenti di condizionamento e riforma offerti dalla "parità" fra le parti, ovvero dalla tendenzialmente (per lunghi periodi progressivamente) ridotta dominanza di classe.

Tuttavia, gli aspetti del regime della "parità" connessi per esempio con l'equilibrio fra pubblico e privato e fra salari dei settori esposti e salari dei settori protetti si riveleranno meno conseguentemente praticati (e forse praticabili) in Danimarca che in Svezia (ivi, p. 13). Continuando ad avere capacità di investimento innovativo privato minori e di minore

<sup>14</sup> In questo contesto ha assunto una funzione euristica e di definizione ancora utilissima il libro di Edgren, Faxén e Odhner (1970), il cui titolo va significativamente tradotto con *Formazione del salario ed economia sociale*.

impatto sistemico rispetto al vicino svedese, la Danimarca tenderà appunto a confermare il ruolo espansivo del settore pubblico nonostante i problemi inflattivi e di bilancia dei pagamenti ivi connessi. Inoltre la Danimarca subiva la fortissima influenza politico-economica esercitata dall'accoppiata costituita dal partito liberal-agrario Venstre (solitamente secondo, ma in seguito spesso anche primo partito del paese) e dall'associazionismo vastissimo della proprietà agricola medio-piccola, un'alleanza speculare a quella fra socialdemocrazia e LO. In sostanza, l'economia agricola aveva, specie con il formarsi del MEC (cui il paese nordico non partecipò fino al 1972), visto peggiorare le proprie condizioni di esportatore. Ciò condusse a impiegare ingenti risorse pubbliche per sostenere la produzione primaria, che si continuarono ad impiegare anche quando l'adesione danese alla CEE parve più prossima (per la ragione che si trattava ormai di misure temporanee in vista di un'era nuova di crescita delle esportazioni in Europa) e paradossalmente anche dopo, stavolta con l'argomento che si trattava di investimento in un settore che aveva dinanzi a sé crescenti prospettive. In tutto questo la frequente permanenza del partito liberal-agrario Venstre al governo (alla fine degli anni Settanta anche in coalizione con i socialdemocratici) ebbe il suo peso e contribuì a distogliere risorse da settori più innovativi o a impedire più conseguenti risparmi pubblici (ivi, pp. 15-6)<sup>15</sup>.

Ora, la progressione impressionante della spesa pubblica e del welfare non genera solo consenso, ma anche il dissenso di stampo individualista e populista: è del 1973 il libro di Jørgen Dich, *Den herskende klasse*, che sostiene la indimostrabilità dell'effetto redistributivo del welfare e postula, invece, la sua utilità soprattutto autoreferenziale per chi lo amministra e in generale per le finalità di consenso della classe politica, specialmente di centro-sinistra. L'avvento della maggioranza "borghese", che governerà per un decennio (1982-93), risolverà la questione del bilancio pubblico, mettendo però solo marginalmente in causa l'utilità e la legittimità dell'economia del *welfare state*. In effetti, la lunga guida del conservatore Schlüter (pur a capo di molti e diversi governi) tenderà a distinguersi dall'ideologia reaganiana e thatcheriana, riformulando le politiche senza revocare davvero l'importanza del welfare, ma invece pensando a valorizzare, secondo ricette neoliberali, le capacità del lato dell'offerta di diminuire disoccupazione e deficit commerciale per poter meglio sostenere il welfare (Regeringen, 1983).

Ad ogni modo, l'azione del governo di centro-destra sarebbe stata soprattutto di stimolo agli investimenti: specie subito dopo il proprio ingresso al governo, venne praticata una politica di riduzione dei tassi e dei costi per investimenti che generò una subitanea crescita intorno al 5% fra 1984 e 1986.

Negli anni Sessanta abbiamo visto formarsi una strategia espansiva della spesa pubblica finalizzata alla costruzione di una capacità industriale che era rimasta attardata. Tale strategia si proponeva di aggiungere la domanda interna a quella estera agricola tradizionale allo scopo di realizzare il pieno utilizzo di disponibilità elevate di tecnologia, manodopera, bassi costi delle materie prime, nonché di un bilancio pubblico in principio estremamente espandibile, poiché partiva da livelli bassissimi. Questa strategia si era affermata, come abbiamo visto, nei termini concepiti dalla socialdemocrazia guidata dalla "dottrina" messa a punto dal Kampmann e poi dal successore Otto Krag, che aveva ultimato il compito del suo predecessore conducendo prudentemente il paese nella CEE con

<sup>15</sup> In Svezia, alla metà degli anni Sessanta, il settore metalmeccanico totalizzava ben l'80% dell'*export* svedese in valore e la progressione quantitativa degli iscritti alla federazione metalmeccanica della LO passava dai 251.800 nel 1956 ai 454.300 del 1975 (Stråth, 1998, p. 18).

il referendum del 1972 (a differenza della Svezia che aveva esaminato l'adesione soltanto all'interno della classe dirigente per accantonarla, e della Norvegia, che l'aveva proposta in una consultazione popolare per vederla respinta). Le ripide salite e le successive picchiate della crescita identificano in questo primo periodo degli aggiustamenti: ovvero strette seguenti alle scelte molto espansive e ai relativi segnali negativi di inflazione e bilancia dei pagamenti. A tali strette seguivano poi nuove scelte espansive. Tutto avveniva nell'ambito di un orizzonte che però non vede in alcun modo messi in discussione i suoi fini e i suoi potenziali.

I mutamenti radicali di contesto degli anni Settanta avrebbero dovuto preludere ad un cambiamento di prospettiva che tardò a giungere. Contemporaneamente proseguì la crescita della spesa nel welfare, proprio, del resto, causata da provvedimenti tipici di un contesto con crescente crisi e disoccupazione: l'introduzione del sussidio di disoccupazione universalistico per tutti, fisso nelle quantità del trasferimento e a basso potere di sostituzione del salario (1976) e il cosiddetto *efterløn* (1979, "post-salario"), ovvero una sorta di pre-pensionamento (o di peculiare "scivolo") caratterizzato da un periodo senza lavoro percependo un introito più basso del salario (e contribuzione ridotta) in attesa del raggiungimento della pensionabilità vera e propria. Applicare (o credere di poter applicare) la politica di Kampmann anche negli anni Settanta significava scontrarsi con almeno due dati di fatto: 1. essa non poteva più contare su un mercato mondiale in costante espansione, ovvero pronto ogni volta ad assorbire le merci prodotte da un'industria danese in crescita e a riequilibrare almeno in parte i deficit causati dall'espansione della domanda interna; 2. il fatto che l'inflazione e i deficit di bilancia commerciale non avevano più solo cause interne (quelle determinate dal decisore politico danese nelle varie fasi di costruzione di settori competitivi da aggiungere a quelli agricoli tradizionali) ma cause esterne (petrolifere, soprattutto) e quindi più violente e incontrollabili<sup>16</sup>.

Negli anni Ottanta, poi, le coalizioni "borghesi" indirizzarono la propria azione espansiva sul lato dell'offerta e della capacità produttiva ma, come abbiamo visto, senza davvero attaccare frontalmente né ridimensionare il welfare come stava avvenendo in area anglosassone.

Un periodo di austerità (detto *kartoffelkuren*) iniziato dal 1986 intendeva porre rimedio ad una crescita interna che dal 1970 era sempre più finanziata in debito estero, e costringere le aziende a ricercare anche fuori dal mercato nazionale lo sbocco alle produzioni (aumentando così la propria competitività): tra le altre cose si impose un interesse del 20% su alcuni tipi di linee di credito. Nella seconda metà degli anni Ottanta si determinò così un insieme di risultati positivi e negativi. Tra i positivi: il deficit di bilancia dei pagamenti dal suo massimo del 1986 (36,3 miliardi di corone) raggiunse un attivo di 9,3 miliardi di corone nel 1990. Corrispondentemente la percentuale in valore delle esportazioni ingoiata dal pagamento degli interessi sul debito estero cessò di aumentare vertiginosamente (dal 2% del 1974 al 13% nel 1986) e poi prese a scendere per quanto molto lentamente (12% nel 1990). La conseguenza della politica di credito citata fu però anche una caduta subitanea della capacità di pagare per esempio i mutui, con relativo moltiplicarsi di ogni tipo di fallimenti e con prezzi immobiliari in caduta libera.

Peraltro, la capacità competitiva impiegò molto ad affermarsi, con la disoccupazione che crebbe fino al 12,3% del 1993. In questo quadro, la politica sul versante dell'offerta

<sup>16</sup> Altri studiosi, come Jespersen, vedono nel periodo una semplice, legittima, provvidenziale azione degli stabilizzatori automatici precedentemente costruiti.

intendeva soprattutto costringere le aziende a lavorare per il mercato estero e quindi aumentare la propria competitività in questo senso per aiutare la bilancia dei pagamenti (AA. vv., 2002, pp. 413-4). Non avere intaccato profondamente il welfare “Ghent” (ma anche universalista) fu quindi soprattutto, secondo un approccio neoliberale: *a*) un risultato delle politiche di sostenibilità economica avviate; *b*) uno strumento per mantenere in vita le molte persone espulse dal processo produttivo. Oggettivamente, però, per il fatto stesso di venire confermato con poche varianti nelle sue istituzioni fondamentali, l'imponente apparato di welfare mantenne una propria capacità di condizionamento positivo sul tipo di economia e di competitività da costruire. Un condizionamento che sarebbe stato utilizzato in seguito.

Infatti, con il ritorno della sinistra socialdemocratica-radicala al potere nel 1993, la politica di rafforzamento della capacità produttiva e competitiva prosegue, ma operando una svolta. Il nuovo governo non tornò alla vecchia politica di *stop-go*, cosa che è testimoniata dal carattere meno estremo delle oscillazioni della congiuntura economica. Non erano peraltro più a disposizione l'andamento entusiasmante dell'economia internazionale post-bellica, né la scelta, in qualche modo resa possibile proprio da quell'andamento (oltre che da una maggiore sovranità politico-economica), di accompagnare le congiunture con fasi espansive o restrittive a seconda dei casi. Il corso scelto avrebbe quindi determinato una crescita sostenuta ma regolare, perlopiù fra il 2 e il 4%.

Ma da altri punti di vista il governo di Poul Nyrup Rasmussen operò un taglio netto con i governi “borghesi” del decennio precedente. La sostanza sarebbe stata quella di conferire un ruolo più attivo alle parti e all'iniziativa governativa nell'ultimare e consolidare la costruzione (intrapresa oltre trent'anni prima) di una capacità competitiva industriale completa e moderna, e quindi non solo agricola. Solo che stavolta il welfare sarebbe stato crescentemente concepito, deviando verso la *arbetslinjen* svedese, addirittura come una sorta di infrastruttura della crescita molto più strettamente intrecciata alle politiche dirette al lato dell'offerta (innovazione, *life-long learning*, politiche attive del lavoro ecc.) (Christoffersen, 1999, pp. 27-33). Svedese, quindi, più che “blairiana” sarebbe stata la linea prescelta<sup>17</sup>.

Fu soprattutto, va notato, la LO danese a fungere da stimolo nei riguardi della socialdemocrazia, attestata per tutti gli anni Ottanta sulla pura opposizione alle ricette di “attivazione” del governo liberalconservatore. La già citata caratteristica del dispositivo “Ghent” (mix fra efficienza, eguaglianza, vigilanza sui profittatori del sistema e demerificazione) gestito dal sindacato conduceva a prendere l'iniziativa sulle politiche del lavoro. Un testimone diretto dichiara: «La LO giudicava alla lunga insostenibile la politica attendista del “lasciar essiccare” il governo “borghese”, e prese essa stessa l'iniziativa nei negoziati tripartiti con il governo liberalconservatore, mettendo così la socialdemocrazia in una situazione molto difficile» (Torfing, 2004, pp. 133-40). Su questa strada Poul Nyrup Rasmussen incontrò la mente più innovativa e profonda di questi decenni, ovvero Mogens Lykketoft, che aveva portato nella socialdemocrazia danese l'approccio “Keynes-plus” (una domanda non generica ma diretta a favorire una precisa progettazione quantitativa e qualitativa della produzione) della ETUI del 1979, nato appunto in quell'epoca proprio per avviare agli scompensi di un'epoca di *stagflation* e di *welfare without work*.

<sup>17</sup> Ipotesi di lavoro risalenti al recente apogeo della socialdemocrazia post-Maastricht, che possono far considerare il periodo 1995-2006 come un governo della terza via, sono ravvisabili in de Beus (2000).

### 3.1. La svolta e la continuità nelle riforme degli anni Novanta

La nuova linea era così enunciata alla fine degli anni Ottanta: «la migliore politica sociale è quella di una politica attiva del mercato del lavoro e dell'istruzione, connessa ad una crescita economica orientata», «e possibilità di scelta devono assicurare la libertà individuale: possibilità di scelta fra diverse offerte di formazione e istruzione per il lavoro e fra diverse offerte lavorative [...] le risorse vanno riorientate e concentrate più sulla formazione e le politiche attive del lavoro e meno sui trasferimenti monetari, sia quelli assicurativi sia quelli dell'assistenza universalistica» (Socialdemokraterne, 1988). Occorreva risolvere i problemi “strutturali” sia per fornire davvero “possibilità di scelta” sia (anche) per risolvere strozzature nel mercato del lavoro in caso di ritorno della crescita (indotta dalle politiche o da ripresa internazionale) (Socialdemokraterne, 1990a). La finalità è anche quella di fornire non solo una sempre più anticipata offerta di attivazione/formazione (evitando così che in tempi di disoccupazione si formi nelle singole carriere lavorative – e poi si generalizzi – il problema della scarsa impiegabilità strutturale), ma anche una corrispondenza dell'attivazione ai bisogni reali dei singoli, più che, invece, ai dettami dei regolamenti burocratici “punitivi” (Socialdemokraterne, 1990b). Il concetto, pur nelle novità apportate, rimane ancorato nella “linea del lavoro” nordica, che i danesi applicano per la prima volta (pur se con specificità proprie) in modo comparabile agli svedesi: si può parlare di riorientamento e intensificazione della tradizione, non di rottura con il passato. Un ministro socialdemocratico ebbe modo di affermare che: «La socialdemocrazia non vuole cifre più basse quanto alle indennità di disoccupazione. Ma vuole ottenere un più severo controllo della disponibilità all'attivazione e un più breve periodo di percezione dell'indennità assicurativa, che possa stimolare la voglia di attivarsi». Jacob Torfing chiosa infatti (2004, p. 138): «L'attivazione venne pubblicizzata come un'aggiunta ai generosi trasferimenti di welfare».

Possiamo qui parlare di approccio “ricardiano”<sup>18</sup> all'attivazione: esso, cioè, non intende fornire maggiore competitività grazie ad un abbattimento delle istituzioni e delle misure di welfare, non mira insomma a revocare quelle istituzioni e regole che contribuiscono a formare un salario elevato. Lo scopo è anzi quello di costruire la competitività a partire proprio da salari elevati. Questo tipo di approccio non era il solo in campo e, specialmente negli anni in cui il governo socialdemocratico-radical non aveva ancora sostituito quello liberalconservatore, il Consiglio nazionale per l'economia<sup>19</sup> si fece portatore di un approccio invece opposto, sebbene con aperture che sarebbero poi state utilizzate dall'*intelligentsia* socialdemocratica e sindacale per introdurre le riforme compatibili con la propria strategia. Il Rapporto del 1988 postulava in sostanza una classica teoria neoliberale per cui, ponendo la globalizzazione e le necessità di convergenza europea come limiti invalicabili alla politica economica, non rimaneva che adottare soluzioni finalizzate a risolvere i problemi relativi al funzionamento del mercato del lavoro. Fondamentalmente, però, nell'era neoliberale se ne faceva conseguire che non avendo i lavoratori garantiti alcun interesse a praticare morigeratezza salariale, ciò aveva conseguenze di marginalizzazione sugli espulsi dal ciclo produttivo. Il Rapporto sosteneva che fosse possibile risolvere questa situazione di alta disoccupazione e di bassa competitività soltanto in due modi: elevare il grado di differenziazione salariale verso il basso oppure incrementare il grado di preparazione e formazione specie di giovani e giovani adulti. Non affiorava alcuna preferenza per il secondo e più

<sup>18</sup> Si tratta di un concetto di grande valore euristico proposto da Paolo Sylos Labini.

<sup>19</sup> Det Økonomiske Råd/DØR, fondato nel 1962, il cui presidente era nominato dal ministro dell'Economia.



“nordico” approccio, e anzi la soluzione, come poi sarebbe stato chiarito nel Rapporto del 1992, era rappresentata da: «misure economico-politiche che, per quanto possibile, senza diminuire la mobilità, incrementassero la flessibilità del salario sul mercato del lavoro» (ivi, pp. 144-8). Anche per il Center for Labour-market Studies e il Rockwell Fonden<sup>20</sup> rimaneva centrale la diminuzione, in un modo o nell’altro, delle prestazioni del welfare per la disoccupazione, senza cui nemmeno una consistente riserva di disoccupati sarebbe servita da sufficiente stimolo per la moderazione salariale e/o un incentivo a riqualificarsi.

Al principio degli anni Novanta anche l’OCSE/OECD, che in seguito avrebbe cambiato linea divenendo un sostenitore del sistema danese e nordico, esortava il governo di Copenaghen a risolvere i problemi strutturali del mercato del lavoro seguendo l’idea che formazione e attivazione servivano a rendere utilizzabili funzionalmente coloro i quali le misure di stabilità monetaria, di flessibilizzazione e di erosione delle garanzie di welfare per la disoccupazione avrebbero reso appetibili economicamente (ivi, pp. 158-9).

La risposta dello schieramento che nel 1993 avrebbe tolto il governo di Copenaghen dalle mani del centro-destra sarebbe stata, invece, un’adozione della nozione di “disoccupazione strutturale”, ma anche una profondissima rielaborazione di tale concetto: esso veniva infatti strettamente connesso a quello di formazione del “capitale umano”, rifiutando l’erosione delle garanzie di welfare ritenute da molte parti fattori di irrigidimento.

L’*Arbejderbevægelsens Erhvervsråd* (Consiglio economico del movimento dei lavoratori, che fornisce studi economici ai decisori LO e socialdemocratici), che normalmente focalizzava il proprio lavoro su analisi congiunturali macroeconomiche, prese (significativamente) a pronunciarsi su questi temi più inerenti il funzionamento del mercato del lavoro e l’offerta (quantitativa e qualitativa) di lavoro. Secondo questo importantissimo centro di ricerca, erano da respingere come inefficaci le proposte di detrazioni fiscali ai peggiori pagati ed era infondato che una maggiore dispersione salariale fosse d’aiuto a produrre più posti di lavoro. Inoltre, l’alto livello di remunerazione del welfare assicurativo “Ghent” era ritenuto una preconditione dell’altrettanto elevato grado di flessibilità dei rapporti di lavoro danesi (ivi, pp. 146-8).

Sia la socialdemocrazia, sia la LO, sia i principali decisori nel governo socialdemocratico-radical al potere dal 1993 avrebbero accolto nella sostanza questa interpretazione dell’idea di “disoccupazione strutturale” e delle soluzioni ottimali per risolverla. Un importante esponente socialdemocratico dichiara:

Negli anni Ottanta sono venuti meno degli strumenti di economia politica, logoratisi a causa della realtà globale in cui agiamo. Ecco che abbiamo dovuto sviluppare nuovi strumenti di condizionamento per determinare quei mutamenti finalizzati a dare alla società una capacità di concorrenza ottimale. [...] La forza lavoro deve essere sottoposta a riqualificazione perché avvengono in continuazione mutamenti tecnologici nella divisione del lavoro internazionale fra i diversi paesi, e noi vogliamo essere un paese con una produzione basata sulla conoscenza, perché ciò legittima una società di alti salari e alte garanzie di welfare (ivi, pp. 188-9).

Ora, questa dichiarazione, da una parte, conferma che si sia voluto adattare un sistema sociale altamente inclusivo e condiviso alla globalizzazione, ma essa perpetua una visuale troppo “politico/sovrastrutturale”, ovvero troppo orientata al versante del dibattito e del consenso. Solo in parte, infatti (citando la elevata competitività come legittimazione del

<sup>20</sup> Alcune soluzioni proposte contemplavano anche l’ipotesi di posti di lavoro in cui la formazione e il lavoro con stipendio sussidiato venivano preferiti all’aumento di flessibilità e a disegualianze salariali.



welfare e degli alti salari), essa riesce a farci rilevare la causalità inversa, ovvero quanto sia stato proprio il sistema sociale nordico (molto welfare come condizione della formazione di un sistema di alti salari) a spingere verso una competitività elevata. Per esempio, la citazione ci dice assai poco della relazione causale esistente fra sistema “Ghent” ed efficienza, ovvero dell’esigenza di spendere più risorse e dedicare più collaborazione fra le parti (tipicamente nei centri per l’impiego gestiti da sindacato e padronato) per anticipare e meglio qualificare le offerte di formazione ed attivazione. Si tratta di un punto assai centrale poiché, come sosteneva la Commissione Zeuthen nel 1992, le offerte di formazione allora conosciute ubbidivano ad un sistema di regole centralizzato «finalizzato semplicemente a fornire al disoccupato il diritto ad un nuovo periodo di sostegno assicurativo per la disoccupazione»<sup>21</sup>.

Ecco il punto: questo non era abbastanza per un contesto di relazioni industriali in cui si era consci dell’importanza del sistema “Ghent”; infatti così dichiara un importante esponente sindacale: «il vecchio concetto di offerte di lavoro e di formazione era solo una questione di rendere le persone idonee ad un nuovo periodo di indennità [l’interlocutore si esprime gergalmente: «un altro giro nella macchina»]. Il sistema di indennità delle casse assicurative stava per crollare a causa di questo grande sistema di offerte di formazione e di lavoro. Era un fiasco totale. Tutte le indagini mostravano che non aveva nessun cavolo di effetto». È evidente cosa intenda il sindacalista interpellato: senza vera riqualificazione non c’è vera efficienza, e senza di questa il sistema non si perpetua perché troppa gente non ritorna abbastanza presto (o abbastanza stabilmente che è *egualmente se non più importante*) sul mercato del lavoro, cosicché le casse assicurative diventano uno strumento che assicura, sempre peggio e sempre meno, semplicemente sopravvivenza ai disoccupati e flessibilità totale ai datori di lavoro (ivi, pp. 191-2).

Un altro esponente sindacale dichiara che: «ci sono alcuni valori intorno a cui è costruita la società del welfare [...] come il fatto che bisogna astenersi dall’usare i salari e altri redditi a fini di regolazione strutturale. C’è su questo un modo di vedere le cose per cui questo in Danimarca non si fa. [...] Ci ha provato il governo di centro-destra negli anni Ottanta, ma ne sono venuti solo guai, e non li ha portati da nessuna parte» (ivi, p. 197). Come si vede, il modello ha un consenso ampio, ma questo è dato, oltre che dai risultati raggiunti, dalle reazioni virulente opposte dalle organizzazioni sindacali ai tentativi di abbatterne i fondamenti. Che infatti resistono.

Il punto di vista della parte datoriale, o del centro-destra “borghese”, non converge “naturalmente” e “consensualmente” con questo modo di vedere le cose, e infatti come si esprime un esponente di quella parte: «Non c’era dubbio che abbassare le prestazioni del welfare, e quindi il salario di riserva sarebbe stato un recupero di efficienza per il mercato del lavoro. Ma questo, sul piano della politica redistributiva, era ritenuto inaccettabile dal governo socialdemocratico». Era presente in questo modo di pensare anche un discorso “morale” introdotto dall’offensiva ideologica neoliberale (il cui centro di irradiazione era un tipico pensiero moralista anglosassone), per cui la dipendenza da welfare conduceva i disoccupati alla mancanza di motivazioni o a modalità di vita che si allontanavano progressivamente dal lavoro salariato. D’altra parte, per il sindacato era possibile convergere sui concetti operativi di efficienza e di disoccupazione strutturale, nonché di marginalizzazione di settori della società senza occupazione, solo a condizione che si escludessero

<sup>21</sup> La Commissione Zeuthen, insediata per decisione parlamentare in quegli anni, terminò i propri lavori nel 1992.

queste tendenze a ridurre la funzione del welfare al condizionamento (passivizzante) delle scelte e delle motivazioni del singolo. Il punto di vista dell'individualismo sociologico era infatti respinto nel documento sindacale *Fuld beskæftigelse i Danmark* (Piena occupazione in Danimarca, del 1994) in cui si dichiarava apertamente che: «la disoccupazione strutturale è una caratteristica dell'economia di una società, non del singolo disoccupato». Erano insomma le istituzioni, gli attori, il loro modo di funzionare e di pensare, e l'idea di riforma sociale che ne derivava, a dover condurre la battaglia contro la marginalizzazione da inattività lavorativa (ivi, pp. 193-4).

Così, alla fine, la decisione appare non solo chiara ma anche consapevole: un funzionario del ministero delle Finanze (dal 1993 guidato da Mogens Lykketoft per la socialdemocrazia) afferma che: «O si riducono i salari oppure si elevano le competenze al livello dei salari. Ma come ci disse Lykketoft: la via che scegliamo è la seconda» (ivi, p. 200).

Certo, questo comportava anche sensibilizzare i disoccupati assicurati alla necessità appunto di elevare le proprie competenze. Del resto, quanto agli obblighi di disponibilità dei disoccupati all'attivazione, dice un sindacalista: «Anche se sosteniamo che deve esserci un equilibrio fra riqualificazione della manodopera e motivazioni da regole, la parte motivazionale è importante per evitare di mettere le mani sulla parte economica delle motivazioni». Insomma, il decisore politico socialdemocratico sceglie gli alti salari come precisa strategia socio-economica, mentre la parte sindacale, a questa importantissima scelta, aggiunge la consapevolezza del nesso fra alta remunerazione delle assicurazioni per la disoccupazione e potere organizzativo sindacale (ivi, p. 201)<sup>22</sup>.

Ma, ricostruita la fase di avvicinamento alle riforme dei governi degli anni Novanta, veniamo anche qui ad una descrizione più puntuale delle riforme. Il regime di attivazione e di politiche attive nel mercato del lavoro danese si caratterizza, rispetto a quello svedese, per una flessibilità molto maggiore del rapporto di lavoro. Come in Svezia (e in Finlandia e in Belgio, da cui viene appunto il nome di sistema "Ghent"), l'assicurazione contro la disoccupazione è organizzata su basi volontarie. Con le riforme degli anni Novanta, tuttavia, i termini sono innegabilmente divenuti più stringenti. Vi si può aderire se si è fra i 18 e i 65 anni di età, e se ne possono riscuotere i benefici se si è stati membri della cassa assicurativa per almeno un anno (o avendo seguito corsi di formazione/istruzione per oltre diciotto mesi) e se si è lavorato per almeno nove mesi negli ultimi dodici o per 52 settimane nell'ultimo triennio. Solo il lavoro non sussidiato vale come titolo, e occorre la registrazione presso i centri per l'impiego (detti AF), implicante la disponibilità ad accettare il lavoro e/o i programmi di formazione e attivazione ivi offerti.

Il sistema danese è più egualitario poiché in Germania e in Olanda i salari alti possono contare su un maggiore tasso di sostituzione, mentre in Danimarca il tasso di sostituzione è inverso al reddito da lavoro precedente alla disoccupazione. Altra caratteristica è la durata quadriennale di fruizione dell'indennità, ben maggiore che negli altri paesi. Sommando a ciò l'elevata flessibilità in uscita si comprende che tutto questo complesso di misure sociali ha reso a volte troppo facile per i datori di lavoro licenziare ed affidare i dipendenti al sistema assicurativo. Esso, infatti, finì al principio degli anni Novanta per entrare in difficoltà all'aumentare della disoccupazione. La reazione dei sindacati (per mantenere l'equilibrio dei conti del sistema "Ghent") è stata di imporre disincentivi al licenziamento facile, facen-

<sup>22</sup> L'importanza di questo fattore organizzativo è comprovata nella stessa pagina della ricerca, in cui si evidenzia come l'effetto motivazionale da regole per l'attivazione ha in qualche modo un effetto analogo a quello di una diminuzione del tasso di sostituzione delle indennità, con la grande differenza, però, che l'alto valore delle indennità mantiene elevato l'incentivo a far parte delle casse assicurative volontarie.

do pagare ai datori di lavoro i primi due giorni di indennità post-licenziamento. Il fatto che la gran parte degli esborsi diretti alle indennità assicurative sia coperta dalla fiscalità non ha quindi deresponsabilizzato i sindacati rispetto alla sostenibilità del sistema.

A partire dal 1994 gli assicurati senza lavoro hanno innanzitutto visto limitarsi il periodo di fruizione dell'indennità a quattro anni. Nel primo anno di percezione dell'indennità i disoccupati possono in ogni momento ricevere offerte di formazione e/o lavoro/attivazione, ma è un loro preciso diritto/dovere riceverne ed accettarne entro lo scadere dei primi dodici mesi. Inoltre, le offerte di formazione e di lavoro sussidiato ricevute in questo periodo non contano più al fine di formare il diritto del singolo assicurato ad usufruire di nuovi periodi di indennità di quattro anni. A questo fine contano infatti solo lavori veri e propri, e per maturare il diritto ad un nuovo quadriennio di indennità (per quanto con continua attivazione) gli assicurati devono aver lavorato nel corso dell'anno trascorso per un minimo di nove mesi totali calcolato sulla base di un numero minimo fissato di ore.

Un regime ancora più stringente tocca agli assicurati senza lavoro sotto i 25 anni di età, giudicato di particolare successo (Jensen, Svarer Nielsen, Rosholm, 1999). Qui il periodo di sola fruizione dell'indennità senza offerte di attivazione è di soli sei mesi, dopodiché l'alternativa è fra accettare corsi d'istruzione di almeno 18 mesi, oppure, per chi invece è uscito dal sistema formativo con corsi di istruzione professionale, accettare corsi di formazione-lavoro.

A svolgere il lavoro di raccolta e documentazione delle esigenze del mercato del lavoro incrociate con i profili dei disoccupati erano, almeno prima delle recentissime riforme che attribuiscono sempre più potere alle municipalità, i centri pubblici per l'impiego AF, a cui chi è in cerca di lavoro si rivolge per questo tipo di servizi (sebbene operino da un ventennio aziende di mediazione private) che veicolano tutti i dati disponibili. Soprattutto, ogni centro AF locale è governato da un organo direttivo in cui sono presenti rappresentanti degli enti locali, e, in maniera paritaria, dei sindacati e delle organizzazioni imprenditoriali. Durante il primo anno di disoccupazione il primo atto è il pressoché immediato contatto con l'ufficio e la consegna del profilo personale. Segue la valutazione di questa documentazione con un addetto. Dopo tre mesi un altro contatto fra addetto AF e disoccupato serve a confrontare profilo del disoccupato e tendenze del mercato, producendo un piano d'azione personalizzato. I profili dei disoccupati (aggiornati in base alle attività lavorative o formative svolte) vengono proposti alle aziende. Dopo il primo anno si procede ad attivazioni semestrali fino allo scadere dei quattro anni. Chi non trova un'occupazione dopo un periodo di undici mesi di attivazione ha il diritto a ricevere l'indennità passivamente per un mese e poi ha di nuovo il diritto/dovere di accettare un'altra proposta di attivazione.

Secondo alcuni osservatori (Geerdsen, 2003), il tasso di rientro nello *status* di occupati a pieno titolo tende ad aumentare quando l'assicurato senza lavoro si avvicina alla scadenza entro la quale deve ricevere una proposta di attivazione, con un accorciamento medio di tre settimane del periodo di disoccupazione. È stato inoltre rilevato un effetto indotto *ex post* dell'attivazione (Eriksson, Lilja, Torp, 2002): essa produce maggiore fiducia in sé, con migliori qualifiche e guadagni nel mondo del lavoro. Esistono regole precise rispetto all'obbligo di accettare le proposte provenienti dai centri per l'impiego AF. La sanzione è quella della perdita dell'indennità per un periodo di cinque settimane. Vi è un notevole contrasto fra sindacati e governo di centro-destra riguardo a quanto vada forzato il meccanismo dell'accettazione dei lavori proposti da parte degli attivati. Esiste, del resto, evidenza empirica del fatto che il numero delle persone in attivazione è sceso dal 2002, primo anno in carica del governo di centro-destra. Da allora l'esecutivo di Copenaghen ha cercato di

rafforzare la filosofia neoliberale e più avversa al rapporto fecondo fra le parti, cercando invece di anticipare in modo sempre più pressante il ritorno dei disoccupati sul mercato del lavoro, anche a prescindere dal grado della loro riqualificazione e formazione.

Vale chiaramente la pena di valutare quali siano state le condizioni economiche di contorno create dopo il 1993 dal governo socialdemocratico-radical e specie da Mogens Lykketoft, allora ministro socialdemocratico dell'Economia e fondamentale protagonista delle riforme. Il rilancio si svolse allora a partire da un'iniziativa di *kickstart*, in cui molta importanza ebbe la liberalizzazione del credito e la riduzione dei tassi d'interesse (Lykketoft, 2006). L'abbinamento di queste due componenti creò le condizioni per rinegoziare un gran numero di crediti e mutui che dagli anni Ottanta erano stati ereditati da molti cittadini con tassi elevatissimi e disuguali che andavano dal 12 al 18%. Ciò fece decollare il mercato immobiliare, sia nel senso della compravendita sia in quello della ristrutturazione. Il governo socialdemocratico si adeguò per tempo a questa nuova realtà, introducendo il 2% circa di tassazione sul valore complessivo degli immobili per reperire risorse dalla potente bolla immobiliare creatasi, nonché per perseguire il fine di moderarla. Tuttavia, la decisione del successivo governo di centro-destra di abolire la tassa ha annullato qualunque effetto di calmiera.

Inoltre, il regime di bassi tassi d'interesse creò le giuste premesse per il settore manifatturiero senza che, grazie all'imposizione fiscale comunque elevata, si creassero dinamiche inflattive.

Fondamentali furono però anche precise politiche industriali indirizzate selettivamente nei settori pregiati dell'industria danese come quello farmaceutico, medico e delle fonti di energia rinnovabili. Le piccole e medie aziende danesi, molto competitive ed esposte sul mercato internazionale, erano in palese difficoltà nel realizzare autonomamente gli investimenti necessari, e si giovarono della *partnership* con le strutture e le risorse pubbliche, concretizzatasi in parchi tecnologici a cui le imprese avevano libero accesso e in cui si incontravano le conoscenze del settore pubblico della ricerca pura e di quello privato della ricerca industriale. Qualcosa di simile, cioè come ricaduta sia delle politiche industriali sia di una legislazione ambientale particolarmente virtuosa, accade nel settore della tecnologia ecologica. Negli anni Novanta, in sostanza, furono sfruttati i limitati margini di gestione del bilancio e della domanda ancora esistenti sul piano nazionale, utilizzandoli però in modo qualitativo e selettivo, cioè tenendo conto del migliore modo di potenziare la quantità e la qualità del lato dell'offerta. L'uso più mirato delle residue risorse di manovra economica interna e quello più ampio e complesso degli investimenti ultimava, insomma, intorno alla conferma del rapporto paritario fra la rappresentanza del lavoro e quella del capitale, la lunga modernizzazione industriale danese.

Il fatto, insomma, che, costretta dalle dimensioni (e dalla precocissima vocazione di esportatore agricolo), l'economia danese avesse da tempo dovuto favorire l'apertura dei mercati e rassegnarsi a incentrare il governo dell'economia sui fattori esterni, ha consentito alla prassi di "economia negoziata" di concentrarsi assai rapidamente sui fattori della competitività come la flessibilità virtuosa, la formazione e, anche se in modo minore rispetto alla Svezia, la ricerca. Insomma, l'innalzamento del livello tecnologico e la cura estrema del capitale umano si giovarono anche di quel capitale sociale costituito da quelle che con una certa imprecisione potremmo chiamare le "reti" (dalla cooperazione diffusa e decentrata fra diversi attori alle norme tacite che ne sono la premessa). Appare quindi emergere un complesso gioco fra novità (la flessibilità/*flexicurity*) ed elementi appartenenti all'identità sociale consolidata (il welfare), se non addirittura alla tradizione (il capitale sociale delle

reti e l'economia negoziata, che in Danimarca data almeno dal 1899). Infine, una componente essenziale per l'efficienza di questo tipo di imprese, la specializzazione flessibile della manodopera, viene con sufficiente rapidità offerta dal sistema educativo e formativo sopra descritto.

Tabella 3. Export danese per settore

Export per settore	% totale dell'export			
	1960-72	1972-79	1979-86	1986-95
Alimentare e animali vivi	40,4	31,5	28,5	24,9
Bevande e tabacco	1,7	1,4	1,0	1,1
Non lavorati non alimentari	7,3	7,0	7,2	5,6
Idrocarburi ecc.	1,9	3,7	4,8	3,8
Chimica	6,0	7,1	8,6	10,0
Lavorati	9,7	11,7	11,9	11,5
Macchine e veicoli	19,3	21,9	20,9	23,6
Navi-aerei, piattaforme perforazione	3,9	4,0	2,9	2,3
Altri prodotti finiti	10,0	11,8	14,4	17,2

*Nota:* i dati indicano che la competitività industriale della Danimarca non è stata affatto la preconditione del sistema di *flexicurity* connesso ad alto potere di de-mercificazione, ma che si è casomai trattato del contrario: i settori di trasformazione a più elevato valore aggiunto e a più alta tecnologia si sono sviluppati in modo abbastanza tardivo. In questo dunque la scelta di costruire, poi (negli anni liberalconservatori 1981-93) non abbattere e, infine, confermare e rinnovare il nesso welfare-parità-demercificazione-innovazione è stata una premessa della crescita dei settori più innovativi. È utile aggiungere a conferma di questo che i dati mostrano anche come un saldo attivo di bilancio venga acquisito solo a partire dal 1988 (Christoffersen, 1999, p. 101).

*Fonte:* elaborazione su banca dati ADAM in Christoffersen (1999, p. 102).

#### 4. ANALISI STORICA E NUOVI CONCETTI TEORICI

Si è qui fatto ampio uso di concetti come demercificazione/decommodification (tratto da quello di *decommodification* usato da G. Esping-Andersen) e *power mobilisation* (tratto ancora da Esping-Andersen) per descrivere due importanti caratteristiche dei modelli socio-economici nordici: 1. (demercificazione) la grande capacità di assicurare a tutti, o quasi, redditi e servizi anche in caso di modesti introiti da lavoro e/o di disoccupazione; 2. (*power mobilisation*) la grande forza organizzativa del sindacato (ma anche, seppure in tono minore in Danimarca, dei socialdemocratici), per quanto non sempre tradotta in conflitto. Si è inoltre dichiarato (e direi dimostrato) che ai fini della ricerca e della comprensione storica sono ampiamente distorsive ed errate le percezioni diffuse dei paesi nordici come entità il cui sviluppo socio-economico discende da un consensualismo antropologico/politologico tipico di paesi con scarsa popolazione etnicamente omogenea.

Ciò per una duplice ragione: il conflitto sociale (ma anche ideologico, politico e perfino armato nel caso della Finlandia) ha caratterizzato ampie fasi della storia nordica, e comunque quasi ogni importante svolta nella ridefinizione degli equilibri e delle prassi prevalenti. Inoltre, la tradizione di "economia negoziata" (altro concetto cui si è accennato) non sot-

tintende realtà consensuali che non esistono, bensì (specie da parte sindacale) capacità di costruire organizzazioni forti, tanto da persuadere.

Alla luce di quanto detto si proporrà, anche in base ad altri studi storici compiuti dai maggiori esperti della materia, una revisione ed un ri-utilizzo dei concetti qui nominati, senza quindi come è ovvio negarne del tutto l'utilità. Si finirà per proporre un nuovo sviluppo concettuale chiamato *Ricardian Decommodification and Parity Complex* (RDPC), ovvero: un complesso di istituzioni, organizzazioni, prassi sociali, relazioni industriali che, in stretto rapporto di condizionamento con la struttura economica e il set di valori del riformismo socialista nordico, operano per una deliberata riforma del capitalismo e delle sue modalità competitive a partire da una condizione salariale elevata (da cui il richiamo a Ricardo) e da un basso sfruttamento del fattore lavoro (da cui i termini di *decommodification* e *parity*, finalizzati a valorizzare maggiormente la funzione della dialettica fra interessi nel determinare le scelte di politica economica).

Ma occorre ora vedere più nel dettaglio in cosa consistono i concetti di Esping-Andersen, e nella fattispecie quello di *decommodification* che abbiamo scelto di tradurre con de-mercificazione.

Per Esping Andersen tale termine designa:

the degree to which they (the nordic models) permit people to make their living standards independent of *pure* market forces (Esping-Andersen, 1990, p. 3).

Ovvero uno strumento che consente di vivere senza dipendere *puramente* dalle forze spontanee del mercato. Nel nostro lavoro di revisione concettuale possiamo affermare alla luce dell'analisi storica che, in parte, la categoria come proposta da Esping-Andersen rimane corretta e feconda poiché rimane corretto affermare che il welfare non consente alle tendenze autonome del capitalismo di scaricare addosso alla società le forze *pure* del mercato. Occorre però intendersi: ciò, non con assoluta evidenza, non avviene perché il welfare consente di restarsene a casa senza lavorare. Appare quindi sostanzialmente da correggere la definizione che segue, per cui *decommodification* significa che, in buona parte:

citizens can freely, and without potential loss of job, income, or general welfare opt out of work (*ibid.*).

Questa definizione non combacia, e viene confutata, con quella invece fornita da Ketunen ed Edling che abbiamo sopra richiamato: quest'ultima è preferibile in quanto si focalizza sulla grande importanza del sistema "Ghent" per la disoccupazione come soluzione per ottenere un circolo virtuoso fra efficienza e solidarietà, ovvero, esattamente, per impedire una pratica troppo diffusa di *opting out of work* senza una buona ragione. Nel sistema "Ghent", ad esempio, non è permesso licenziarsi unilateralmente senza causa e ottenere il reddito, anche se maturato secondo le regole e i tempi previsti. Nei casi, inoltre, in cui non si sono maturati tali termini non si può che fare ricorso ai sussidi universalistici, con tassi di sostituzione molto al di sotto del 50% del salario medio di riferimento adottato per i tassi di sostituzione. Quel che più conta, inoltre, è che anche con questo tipo di prestazione vige l'obbligo di essere a disposizione del mercato del lavoro. Ciò che se ne deduce, e che abbiamo visto confermato ampiamente dalla ricostruzione storica, è che il fine del welfare nordico non è quello di perseguire alti tassi di sostituzione allo scopo di fornire una sorta di "reddito di cittadinanza", oppure allo scopo di fornire un semplice e passivo "ammor-



tizzatore sociale” o stabilizzatore automatico della domanda. Il fine è invece sottoporre la controparte capitalistica ad un forte condizionamento nella costruzione del modello produttivo e competitivo nazionale. Solo in questo senso, allora, è condivisibile un'altra affermazione di Esping-Andersen:

Rather than tolerate a dualism between state and market, between working class and middle class, the social democrats pursued a welfare state that would promote an equality of the highest standards, not an equality of minimal needs as was pursued elsewhere (ivi, p. 26).

L'uguaglianza degli alti standard, cioè, ha un potere davvero dinamico se appunto promuove un contesto più di *ri-commodificazione ricca* (o, come vedremo, *forte*) di chi offre lavoro che di vera *decommodificazione*: non si può pensare il welfare separatamente, come segregazione protettiva dal mercato, né, che è un altro modo puramente “keynesiano” di intenderlo, come erogazione anticiclica. Anzi, gli alti standard di sostituzione, con la loro influenza “ricardiana” sulla formazione di salari tendenzialmente elevati e assieme alle politiche attive del lavoro, convergono proprio nell'assicurare un mercato del lavoro “ricco”, di cui l'alto standard di welfare è un elemento essenziale che consente di imporre al capitalismo strategie di vera formazione di lungo periodo.

Per questo non è affatto condivisibile l'interpretazione fornita da Bruno Amoroso del modello nordico e nella fattispecie danese: «Contrariamente all'indirizzo di Keynes, la scuola scandinava scelse dall'inizio la strada dell'economia di mercato capitalistica, da bilanciare, per gli aspetti distributivi, con politiche pubbliche di tipo prevalentemente redistributivo. Il sistema scandinavo di basava su una rigida divisione tra politica e economia, tra Stato e mercato. Questa fu l'originalità della proposta e delle politiche perseguite, ma anche il “punto umido” che doveva minarne la sostenibilità»<sup>23</sup>.

Ancora: gli alti livelli di welfare non hanno, come mostrato più sopra, un fine “prevalentemente” redistributivo concepito per lasciare il mercato “fare come vuole”. Bensì sono, per quanto con più coerenza storica in Svezia che in Danimarca, un modo per condizionare il capitalismo nel senso della competitività alta. Non vi è, come qui si postula, alcun disinteresse verso la riforma della produzione e anzi, attraverso la “de-commodificazione/commodificazione ricca”, si ricerca una diuturna modifica dei rapporti di forza fra lavoro e capitale nel loro incontro nel mercato del lavoro.

Sempre seguendo tale linea concettuale è opportuno anche tornare a Esping-Andersen, secondo cui i modelli nordici rappresentano:

a peculiar fusion of liberalism and socialism (ivi, p. 29).

Ora, non ci sono dubbi che la socialdemocrazia e le sue realizzazioni configurino un allargamento della sfera dei diritti sociali all'interno di un sistema che rimane parlamentare e che utilizza principi costituzionali liberaldemocratici. Tuttavia, è dubbio che il concetto di “fusione” sia il più adatto a descrivere la situazione. Il complesso di “demercificazione”

<sup>23</sup> In un articolo di Giuseppe Amari, la citazione di Amoroso serve a dare ragione a Federico Caffè, il quale avrebbe manifestato la sua contrarietà ai modelli nordici sostenendo che: «Il “libero mercato” più la filantropia di Stato non è il modello sociale della nostra Costituzione, né l'ideale di Caffè». Non so se sia correttamente riferita l'opinione di Caffè, ma è certo che in questi termini la percezione della realtà nordica da parte sua era interamente errata, in quanto tale separazione fra “filantropia di Stato” e mercato non è quanto si verifica. Negli stessi termini di remota lontananza dai dati reali va inoltre anche considerata la stessa definizione di “filantropia di Stato” (Amari, 2010).

costruito (nella “parità”) intorno al sistema “Ghent”, alla forza organizzativa della LO e al collegamento (a seconda dei casi più o meno organico e problematico) con la socialdemocrazia suggerisce più l’idea di un dualismo regolato. Il successo di tale dualismo sta, alla luce dell’analisi storico-economica, in almeno due fattori:

1. proprio la consapevolezza della differenza degli interessi e la forza organizzativa ottenuta intorno ad essa e all’efficacia del modello “Ghent” conducono le parti a riconoscersi e ad adottare la prassi dell’accordo. Ciò, come abbiamo visto, anche perché la forza del conflitto si dimostra notevole ogni volta che esplode o che non si riesce a regolarla;
2. questo condizionare il capitalismo verso strategie competitive elevate ha dimostrato notevole successo anche perché rivela una cospicua quantità di riformismo socialista/sindacale (e quindi conferma lungamente prestigio e compattezza del complesso LO-socialdemocrazia). Al contempo, però, è forse ancora più decisivo che il condizionamento si inserisca in una prassi nazionale (più che socialista). Solo così la socialdemocrazia diviene, nei paesi nordici, cultura politica fondamentale (trasformandosi da partito *di* classe a partito *della* classe) (Moschonas, 2002).

Di questo modello nordico il welfare pubblico/universalistico è, come abbiamo visto, non tanto il carattere fondamentale, ma più che altro sia un fattore sia una conseguenza. L’importanza del modello “Ghent” per la disoccupazione viene sottovalutata.

Come abbiamo visto, tale modello è importante nel costituire la cospicua base di reclutamento del sindacato, che in ultima analisi conviene anche alla socialdemocrazia, sebbene si creino frequenti tensioni in quanto questa persegue anche altre priorità “universalistiche” che alla fine generalizzano la decommo-dificazione. Tuttavia, il fatto che il “Ghent” responsabilizzi/costringa all’efficienza genera una spinta duplice e complessa: sia quella di assicurare efficienza sia quella di ottenere grande forza organizzativa. Ora, ambedue questi fattori incentivano lo schieramento sindacale/socialdemocratico ad imporre un livello competitivo adatto a mantenere economicamente il sistema. Dunque, focalizzarsi sulla funzione storica delle casse assicurative per i disoccupati gestite dai sindacati non solo comporta una revisione della descrizione classica di welfare nordico = universalistico, bensì implica confutare le classificazioni più affermate per cogliere l’interazione fra istituzioni, decisori, mercato del lavoro e struttura socio-economica.

La realtà economica e sociale complessiva suggerisce che, più che di *decommo-dification*, sia appropriato parlare di *strong commo-dification* (Jørgensen, 2008a, p. 27), cioè di una realtà in cui l’offerta della manodopera e la presenza attiva sul mercato del lavoro non sono meno richieste o sollecitate, anzi sono più frequenti, massicce e rapide che altrove, ma (e proprio per tutte le condizioni di contorno) avvengono in condizioni pressoché sempre favorevoli rispetto ad altri contesti politico-sociali.

Questa osservazione ci conduce verso un’ulteriore distinzione, che nel dibattito corrente viene omessa, fra *flexicurity* e *workfare*: due approcci diversi, se non addirittura opposti, di progettare strategie competitive e di costruire in questo quadro le istituzioni di welfare e il mercato del lavoro<sup>24</sup>. Tale omissione avviene soprattutto grazie al modo parziale in cui viene utilizzato il modello danese dalla pubblicistica dalle istituzioni (per esempio la Commissione Europea). Questa “manipolazione”, però, specularmente, viene accolta con remissività intellettuale dai settori meno avvertiti della sinistra politico-sindacale e delle dottrine economiche (Jørgensen, 2008b, pp. 96-7). La differenza è descritta dai dati riportati nella TAB. 4.

<sup>24</sup> La distinzione è correttamente percepita in Beraldo e Patalano (2005).

Tabella 4. Le politiche attive del lavoro

Paesi	Spese pubbliche in politiche attive del lavoro (% del PIL) 2004	Paesi	% della popolazione 25/64 anni impegnata in misure di apprendimento continuo 2005
Svezia	2,3 %	Svezia	32
Danimarca	4,3 %	Danimarca	27
Finlandia	2,8 %	Finlandia	23
Regno Unito	0,9 %	Norvegia	18
Italia	1,4 %	EU 15	11

Fonte: calcoli sulla base dello Eurostat Yearbook (2005).

I dati grezzi nascondono delle differenze notevoli e significative: per esempio, andrebbe specificato che il dato italiano racchiude una prevalenza delle misure passive, di sostegno del reddito, rispetto a quelle attive. Anche in Finlandia prevalgono le spese passive (quelle attive sono poco sotto l'1% del reddito). Una prevalenza delle spese passive si ravvisa anche in Danimarca, ma qui quelle attive si attestano comunque vicino al 2% del PIL. Significativo della sua natura di vero paese-leader delle politiche attive del lavoro è, contemporaneamente, che la Svezia si mantenga relativamente parca per quanto attiene alle spese generali (il che deriva soprattutto da una minore durata ridotta del pieno tasso di sostituzione delle indennità) ma dedichi una parte prevalente del suo 2,3% alle politiche attive. Da dati OCSE a mia disposizione, inoltre, la Svezia risulta ancora più in alto, subito dopo i Paesi Bassi e la Danimarca e subito prima del Belgio, se la spesa per politiche attive del lavoro in percentuale del PIL viene suddivisa per singolo disoccupato. Senza attuare questa suddivisione, invece, la Svezia risulta superata anche dal Belgio, dalla Francia e dalla Finlandia (OCSE, 2007). A questo potrebbe proficuamente essere aggiunto l'esempio degli USA, che spende per politiche di attivazione dei disoccupati (equamente suddivise fra attive e passive) meno dello 0,5% del PIL, oltretutto in presenza di differenze salariali notevoli e di nessuna protezione giuridica del posto di lavoro.

Per chiarire ulteriormente la questione, tenendo conto del grado di copertura dei contratti collettivi<sup>25</sup>, è opportuno operare anche per questo aspetto del modello nordico un tentativo di precisazione concettuale.

Come già detto, estremamente utile alla comprensione delle relazioni industriali nordiche è il concetto di parità utilizzato da Pauli Kettunen, specie se allargato fino ad includere gli aspetti economico-strutturali, sociali ed istituzionali che questa parità rende possibile. Ora, il termine parità appare anch'esso in un rapporto come minimo di tensione con un altro termine di Esping-Andersen (1985) (e anche derivato dai lavori di Walter Korpi), quello di *power mobilisation*<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Citiamo qui solo di passaggio il grado di copertura degli accordi collettivi, che ammonta almeno ad un minimo dell'80% del mercato del lavoro nel caso danese e giunge fino oltre il 90% nel caso finlandese e svedese (Dølvik, 2008, p. 66).

<sup>26</sup> Jørgensen (2008a, p. 26) obietta che è indubbio come la socialdemocrazia abbia avuto: «tremendous influence on the shaping of the functions of the welfare state and the way it operates. However, the development of the welfare state is not to be explained by the political strength of the labour movement alone. [...] A labourist "approach" is perhaps too one-sided, as it easily forgets the many actor strategies, social movements, alliances, path dependencies and cyclical factors outside the political domain».

Questo approccio, come si intuirà, conferisce agli alti livelli di forza organizzativa e politica del complesso LO-socialdemocrazia il ruolo di maggiore fattore della costruzione degli alti livelli di welfare conseguiti. Tuttavia, il concetto di *power mobilisation* trascura il fatto che proprio la forza organizzativa del complesso LO-socialdemocrazia ha indotto i decisori che la dirigevano a rendere più stabili e concreti i risultati ottenuti immettendo anche questi nel contesto nazionale di parità fra le parti sociali e di alta competizione. Così, pur permanendo la differenza di interessi (e anzi *proprio* per questa permanenza) e manifestandosi essi anche in conflitto (e *proprio* perché la forza organizzata di LO-socialdemocrazia poteva produrre conflitto asprissimo), si è costantemente utilizzato il peso organizzativo, istituzionale e politico via via acquisito nella ricerca di “compromesso fra distinti” (non “consenso fra omogenei”). Ora, questa realtà complessa e dinamica, mentre contiene certamente il concetto di *power mobilisation* (e la realtà anche di conflitto, aperto o latente, che esso descrive), si traduce meglio nel concetto di parità che in quello di “mobilitazione della forza”. Si raggiunge, insomma, uno stadio per cui, infatti, la forza è talmente evidente che la parità (a volte anche la leggera prevalenza) è perlopiù assicurata, e la mobilitazione, quindi, perlopiù superflua. Peraltro, il concetto di *power mobilisation* necessita di completamento perché gran parte della forza implicita e investita nella parità consiste in un intreccio con risorse materiali, istituzionali, ideologiche e politiche che sono forse ancora più utili nel perseguimento della parità che in quello del conflitto. Parliamo per esempio del nesso, che abbiamo appunto appena chiarito, fra welfare, vendita del lavoro in condizioni di forza, economia altamente competitiva e progetto nazionale *export-led* di tipo nordico<sup>27</sup>. Per la precisione: non c'è alcun dubbio che anche questi elementi finiscano per produrre forza, anche materialmente organizzativa ed eventualmente pronta al conflitto, ma tanto più essi sono impressi nei dati strutturali dell'economia e materializzati in senso lato in vari livelli delle istituzioni e della società, tanto più alla “forza” diviene congeniale divenire parità simmetrica piuttosto che conflitto<sup>28</sup>.

Quella che andiamo delineando è quindi un'idea di relazioni industriali, di modello sociale e mercato del lavoro nordica, che valuta altamente la rappresentanza “forte” degli interessi (a partire, abbiamo visto, dalla “mercificazione forte” del lavoro) ma lo fa contenendo il conflitto. Tuttavia, tale modello ingloba senz'altro la dottrina socialista della contrapposizione/dialettica di interessi, e rimane distinto non soltanto da ogni idea di corporativismo in senso stretto (tanto più se consensuale/paternalista), ma anche da ogni idea di *partnership* sociale “alla cattolica”. Come fa notare ancora Kettunen (2005, p. 35): «In the nordic countries, trade unions and employer organisations have not been “social partners”, but “labour market parties”»<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Ancora Jørgensen (ivi, p. 27) dice che, seppure non derivanti da un brodo consensuale antropologico, esistono dei valori prevalenti del modello nordico, ed essi sono «economic growth, full employment, universalism and equality, the working line [ovvero la tendenza a conseguire la piena occupazione e utilizzare i periodi di disoccupazione per formare capitale umano] consultation».

<sup>28</sup> Fra “conflitto” di per sé e “pace sociale” c'è il concetto di “parità” fra le parti. Questo concetto è interessante perché pone al centro due fattori positivi del modello sociale europeo troppo spesso trascurati, ovvero: a) la forza del sindacato e il suo presidio organizzativo dei rapporti con il lavoro dipendente e salariato come fattore di “demercificazione” o “mercificazione forte” della manodopera; b) la necessità aggiungere a questo presidio organizzativo altri e più generali dispositivi di “demercificazione”: il welfare universalistico *in primis*. Ciò con il fine di potenziare il carattere “de-mercificante” di un'economia, ma anche di generalizzare il consenso politico (e non a caso sono le socialdemocrazie più che le LO ad aprire la strada della universalizzazione), e, ma in tono minore, di stabilizzazione automatica delle crisi o delle congiunture.

<sup>29</sup> Si tratta di una specificazione della natura del modello nordico, che abbiamo sostenuto più volte in questo lavoro, come non “naturalmente” consensuale, e che del resto trova conferme molteplici nel fatto che per esempio nello statuto della socialdemocrazia svedese fino al 2001 è sopravvissuto il principio per cui «il diritto di decisione

Su un'idea analoga del modello nordico concorda anche la studiosa svedese Jenny Andersson (2010, p. 37): «The corporatism of the Swedish model was based on the mediation of the differing interests of labour and capital, and it also was, arguably, a way of disciplining the market in the name of the wider social good».

Il fine di questa revisione di concetti altrimenti ormai classici sta nel conferire loro un maggiore valore euristico e descrittivo, nel senso che essi prevengono la tendenza socio-politologica a isolarsi dalle realtà dinamiche della storia economica e socio-politica, e la tendenza della storia politica a fermarsi all'acribia della documentazione nell'ambito della sovrastruttura istituzionale. Se, infatti, si isola l'aspetto strutturale da quella che è (o sembra ad uno sguardo spesso parziale) la forma istituzionale e politico-organizzativa di un modello socio-politico nazionale, otteniamo solo una statica morfologia, come in botanica<sup>30</sup>.

Come afferma Henning Jørgensen (2008a, p. 27, corsivo mio): «The political consensus in the Nordic countries must not be overestimated – it must be added that political and social conflicts persist as to the size and performance of the public sector. Capitalist societies are interest-ridden and divided, and total consensus on the welfare state is not to be expected. [...] There is no simple power matrix, *no master plan or indisputed underlying humanistic value* that can explain the development and adaptation process of the Nordic countries».

## 5. L'ATTACCO NEOLIBERALE ALLA "PARITÀ"

Definire il modello nordico frutto di una naturale inclinazione "consensuale" anziché di dialettica fra interessi gestita in un regime di parità reca seri impedimenti non solo riguardo alla comprensione del passato, ma anche riguardo a quella del futuro<sup>31</sup>. In Danimarca e in Svezia (ma anche in Finlandia), infatti, il capitalismo sta mostrando tendenze del tutto simili a quelle altrove registrate, ovvero il tentativo (presente dagli anni Settanta, e in accelerazione nell'ultimo decennio) di risolvere le sfide della internazionalizzazione e della competizione globale liberandosi dai condizionamenti che erano stati accettati all'epoca di costruzione del welfare e dei modelli sociali europei. Ciò non deve stupire in quanto del tutto connaturato all'economia capitalista, ma certo si aprono per i paesi nordici scenari inediti riguardo a come competere, ovvero con quali livelli di condizionamento sociale e democratico.

Un'eccellente sintesi di ciò che sta accadendo, in questo caso specifico in Svezia, è offerta da Kjellberg (2008, pp. 129-54). Lo studioso scandinavo spiega bene come la sostanza delle politiche governative, dal 2006 in poi, è stata quella di aumentare il costo dell'iscrizione

sulla produzione e la sua distribuzione deve essere collocato nelle mani del popolo nella sua interezza», oggi sostituito con la formulazione di un «ordinamento democratico della produzione».

<sup>30</sup> Se d'altro canto seguiamo il metodo di lavoro di tanta parte della storia politica, pur importante per lo scavo documentale che produce, ci fermiamo alla produzione di documentazioni interessanti, curiose, ma non propriamente contestualizzate, e quindi, nella loro gran massa, capaci di apportare dettagli al quadro dei rapporti personali, o fra organizzazioni, ma del tutto incapaci di contribuire ad una fisionomia delle maggiori linee di sviluppo. Con il che la capacità di contestualizzare i dettagli rinvenuti viene drammaticamente ridotta.

<sup>31</sup> Interpretazioni etnico-moralistiche del *welfare state*, specie nordico, sono comuni nella (in questo e in altri numerosi casi indebitamente) influente area culturale anglosassone: «Many view the development of an individualistic outlook as the greatest threat to solidarity nowadays. But this is closely linked to a diminishing sense of common identity. It is no accident, for example, that Europe's most successful welfare states were created in ethnically homogeneous Scandinavia. People in those countries had the sense that they could understand their neighbors and fellow citizens, and that they shared a close link with them» (Taylor, 2010).

ne alle casse sindacali, sia diminuendo il sostegno pubblico alle casse stesse, che avvicinava il potere di sostituzione delle indennità percepite all'ultimo salario, sia legando sempre più strettamente i premi assicurativi alla probabilità di venire licenziati (ivi, pp. 148-9). Su questo ultimo punto si veda la TAB. 5, in cui si evidenzia come le categorie con lavori più incerti e perlopiù male retribuiti sono proprio quelle maggiormente esposte, in questo nuovo regime, a far diminuire la convenienza ad associarsi.

Tabella 5. Costo mensile per le diverse *A-Kassa*

Cassa assicurativa ( <i>A-Kassa</i> ) di categoria	Costo in SEK per mese
Ristorazione e settore alberghiero	430
Metalmecanici	390
Unionen (impiegati dei servizi e comunali)	234
Funzionari con laurea e accademici	90

Fonte: LAF, <http://www.socialdemokraterna.se/Valet-2010/Almedalen/Ekonomiskt-seminarium>.

Come si può osservare, il costo mensile dell'assicurazione cresce con l'aumentare della precarietà occupazionale, in una logica puramente di rischio assicurativo.

Ciò, in pratica, riduce fortemente il potere equalizzatore del sistema, che impediva al mercato del lavoro di trasformare la depressione dei salari in arma competitiva. Tale fattore costituiva un limite verso il basso e perpetuava almeno in buona parte, pur in un contesto economico che non permetteva più la programmazione salariale *ex ante*, l'effetto che abbiamo visto essere al centro del sistema Rehn-Meidner: la capacità anche degli strati più bassi del sistema produttivo di mantenere un livello salariale tale da spingere le aziende ad innovare o perire.

In questo senso, un livello alto di compensazione del reddito da parte della casse sindacali era per varie ragioni importante:

- esso, in sede negoziale, permetteva ai sindacati di richiedere salari più elevati anche per quelle categorie in cui sussisteva un rischio di disoccupazione per una parte dei propri iscritti;
- esso assolveva anche una funzione importante per la flessibilità innovativa del sistema, poiché casse assicurative abbastanza convenienti nei costi, abbastanza generose nelle indennità e capaci di coprire tutti i lavoratori consentivano di far loro sopportare più facilmente eventuali periodi di disoccupazione e riqualificazione. Ciò tanto più sapendo che il rischio era ripagato da un regime di buoni salari nel periodo di occupazione.

Del resto, la politica dell'attuale centro-destra al governo era stata esplicita fin dal principio: «Ridurre la generosità della casse di disoccupazione renderebbe più difficile per il sindacato formulare richieste di aumento salariale capace di provocare disoccupazione fra i propri iscritti»<sup>32</sup>. Come si è accennato, ciò è avvenuto proprio in base ad una argomentazione per cui mantenere, a qualunque titolo, i lavoratori (per quanto confortevolmente)

<sup>32</sup> Così nel programma della Allians, coalizione di centro-destra formata da Moderaterna (conservatori), Centerpartiet (centristi ex agrari), Kristdemokraterna (democristiani) e Folkpartiet (liberali), *Politik för arbete och välfärd*, p. 44.



fuori dall'occupazione rappresentava *utanforskap*, ovvero emarginazione. Riesce con un certo successo al presidente del Consiglio conservatore Reinfeldt sostenere nel dibattito la seguente versione dei fatti: un nuovo partito dei lavoratori deve semplicemente portare la gente al lavoro, senza subordinare tale processo alla costruzione di condizioni specifiche favorevoli per una offerta di lavoro "forte".

Un riflesso di questa nuova concezione è che, come sostiene ancora Kjellberg (ivi, p. 151): «Ai programmi attivi per il mercato del lavoro, pensati per formare gli adulti disoccupati ad occupazioni caratterizzate da una mancanza di offerta di manodopera, è stata data una bassa priorità nonostante siano emersi, invece, rigidità e distorsioni in molti settori. Potrebbe derivarne un calo della crescita e salari fuori controllo, ovvero l'opposto delle intenzioni del governo». Uno sviluppo simile si è avuto in Danimarca, in cui, secondo il periodico sindacale "A4", fra il 2008 e il 2009 all'aumento di disoccupati (da 47.973 a 72.651) è corrisposta una diminuzione degli attivati del 2%. Si potrebbe anche ritenere che alla crisi economica, che in Danimarca si è fatta particolarmente sentire, le misure governative semplicemente non hanno contrapposto un'azione abbastanza pronta. Ma a far ulteriormente meditare è il fatto che la scelta sia deliberata, poiché nella legge finanziaria per il 2009 si è osservata una notevole diminuzione delle cifre stanziare per l'attivazione dei disoccupati delle casse assicurative "Ghent". Lo stanziamento è di 3,8 miliardi di corone in luogo dei 5,5 precedentemente previsti. In sostanza, ciò significa che le politiche attive del lavoro a tempo pieno potranno coinvolgere 20.000 anziché 26.000 persone (A4, 2009a).

Ora, se quanto detto sicuramente si colloca in un'idea di *workfare* orientata al solo mercato, è ravvisabile, però, in essa anche una chiara tendenza ad attaccare il complesso organizzativo del sindacato nordico. Kjellberg attrae la nostra attenzione sul fatto che sia in atto il progetto di sfavorire le casse sindacali "Ghent" facoltative (ossatura dell'autonomia delle classi salariate e del sindacato larghissimamente rappresentativo) e di istituire un sistema ben più bismarckiano (inserendo le Alfa-Kassan accanto alle attuali A-Kassan) in cui la parte fondamentale della protezione ai disoccupati sia garantita da casse obbligatorie, in una logica di centralismo, cui, a seconda di come verrà realizzato l'intento, potrebbero non essere estranei gli interessi del capitale finanziario: «Se i fondi assicurativi per legge perdessero il proprio carattere di organizzazioni volontarie, si sposterebbero definitivamente dalla sfera della "società civile" a quella dello Stato. Ciò che allora rimarrebbe del sistema "Ghent" sarebbe il legame formale fra sindacati e fondi di disoccupazione. Il motivo basilare da parte del governo per mantenere questa connessione è di spingere i sindacati a moderare le loro richieste di aumenti retributivi» (Kjellberg, 2008, p. 151).

### 5.1. Svezia e Danimarca: i limiti dell'egemonia da welfare

La vittorie elettorali del centro-destra nei due paesi sono caratterizzate dalla mancanza di una retorica neoliberale aggressiva alle istituzioni del welfare universalistico, mentre viene piuttosto privilegiata una ridefinizione delle istituzioni organizzative e assicurative controllate dal sindacato come istituti non di garanzia ma di passivizzazione dei lavoratori.

In Danimarca si sta favorendo un tasso di crescita della spesa pubblica minore di quella privata, sostenendo che attraverso l'adozione di quella che è stata chiamata *Kvalitetsreformen* (ovvero l'applicazione sempre più sistematica di un approccio di *New Public Management*, di *partnership* pubblico-privato, appalto esterno di vari servizi ecc.) si

possa ottenere lo stesso livello di servizi con un investimento relativamente contenuto. In entrambi i casi si tratta, specie in Danimarca, di un approccio che accoglie tematiche come quelle populiste del “cittadino debole contro le grandi organizzazioni”, in questi anni spesso convergenti con quelle neoliberali per cui gran parte della spesa dei grandi apparati (pubblici o privati) serve alla perpetuazione autoreferenziale del proprio potere piuttosto che alla espletazione di una funzione sociale, democratica o pubblica. L’idea di efficienza diffusa da liberalconservatori e populistì è piuttosto quella di escludere quanto più possibile da ogni beneficio di welfare, e semmai espellere, una fetta cospicua di immigrati, specie quelli incapaci di lavorare, come gli anziani giunti in Danimarca con le riunificazioni familiari.

Nella coalizione, sul lato opposto dei populistì che forniscono un appoggio esterno, vi sono i conservatori (Konservativ Folkeparti), sovente con cospicui mal di pancia in quanto spesso emarginati con la loro idea di rappresentare una “borghesia per bene” e ancora sensibili alla vecchia idea neoliberale di cospicui tagli fiscali.

Nel mezzo, i liberali del partito Venstre (di tradizione agraria) contengono frazioni devote alla ideologia neoliberale pura, ma la loro funzione politica presente è finalizzata a tutt’altro. Il loro principale perno politico è in questi anni il cosiddetto *skattestop* (nessun aumento di tasse per nessuna ragione in nessun settore) con una diminuzione delle tasse solo molto graduale e in prospettiva, se il budget pubblico e la crescita manterranno il passo attuale. Tra l’altro la prudenza sarebbe a loro avviso richiesta in questo campo poiché altrimenti la crescita e gli alti redditi che hanno caratterizzato l’economia nei lustri passati alimenterebbero l’inflazione. Ad ogni modo, i populistì sostengono che i tagli, quando sono possibili, dovranno soprattutto favorire i settori svantaggiati della popolazione, senza essere a detrimento del welfare. Questa prudenza nel procedere del partito liberale di maggioranza relativa (che ha espresso ambedue i presidenti del Consiglio di queste coalizioni) è motivata quindi da considerazioni politiche così riassumibili:

1. sottolineare troppo la necessità di tagli alle tasse, come vorrebbero i conservatori, potrebbe significare che il Dansk Folkeparti cominci a perseguire una diversa e più dirompente linea populista e abbandoni la coalizione a se stessa. O che, in alternativa, alcuni voti già socialdemocratici possano tornare a sinistra;

2. una certa porzione degli iscritti al sindacato LO (calcolata da alcuni sondaggi intorno la 4%) è attratta dalla possibilità/promessa (garantita dalla tematica “possiamo permetterci tutto” di Fogh Rasmussen) che sia i tagli alle tasse sia l’attuale livello di welfare possano essere ottenuti. Perciò essi hanno votato per l’attuale governo.

Tale equilibrio elettorale e discorsivo racchiude i maggiori problemi strategici attualmente di fronte alla socialdemocrazia. Non a caso, durante la campagna elettorale del 2007, il partito ha cercato di reagire indicando nel discorso pubblico come non si potessero tenere insieme *skattestop* e welfare. Per questo ha deciso di usare lo slogan “noi scegliamo il welfare”: alla lunga, ha sostenuto, mantenere il tasso di crescita della spesa pubblica molto più basso di quella privata e della crescita economica in genere avrebbe minato le basi del welfare, per cui i cospicui surplus di bilancio su cui il paese poteva contare da anni dovevano essere investiti nello stato sociale. In particolare, dovevano essere aumentati i salari del settore: dati i bassi tassi di disoccupazione tipici dei paesi nordici prima della crisi globale (sotto il 4% in Danimarca nel 2008), elevare i salari dei lavoratori del welfare avrebbe prevenuto una fuga di manodopera verso settori più remunerativi con relativa mancanza di addetti e caduta di efficienza (Herløv Lund, 2010, pp. 37-9, 57-9, 81, 96, 99-100). Ad ogni modo, tale campagna non è servita a vincere le elezioni del 2007: secondo analisi realizzate

dal partito socialdemocratico, un chiaro vantaggio delle forze di centro-sinistra nel loro insieme parrebbe essere sfumato a pochi giorni dalla consultazione, allorché sulla scena i temi del welfare sono stati sostituiti da quelli dell'immigrazione<sup>33</sup>.

Tornando per un momento alle elezioni del 2007, da alcuni sondaggi qualificati risultava che fra le maggiori preoccupazioni dei cittadini non ci fossero i tagli alle tasse ma invece, nell'ordine, il welfare e l'immigrazione. È dunque possibile concludere che la linea discorsiva cauta e abile adottata sul welfare dal centro-destra sia alla fine risultata abbastanza credibile per un numero sufficiente di elettori, e che una volta acquisito ciò, sia emersa in modo più diffuso la preoccupazione appena sottostante per importanza, ovvero l'immigrazione (con i suoi annessi valoriali e ansiogeni), argomento su cui invece la sinistra non poteva competere. Il complesso di forze che sostengono la strategia della destra, quindi, ha finora saputo rendere inoffensive le istanze della socialdemocrazia, per la quale *skattestop*, cauta diminuzione di alcune aliquote, "riforma della qualità" e rifiuto di investire il surplus di bilancio in welfare non possono che far peggiorare la qualità di quest'ultimo.

Per quanto esistano chiare differenze, è evidente come qualcosa di simile stia accadendo anche in Svezia, dove una riforma in realtà piuttosto aggressiva del welfare avviene senza costruire una difficile egemonia neoliberale. Al contrario, i leader liberalconservatori dichiarano il proprio apprezzamento per il welfare e paiono recedere dalle loro vecchie convinzioni sul *Minimumsstat* (Jespersen, 2006, p. 25).

Il premier del governo svedese Fredrik Reinfeldt ha in tal modo completato una evoluzione moderata del proprio partito conservatore cominciata fin dagli anni Settanta, facendo apparire la propria posizione più conciliativa rispetto ai temi sociali ed essendo molto diminuita d'importanza la questione della neutralità (*Regeringsförklaringen*, 2006, pp. 3-4), Reinfeldt ha ridotto moltissimo l'impatto di vecchi fattori di diffidenza verso la destra. Nel momento in cui egli si è insediato, il socialdemocratico Persson, lasciando la propria posizione di primo ministro, aveva del resto sottolineato gli aspetti positivi della situazione in cui il nuovo esecutivo si sarebbe trovato a lavorare, chamandola una *dukat bordet*, una tavola imbandita: disoccupazione al 5,7%, tassi di interesse che nel 1994 (dopo le dimissioni dell'ultimo governo di centro-destra) erano del 4,5% più alte di quelle tedesche e che nel 2006, dopo dodici anni di governo socialdemocratico, erano cadute al 2,5%. Grazie al basso tasso di occupazione, inoltre, il bilancio pubblico poteva contare su spese moderate per mantenere i disoccupati, ma anche su alti introiti fiscali, dal che discendeva un surplus medio del 2% all'anno dal 2000. Il World Economic Forum, rimarcava Persson, dichiarava che la Svezia era la terza economia più competitiva al mondo (Persson, 2006). Nella sostanza, Persson confermava la convinzione che aveva già proposto al momento del proprio insediamento, anni addietro: una società caratterizzata da alte tasse e costosi programmi di welfare poteva essere competitiva e con finanze sane.

La coalizione liberalconservatrice, non potendo negare il contesto descritto da Persson, replicava che «mai nei tempi moderni una situazione di economia florida aveva lasciato tanti senza lavoro» (*Allians för Sverige*, 2006, p. 6). In queste parole si esponeva appunto la linea d'attacco scelta dalle destre scandinave in questa fase:

a) da un lato, fra tanti risultati eccellenti, si ricercava necessariamente un limite, e lo si trovava, da un certo punto di vista efficacemente, in quella che è un'idea tipica del pensiero

<sup>33</sup> Ma tali contenuti paiono in grado, a giudicare dai sondaggi attuali, di mettere in campo un'inedita alleanza fra socialdemocrazia, socialisti popolari e radicali capace di insidiare seriamente il governo in carica alla prossima scadenza.

neoliberale nordico: la mancanza, in un'economia e in un mercato del lavoro come quello che abbiamo descritto, di manodopera sufficiente, con pericoli, si denuncia, di surriscaldamento e di deriva salariale (e dunque, alla fine, di competitività) (Smith *et al.*, 2003). Si poneva così il presupposto di un nuovo spazio ideologico-politico, allargandolo al fatto che questa situazione si creava anche perché molti si trovavano in una situazione di redditi di non-lavoro: disoccupati assicurati e non, in formazione, in malattia ecc. Era questa situazione che, da elemento centrale del modello nordico strettamente connesso con produttività, innovazione e alti salari, Reinfeldt ribattezzava, come abbiamo visto, *utanforskap*/esclusione;

b) questa linea d'attacco ne introduceva un'altra subito seguente: come in Danimarca (ma forse con maggiore agibilità per via dell'assenza di populisti nella coalizione), la destra sosteneva che, per la stessa ragione, occorre politiche destinate ai settori alti dei redditi. Si trattava in sostanza di alleggerirne le aliquote per incentivarne la predisposizione a lavorare di più. Ma la cosa riguardava anche i redditi bassi, spesso troppo prossimi al tasso di sostituzione delle indennità di disoccupazione assicurative. In effetti, questa offensiva sollevava un tema reale almeno fino all'esplosione della crisi mondiale, al di là delle soluzioni proposte;

c) come è ovvio, e probabilmente più chiaro alla fine di tutta quest'opera di contestualizzazione, questa offensiva non poteva risparmiare le casse assicurative per disoccupazione e malattia.

Ecco dunque come è possibile conquistare il centro dell'arena politica e praticare un'offensiva al nocciolo stesso dei modelli nordici senza in apparenza sostenerla con argomentazioni di radicale mutamento tipiche del primo ciclo egemonico neoliberale.

Dal gennaio del 2007, in Svezia, non è più possibile ottenere alcuna riduzione fiscale per le quote di adesione sia alla LO e alle A-Kassan amministrate dai sindacati. In conseguenza di ciò questa doppia adesione costa ora 400 corone di più al mese. Ciò si è tradotto in un'arretramento della sindacalizzazione del 7,4% in un solo anno (attestandosi intorno al 70% o poco sotto). Finché la congiuntura e l'occupazione si sono mantenute ad un livello elevato in senso sia quantitativo sia qualitativo, è cospicuamente diminuita la convenienza all'adesione. In una città come Stoccolma meno del 20% dei lavoratori in età giovanile aderiscono oggi al sindacato.

In Danimarca l'opera dei governi post-2001 si è soprattutto incentrata su di una riforma organizzativa dei centri per l'impiego (*Arbejdsformidling*/AF). Il sistema era articolato su 14 uffici regionali e guidato da un numero paritario di rappresentanti delle due parti del mercato del lavoro, oltre ad uno degli enti di governo locale. Inoltre, i centri AF erano incaricati dei servizi ai disoccupati assicurati, mentre gli uffici dei comuni lo erano di quelli sprovvisti (o non più provvisti) di tale assicurazione, e percepenti il reddito universalistico (ditto *bistand*, sostegno). La riforma tende soprattutto a non fare più distinzioni fra i due gruppi e ad affidare sempre maggiori compiti ai soli comuni. Ora, poiché ogni disoccupato può essere servito nel medesimo ufficio comunale, il governo centrale acquisisce maggiore controllo riguardo alle ragioni, alla natura e alla durata dei programmi di attivazione. Ma le organizzazioni sindacali sono anche state oggetto di un attacco fiscale (A4, 2009b). Una delle recenti riforme fiscali ha nel 2009 cancellato le esenzioni che una legge del 1985 (con un altro governo conservatore in carica) aveva concesso alle rendite derivate dai patrimoni investiti dai sindacati. Nello specifico, come chiariscono gli esperti, ciò porterà ad un aggravio di 162 milioni di corone per la LO intesa come organizzazione confederale, ma è molto probabile che la cifra risulti assai più elevata includendo le federazioni e i diparti-

menti locali. La contrarietà del sindacato nasce soprattutto dal fatto che gli investimenti colpiti altro non sono che quelli dei fondi risparmiati nelle casse di resistenza in caso di conflitto nel mercato del lavoro. In effetti, nel testo di legge del 1985 si vede come le esenzioni fossero mirate a garantire il mantenimento del valore reale delle somme accantonate dai sindacati nelle casse per lo sciopero.

Uno dei maggiori esperti in materia, Jesper Due<sup>34</sup>, osserva (A4, 2009b): «Una parte notevole del modello danese sta nel fatto che si possa accedere al conflitto in caso sia di sciopero sia di serrata. Il conflitto non è un fine in sé, ma è piuttosto un mezzo da poter utilizzare se è necessario premere sulla controparte in una situazione negoziale. È per questo che negli anni si sono accumulati patrimoni che sono parte integrante del dispositivo sindacale in caso di conflitto».

Jesper Due coglie in pieno il problema e ci fornisce una conferma finale dell'assunto metodologico che ci ha guidato fin qui: è la parità nella dialettica capitale e lavoro, qualcosa che non è conflitto, ma certamente nemmeno consenso, a caratterizzare e spiegare causalmente la fisionomia istituzionale e le caratteristiche socio-economiche dei modelli nordici. E sono proprio i fondamenti di tale parità a essere sotto attacco oggi, forse in modo così inedito da non poter escludere un mutamento anche delle relazioni industriali, del mercato del lavoro e delle strategie competitive nazionali.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- A4 (2009a), *Langsom hjælp til de arbejdsløse*, "Ugebrevet A4", 28.
- A4 (2009b), *Skattereformen skyder hul i fagbevægelsens formue*, "Ugebrevet A4", 31.
- AA.VV. (2002), *Danmarks Historie. I grundtræk*, Aarhus Universitetsforlag, Århus.
- ALLIANS FÖR SVERIGE (2006), *Politik för arbete och välfärd*.
- AMARI G. (2010), *La storia di un'iniziativa: in memoria di Federico Caffè*, "Economia & Lavoro", 2.
- ÅMARK K., LUNDBERG U. (2003), *Diritti e sicurezza sociale: il welfare state svedese, 1900-2000*, in P. Borioni (a cura di), *Welfare scandinavo. Storia e innovazione*, Carocci, Roma, pp. 42-3, 45-8.
- ANDERSSON J. (2010), *The library and the Bookshop: Social democracy and capitalism in the knowledge age*, Stanford University Press, Stanford.
- ANDERSSON T., MEIDNER R. (1973), *Arbetsmarknadsspolitik och stabilisering*, Stockholm, p. 46.
- BERALDO S., PATALANO R. (2005), *Le politiche di activation in Danimarca, Finlandia e Svezia*, "Economia & Lavoro".
- BERMAN S. (1998), *The social democratic moment. Ideas and politics in the making of interwar Europe*, Harvard University Press, Cambridge-London.
- BONIN H., KEMPE W., SCHNEIDER H. (2003), *Kombilohn oder Workfare? Zur Wirksamkeit zweier arbeitsmarktpolitischer Strategien*, IZA Reprint Series, 199.
- CHRISTOFFERSEN H. (1999), *Danmarks økonomiske historie. Efter 1960*, København, pp. 10-1.
- DE BEUS J. (2000), *Are third way social democrats friends or enemies of European integration? A Tocquevillean tale on the politics of consensus*, paper presented at the mini workshop "Social democracy and economic management: Can the primacy of the political be regained?", The European Institute in Florence, 31 May.
- DICH J. (1973), *Den herskende klasse*, Borgen, København.
- DØLVIK J. E. (2008), *Building bridges, nordic industrial relations in transition*, in L. Magnusson, H. Jørgensen, J. E. Dalvik, *The nordic approach to growth and welfare. European lessons to be learned?*, ETUI, Brussels.
- EDGREN G., FAXÉN K. O., ODHNER C. E. (1970), *Lönebildning och samhällsekonomi*, Ranén och Sjögren, Stockholm.
- EDLING N. (2006), *Limited universalism: Unemployment insurance*, in N. F. Christiansen et al., *The nordic model of welfare. A historical reappraisal*, Copenhagen.

<sup>34</sup> Direttore del FAOS (Centro studi sul mercato del lavoro e sulle organizzazioni sindacali).



- ERIKSSON T., LILJA R., TORP H. (2002), *Determinants of job search intensity, some evidence from the Nordic Countries*, Labor-Institute for Economic Research, Discussion Paper n. 185.
- ESPING-ANDERSEN G. (1985), *Politics against markets. The social democratic road to power*, Princeton University Press, Princeton.
- ID. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton University Press, Princeton.
- GEERDSSEN L. P. (2003), *Is there an incentive effect in labour market programmes? A study of ALMP in the Danish UI system*, SFI Working Paper.
- HECLO H., MADSEN H. (1987), *Policy and politics in Sweden: Principled pragmatism*, Philadelphia Temple University Press, Philadelphia.
- HERLØV LUND H. (2010), *Mod det todelte samfund. Fra kvalitetstreform til minimumsvelfærd*, Nyt fra samfundsvidenskaberne, København, pp. 37-9, 57-9, 81, 96, 99-100.
- HOLLAND S. (1999), *Keynes-plus per l'Europa*, "Europa Europe", 1-2, p. 163.
- JENSEN P., SVARER NIELSEN M., ROSHOLM M. (1999), *The effects of benefits, incentives and sanctions on youth employment*, CLS Working Paper.
- JESPERSEN P. M. (2006), *Det nyborgerlige skred*, "Ugebrevet A4", 32.
- JØRGENSEN H. (2008a), *The development of the nordic welfare state system*, in L. Magnusson, H. Jørgensen, J. E. Dølvik, *The nordic approach to growth and welfare. European lessons to be learned?*, ETUI, Brussels.
- ID. (2008b), *Active labour market policies*, in L. Magnusson, H. Jørgensen, J. E. Dølvik, *The nordic approach to growth and welfare. European lessons to be learned?*, ETUI, Brussels.
- JUDT T. (2009), *What is living and what is dead in social democracy?*, "New York Review Of Books", 56, 20, 17 December.
- KAASTED T. (1973), *Påskekrisen*, Jysk Selskab for Historie, Århus.
- KAMPMANN V. (1957), *Statsfinanserne og kapitalmarkedet*, "Nationaløkonomisk Tidsskrift".
- KETTUNEN P. (2005), *Corporate citizenship and social partnership*, in L. F. Landgren, P. Hautamäki, *People, citizen, nation*, Renvall Institute, Helsinki.
- ID. (2006), *The power of international comparison*, in N. F. Christiansen et al., *The nordic model of welfare. A historical reappraisal*, Museum Tusculanum Press, Copenhagen.
- KJELLBERG A. (2008), *Il sistema Ghent in Svezia e i sindacati sotto pressione*, "Economia & Lavoro", 3.
- KREINER J., TRANÆS J. (2004), *Optimal workfare with voluntary and involuntary unemployment*, EPRU Working Paper n. 03-15.
- LEONARDI S. (2005), *Sindacati e welfare state: il sistema Ghent*, "Italianieuropei", 3.
- LYKKETOFT M. (2006), *Den danske model – en europæisk succeshistorie*, AERÅDET, København.
- MAGNUSSON L. (1996), *Sveriges ekonomiska historia*, Tiden Athena, Stockholm.
- MAGNUSSON L., JØRGENSEN H., DØLVIK J. E. (2008), *The nordic approach to growth and welfare. European lessons to be learned?*, ETUI, Brussels.
- MJØSET L. (2009), *Le economie nordiche*, in V. Castronovo (a cura di), *Storia della economia mondiale*, vol. 10, pp. 312-3.
- MOSCHONAS G. (2002), *In the name of social democracy*, Verso, London-New York.
- OECD (2005), *Science technology and industry outlook*, OECD, Paris.
- OVERTON M. (2009), *La meccanizzazione dell'agricoltura*, in V. Castronovo (a cura di), *Storia della economia mondiale*, vol. 7, p. 67.
- PERSSON G. (2006), *Ingen tillträdande regering har haft bättre förutsättningar*, "Dagens nyheter", 5 October.
- REGERINGEN (1983), *Ny kurs mod bedre tider*, Finansministeriet maj.
- RYNER M. (2002), *Capitalist restructuring, globalisation and the third way: Lessons from the Swedish model*, Routledge, London-New York.
- SMITH N., PEDERSEN P. J., PEDERSEN S., SCHULTZ-NIELSEN M. L. (2003), *Fra mangel på arbejde til mangel på arbejdskraft*, Spektrum.
- SOCIALDEMOKRATERNA (2001), *Partiprogram för socialdemokraterna*.
- SOCIALDEMOKRATERNE (1988), *Socialdemokraternes arbejdsprogram 1988-1992. På menneskets vilkår*.
- SOCIALDEMOKRATERNE (1990a), *Gang i 1990'erne*.
- SOCIALDEMOKRATERNE (1990b), *Alle i gang*.
- STRÅTH B. (1998), *Mellan medbestämmande och medarbetare*, Metallindustriarbetareförbundet, Stockholm.
- TAYLOR C. (2010), *Solidarity in a pluralist age*, in <http://www.social-europe.eu/2010/09/solidarity-in-a-pluralist-age/>.
- TORFING J. (2004), *Det stille sporskifte i velfærdsstaten*, Aarhusuniversitetsforlag, Århus, pp. 133-40.