

IL DIBATTITO NORDICO SU ISTITUZIONI PUBBLICHE, NEW PUBLIC MANAGEMENT E RIFORMA DEL WELFARE

di Paolo Borioni

Come tecnica di riforma delle istituzioni politiche e del welfare, il NPM e, specie in Danimarca, l'idea di "Stato competitivo" che sostituisse lo "stato sociale", si è progressivamente affermato negli anni 1990-2015, e diffuso in tutti i partiti e i governi al potere a Stoccolma e Copenaghen. Alcuni esempi tipici di questo tipo di riforma sono sommariamente descritti, e vengono riportate alcune reazioni, indagini, approfondimenti riguardanti riforme ampiamente riconducibili al principio del NPM.

As a technique to reform political and welfare institutions, NPM and, particularly in Denmark, the idea of "competitive State" replacing the "welfare state", gathered momentum in the years 1990-2015 and spread among all ruling political parties and governments in Sweden and Denmark. Some typical examples of this type of reform are briefly described; moreover, the essay reports on some reactions, research studies, and in-depth analyses concerning a set of reforms that can be largely referred to the NPM principle.

Una formazione sociale, o istituzione pubblica, che in un Paese goda di particolare forza e ampiezza di consenso susciterà verosimilmente una reazione contraria. Ciò sarà particolarmente verosimile in sistemi politici pluralisti, come quelli nordici, di cui non va mai esagerata o ipostatizzata (come capita) la natura consensuale o addirittura unanimistica (Elder, Thomas, Arter, 1982).

In realtà, se è vero che in questi Paesi lo stato sociale era già negli anni Sessanta cresciuto in modo particolarmente significativo, e se è vero al contempo che questa crescita aveva poi in pochi anni mobilitato una quota molto grande e crescente della capacità fiscale, è piuttosto normale che questo abbia innescato una reazione. Una reazione che è stata sia di carattere intellettuale sia di carattere politico. Andare alla fonte di questa reazione, perciò, significa anche avvicinarsi molto ad almeno alcune delle origini concettuali e storiche di quella critica al *welfare state* che avrebbe poi generato lo stesso New Public Management (NPM). Il volume *Den herskende klasse*, di J. S. Dich, uscito per la prima volta nel 1973, costituisce un esempio assai significativo. La sua comparsa, perfino il suo anno di pubblicazione, coincide con un periodo apicale della costruzione del welfare, e forse con fenomeni ormai diffusi di reazione e contestazione (Dich, 1973; Borioni, 2016).

Fin dal titolo il lavoro di Dich ha i numeri per causare sconcerto e sorpresa: tradotto esso significa "La classe dominante", definizione che include quei ceti di esperti in politi-

che e istituzioni sociali alla guida di un *welfare state* in inarrestabile espansione. Peraltro, Dich stesso era stato assai vicino alla sinistra prima (nelle file comuniste) e durante (negli anni Trenta) il primo affermarsi di welfare ed economia mista. Di un impianto marxiano egli si avvaleva esplicitamente (con finalità anche in ciò sottilmente provocatoria) proprio indicando in quella “classe dominante” (composta da giuristi, sociologi, pedagogisti) che, proprio come il feudalesimo agrario e poi la borghesia industriale, controllava le maggiori risorse e soprattutto i decisorи politici eletti. La classe “amministrante” del funzionariato e della progettazione sociale, come le altre dominanti precedentemente, genera e alimenta inoltre una propria ideologia, che tende ad essere presentata come universale, e perciò a divenire dominante essa stessa: Dich la definisce ideologia dell’umanismo. Tale ideologia permette a questa “classe dominante” di presentarsi alla guida non già del proprio interesse specifico, ma di un interesse generale alla migliore e più profonda assistenza sociale verso ceti, classi, individui in qualche difficoltà.

In virtù di questo, teme (anzi denuncia) Dich, essa riesce a espandere le politiche sociali e i loro costi senza alcun apparente e ipotizzabile limite: infatti, si può sempre aiutare “meglio”, o sostenere gruppi colpiti da nuovi bisogni. In base a questa ideologia di illimitato altruismo sociale, questo è il punto che l’autore vuole sottolineare, la “classe dominante” della nuova amministrazione e pianificazione sociale controlla i valori e la direzione del dibattito. Soprattutto, ciò conduce a determinare grandi flussi di denaro estratti fiscalmente e canalizzati verso politiche sociali che producono nuove cariche, oppure nuove opportunità e nuovi spazi per chi studia, lavora, progetta e dibatte in favore di questo grande processo.

Nel volume di Dich si scorgono le prime e fondamentali radici delle riforme ispirate al New Public Management: la necessità di predisporre criteri razionali “oggettivi” di spesa e gestione e, basandosi sul medesimo impianto logico e ideologico, l’ancora più urgente necessità di sottoporre gli operatori pubblici a stringenti parametri di controllo delle loro attività quotidiane. La rendicontazione in base a criteri prefissati e verificati centralmente, o da autorità “terze” di controllo, diviene così il grande rimedio al pericolo forse maggiore indicato nell’opera pionieristica di Dich: l’autoreferenzialità della classe amministrativa “dominante” e dei suoi addentellati, che viene appunto descritta come imperio. La sensazione che *Den herskende klasse* anticipasse molti temi in seguito propulsivi per le riforme del NPM è stata del resto condivisa in un’ampia recensione uscita recentemente su “Kristelig Dagblad”, quotidiano della Chiesa Luterana del Popolo (quella ufficiale e schiaccianiente maggioritaria in tutti i Paesi nordici). Secondo il recensore il saggio:

Raffigura una situazione che necessita disperatamente di riforme “neoliberali”, di New Public Management, e di un ministro delle finanze che sbatte i pugni sul tavolo, e avendo a disposizione un reggimento di addetti contabili tiene testa agli esperti. Ci mostra il mondo come era un tempo, e i problemi che l’attuale “konkurrancestat” [Stato competitivo contrapposto allo Stato del benessere, o *welfare* – N.d.A.] prova a risolvere (Gunder Hansen, 2016)¹.

È peraltro opportuno qui cogliere l’occasione per meglio definire l’origine e il senso del concetto di *konkurrancestat*, o “Stato competitivo”. Questo concetto, partorito dal lavoro dello studioso O. K. Pedersen, si contrapponeva in tutto o in gran parte a quello

¹ Non a caso la nuova edizione dell’opera di Dich è stata introdotta da Martin Ågerup, direttore di Cepos, centro studi vicino alla destra economica nordica. Il libro è del resto ancora mezzo esplicito di battaglia politica: il deputato Henrik Dahl, di Liberal Alliance, forse il partito più ideologicamente neoliberale della politica danese, fa spesso riferimento a Dich nella sua comunicazione politica sui media sociali.

di *velfærdsstat*, appunto *welfare state*, proponendo appunto all'insieme delle istituzioni pubbliche una trasformazione da "Stato sociale" a "Stato competitivo". Lo "Stato competitivo" assottigliava le risorse di ogni istituzione di welfare in modo non congiunturale ma sistematico, accentuando mediante il NPM e le sue innovazioni nella gestione dell'amministrazione pubblica la funzione che questa esercitava nel potenziare la competitività (da costi e spese, ma anche da funzioni) del sistema nel suo complesso. Ciò poteva avvenire concretamente in vari modi: creando spazi di favore fiscale per le imprese senza estendere la spesa pubblica, e quindi, come abbiamo visto, dedicando a questi sgravi risorse precedentemente impiegate in settori ritenuti meno produttivi del welfare. Oppure riducendo i benefici di disoccupazione a ogni livello, ma anche estraendo dal corpo docente pubblico più ore di lavoro senza incrementare le retribuzioni. Un altro principio fondamentale dello "Stato competitivo", almeno nella fase realizzativa, sarebbe stato, come vedremo ampiamente, l'introduzione di operatori privati legittimati a ottenere un profitto, e, in gran parte in collegamento con ciò, l'incremento della facoltà di scelta dei cittadini rispetto ai servizi offerti (con operatori privati accanto a quelli pubblici).

Il concetto è stato utilizzato per esempio dall'ex ministro delle Finanze Bjarne Corydon. Al potere dal 2011 al 2015, Corydon ha ricoperto questo ruolo per la Socialdemocrazia, suscitando discussioni e distinzioni interne avvertibili anche oggi. Sull'importante quotidiano "Politiken", egli spiegava che: «Il cosiddetto *konkurrencestat*, introdotto in Danimarca dal professor Ove Kaj Pedersen, incentrato su produttività ed efficienza, propone di vivificare il welfare piuttosto che ampliarlo». Il contenuto delle riforme, però (minore durata dei redditi di disoccupazione assicurativi, meno incondizionata fruibilità e somme ridotte per quelli di base, tendenziale sfoltimento e comunque peggiori condizioni per i lavoratori pubblici – a cominciare da welfare e istruzione), non presupponeva una politica della domanda interna proporzionale al florido surplus commerciale danese. Il taglio di personale (oltre al contenimento delle retribuzioni) nell'ambito pubblico è certificato in un calo da circa 745.000 a circa 715.000 unità dal 2010, con una punta ancora più bassa durante il governo di centrosinistra nel 2013. Peraltro, anche la quantità di dipendenti comunali risultava in declino (Wedeborg, 2016; Tv2 Redaktionen, 2016). I risparmi al welfare così ottenuti erano poi ampiamente destinati a sostenere un alleggerimento delle tasse sulle imprese². Pertanto, il passaggio dei cittadini dai trasferimenti del welfare a buoni redditi da lavoro era affidato pressoché interamente alla domanda dei mercati globali, e il ridimensionamento del welfare nel suo insieme era visto come un mezzo in sé, ovvero tendenza di lungo periodo, se non permanente: «Ovviamente esiste una pressione esterna – realtà economiche, deficit nelle finanze pubbliche, globalizzazione ecc. – ma non è soltanto questo. Perciò le riforme e lo Stato competitivo non sono solo un fenomeno congiunturale per cui poi potremo tornare al vecchio *welfare* quando la crisi sarà finita. Le riforme e lo Stato competitivo sono venuti per restare» (Kestler, 2013).

Un'offensiva al potere apparentemente illimitato dei pianificatori sociali al loro apice negli anni Settanta e alla loro gestione del welfare ha riguardato in modo analogo anche la Svezia, anzi come vedremo essa è stata investita da riforme particolarmente profonde

² Koch Stræde (2013): nell'articolo (il cui titolo significativamente recitava: *Minori tasse alle imprese – motore o freno?*), Kristian Weise, del centro studi di sinistra Cevea, si opponeva a questa misura incrociando le armi con ricercatori di altra provenienza come quelli del centro studi neoliberale Cepos. Anche J. H. Petersen, in Petersen (2014, pp. 153-6), fa riferimento a questa correlazione. Così anche in una più argomentata nota, il centro studi Cevea (Cevea, 2013), in cui con prospettiva storica si sottolinea come le tasse alle imprese erano state dimezzate dagli anni Ottanta senza apportare un aumento degli investimenti.

identificabili con i dettami del NPM. Subito dopo la sconfitta alle elezioni dell'autunno 2010 (la seconda di fila per un totale di una cifra record di otto anni all'opposizione), i socialdemocratici misero al lavoro una “commissione di crisi” preposta ad analizzare le cause profonde dell’inedita situazione. Fra le molte e complesse ragioni, veniva asserito che l’azione socialdemocratica di riforma del capitalismo era stata avversata poiché, dagli anni Settanta, si era sempre più spesso e più convintamente sostenuto che «gli insuccessi del mercato dipendessero dal troppo poco mercato», così «la critica verso l’inefficienza [del “pubblico”] e la burocrazia cominciò a provenire anche da sinistra e dalle professioni. Crebbe anche un dibattito favorevole alla decentralizzazione e all’autogestione, così come molti movimenti [...] presero a criticare il welfare state per essere maschio, autoritario, bianco [...]». Inoltre, il *welfare state* e lo Stato furono accusati di sviluppare «[...] un proprio interesse, che non sempre era in armonia con quello delle persone» (Kriskommissionen, 2011, pp. 59-62). Al di là delle motivazioni di questi contestatori e critici, che certo al loro interno differivano, emergevano comunque denunce di autoreferenzialità e mancanza di adeguati parametri di controllo analoghe a quelle di Dich³.

Riportiamo tre esempi (due svedesi e uno danese) di come la contestazione nei confronti dell’intervento sociale pubblico abbia inciso nel rimodellamento delle istituzioni di welfare. L’idea mediante la quale ciò è stato veicolato è stata la restituzione della libertà di scelta ai cittadini. Al centro è stata posta la non esclusività dell’erogatore pubblico, la misurazione e standardizzazione scrupolosa dell’attività degli addetti, la libera scelta fra operatori pubblici e privati (questi ultimi autorizzati a trarre profitti elevati e posseduti da grandi società finanziarie straniere). Libertà di scelta ha tuttavia anche significato un maggiore ruolo delle famiglie, specie nelle attività di cura. Inoltre, la fiducia nelle nuove tecnologie ha comportato drastici piani di snellimento del personale nelle varie istituzioni e agenzie esercitanti funzioni pubbliche, nella convinzione che ciò non avrebbe comportato alcun regresso di efficienza a fronte dei risparmi così effettuati.

1. SCUOLA E VOUCHER SCOLASTICI IN SVEZIA

In questa materia il dibattito sulle riforme del welfare ispirate al NPM si è animato soprattutto in seguito ai risultati negativi emersi dalle più recenti misurazioni comparative PISA (Programme for International Student Assessment) e al tipo di correlazione che questi avrebbero proprio con le riforme dell’istruzione intraprese nei precedenti decenni (introduzione della libera scelta tramite voucher, sensibile estensione dell’offerta educativa privata, ammissione di imprese con fini di lucro, municipalizzazione dell’offerta educativa pubblica; Borioni, 2011).

A compiere un’analisi completa, scevra anche dalle prudenze del Partito socialdemocratico, è stato soprattutto il *think tank* del movimento operaio: l’Arbetarrörelsens Tankecenter (che unifica partito e confederazione sindacale dei “colletti blu” Landsorganisasjonen).

³ Con modalità diverse e più strettamente ideologico-politiche possiamo anche indicare i lavori saggistici di due futuri primi ministri di governi del centrodestra nordico, quello svedese (Reinfeldt, 1993) dal quale a p. 52 si trova la citazione «Gli svedesi sono mentalmente handicappati e indottrinati a credere che i politici possano creare e mantenere il benessere», e quello danese (Fogh Rasmussen, 1993) del quale a p. 25 è indicativa l'affermazione «C’è un solo parametro utile di misurazione del compenso: quale è il valore del prodotto o del contributo per le altre persone? Chi ha la capacità di soddisfare i desideri o le necessità delle altre persone avrà un alto compenso. Chi avrà minore capacità riceverà un compenso minore. Il libero mercato determina la grandezza del compenso. Il compenso di mercato non è giusto né sbagliato, equo o ingiusto. È solamente un fatto».

nisation) (Lindgren, 2010). I dati di fatto da cui parte l'analisi sono soprattutto i risultati negativi registrati sia dallo Skolverket (Agenzia di valutazione e sostegno per la pubblica istruzione), sia dall'indagine PISA (dicembre il 2009). Secondo lo Skolverket gli esami di nona classe (studenti di 15 anni) hanno registrato nel tempo un costante aumento di studenti non idonei al passaggio al triennio liceale, nonché un raddoppio di studenti che nell'esame di accesso al liceo non superano la prova di matematica (17,5% rispetto al 9,2% del 2003). Il risultato medio, inoltre, peggiora per la prima volta anche per studenti provenienti da famiglie con elevato titolo di studio. L'indagine PISA conferma (avvalendosi anche della comparazione internazionale) il dato negativo appena riportato: nella comprensione dei testi la Svezia nel 2000 era al vertice degli Stati presi in esame (66), mentre ora è intorno alla media. Inoltre la percentuale di studenti che superano soltanto il livello più basso è aumentata (dal 13% al 18%), mentre quella al livello più elevato è scesa dall'11% al 9%. Ciò comporta che per la prima volta tutti peggiorano, ma gli allievi meno performanti peggiorano maggiormente: nel peggioramento generale, aumentano le differenze. In matematica il risultato svedese era leggermente superiore alla media, mentre oggi è intorno alla media. In scienze naturali per la prima volta la Svezia arretra sotto la media, ma il dato più indicativo, tenendo conto delle riforme oggi in discussione, è che in passato il sistema scolastico svedese apparteneva a quelli che meglio riuscivano a garantire l'uniformità di risultati (mediamente elevati) fra diversi istituti, mentre già dal 2003 le differenze qualitative fra scuole (nel peggioramento generale) hanno cominciato a crescere, un trend confermatosi negli anni seguenti. Peraltra i risultati PISA sono impietosi anche rispetto a un altro fattore legato a quanto detto finora: mentre ancora nel 2000 in Svezia il retroterra socio-economico familiare contava meno della media internazionale, oggi esso conta più di questa media. Sulla base dei dati, l'analisi del *think tank* sindacale-socialdemocratico ritiene "infondata" l'argomentazione dell'allora Ministro dell'Istruzione liberale Jan Björklund per cui alla base di tutto ci sarebbe la "socialdemokratiska flumskola", ovvero la tradizione di permissivismo e bassi requisiti d'impegno della tradizione socialdemocratica. In effetti la tendenza è a un peggioramento progressivo che non risultava prima delle tre riforme convergenti (che ricordiamo di nuovo: di municipalizzazione, di libera scelta delle famiglie tramite voucher pubblici, e di incentivo all'impresa privata nell'investire nel mercato scolastico). Anzi: le misurazioni comparative già in essere prima delle indagini PISA cominciate nel 2000 (IEA – International Association for the Evaluation of Educational Achievement, TIMSS – Trends in International Mathematics and Science Study, che misurava le competenze dei tredicenni in scienze e matematica, e altre ancora) registravano un risultato sopra la media internazionale, e, in lettura e comprensione del testo, fra i migliori in assoluto. Anche se dati più recenti lasciano sperare in un recupero (ancora incompleto) dei risultati, nel nostro contesto era utile ricostruire come il ridisegno delle istituzioni di welfare abbia potuto incidere sui risultati, qui intesi come competenze degli alunni.

2. CURA DELL'INFANZIA IN SVEZIA

Negli anni successivi al 2006 specie su esempio finlandese e norvegese, il governo svedese ha aggiunto la possibilità di completa dedizione genitoriale alla prole, svincolandola maggiormente dalla permanenza, o dal pronto ritorno, nel mondo del lavoro⁹. Anche in questo caso, uno dei capisaldi del NPM, la libera scelta delle famiglie, entra in gioco, sebbene in una versione "conservatrice" nel senso di rivalutare la funzione privata e "tradi-

zionale” della famiglia. Sebbene su cifre molto minori, peraltro, anche questa riforma si concilia con un altro aspetto del NPM: l’iniziativa privata e/o individuale nella fornitura di servizi attribuibili all’area di welfare e cura, cui diverse famiglie potranno presumibilmente rivolgersi.

La novità è entrata in vigore nel 2008 e si chiama “*vårnadsbidrag*”, ovvero “contributo alla cura”. Essa si è proposta di concedere ai genitori di occuparsi personalmente e comunque più direttamente della prole (Nelander, 2007, p. 6). Il contributo è stato identificato in 3.000 corone svedesi esentasse o in 4.000 con tasse¹⁰. Esso è diretto a tutti i genitori con figli fra uno e tre anni di età. La sostanza è che per ricevere il contributo bisogna non beneficiare di altre forme di cura dell’infanzia con sostegno pubblico (tipicamente: gli asili nido comunali). Nemmeno il cumulo con i benefici parentali assicurativi previsti all’interno del sistema “Ghent” legati al salario è permesso. A queste caratteristiche “privatizzanti” se ne aggiunge soprattutto un’altra: il contributo è cumulabile con il reddito da lavoro. Certo, la proposta è doppiamente facoltativa, sia nel senso che se ne avvarranno solo i genitori che lo desiderano, sia in quello che rimane una libera scelta dei diversi Comuni decidere se offrirne l’opportunità ai propri cittadini. Essa però contiene un forte incentivo poiché, per i costi del contributo (che ammonterebbero a un massimo di 36.000 corone svedesi per anno e per figlio), i Comuni non riceveranno ulteriori compensazioni. Visto che il costo medio di un posto in ogni scuola materna è di 116.000 corone svedesi all’anno, il *vårnadsbidrag* può senza dubbio rappresentare per i Comuni un’evidente tentazione (Persson, Carlén, Suhonen, 2010, pp. 176-8). L’assottigliamento dell’offerta pubblica connesso con l’incentivo specie alle donne a ritirarsi dal mercato del lavoro configge con elementi fondamentali e vitali del modello nordico: l’egemonia e il consenso al welfare nordico sono stati alimentati cospicuamente dal fatto che le famiglie potessero contare su due redditi per famiglia, e in ciò le istituzioni per l’infanzia hanno svolto una funzione molteplice e comprensibilmente vitale⁴.

3. DANIMARCA: UN CASO MACROSCOPICO DI FISCALITÀ INEFFICIENTE

Per quanto riguarda il caso danese, ci limiteremo a riportare la violenta controversia attualmente in atto, relativa ai gravi errori e omissioni di esazione fiscale. Dal 2016 l’istanza statale di revisione e controllo della spesa (Riggsrevisionen, 2017, sorta di Corte dei Conti o Ragioneria di Stato) porta al suo apice una lunga polemica su varie gravissime manchevolezze della struttura deputata all’esazione (SKAT). Secondo il rapporto pubblicato nel febbraio dell’anno scorso, le agenzie fiscali danesi preposte hanno negli ultimi anni corrisposto ben 12,3 miliardi di corone danesi a vari soggetti senza controllare la fondatezza delle richieste. In questa circostanza specifica si è trattato di imposte relative a profitti azionari, che l’agenzia fiscale SKAT, a quanto affermato nel rapporto dei revisori di Stato, avrebbe rimborsato per la propria incapacità di verificare la legittimità del ricorso, molto dubbia o assente in gran parte dei casi. L’anomalia è piuttosto macroscopica poiché i rimborsi in questo campo specifico si sarebbero moltiplicati del 1.300% in pochi anni. Essa è stata ripetutamente segnalata senza reazione da parte delle autorità competenti (ivi compresi i nove Ministri delle Finanze di diversi e opposti colori politici avvicendatisi alla

⁴ Questi due esempi, assieme ad altri e a una più estesa contestualizzazione, sono stati più ampiamente trattati in un articolo sulla “Rivista delle Politiche Sociali” (Borioni, 2011).

guida del dicastero). Al contrario, alle Finanze e all'interno di SKAT si dava per acquisita e irreversibile la tendenza: ancora nel 2015 nuovo personale specificamente formato per questa funzione di rimborso veniva reclutato e addetto a essa. Dinanzi a ciò, invece, una massiccia riduzione generale del personale (varata a circa metà degli anni Duemila), sarebbe proseguita a prescindere dalle maggioranze al potere, fino ad ammontare a un terzo del personale totale: da circa 12.000 a circa 8.000 addetti nell'area imposte e finanze. Ciò nel dibattito pone in evidenza almeno tre elementi: in quello più immediatamente polemico e giornalistico l'inconsapevolezza e inerzia delle autorità politiche e delle alte sfere burocratiche dinanzi al fenomeno. Più inerenti ai fini specifici di questa rubrica sono altri due elementi: il primo è parte delle valutazioni di Hood e Dixon e riguarda la fiducia nel fatto che le nuove tecnologie informatiche avrebbero crescentemente ridotto la necessità di personale e dunque consentito uno Stato sempre più "leggero", senza pregiudicare l'efficienza. L'altro è che ciò ha riguardato praticamente ogni forza politica di governo, liberal-conservatrice come socialista, e che dinanzi a essa nessun singolo esponente chiamato a responsabilità apicali ha fatto eccezione negli ultimi lustri: il centrodestra (con sostegno dei nazional-populisti) e il centrosinistra si sono alternati al governo dal 2001 al 2015⁵.

4. UN ESEMPIO DELL'IMPATTO DI HOOD E DIXON IN DANIMARCA

Uno degli studiosi scandinavi più in vista sui temi della riforma istituzionale nel campo del welfare è Jacob Torfing dell'Università RUC di Roskilde, che in "Den Offentlige", rivista sulla pubblica amministrazione, non ha esitato a definire lo studio di Hood e Dixon "una bomba" posta sotto l'ultimo trentennio di teoria dell'amministrazione, sostenendo che i due studiosi britannici addirittura abbiano seppellito il NPM. La questione di maggior rilievo negativo sarebbe la crescente insoddisfazione dei cittadini più che quella dei costi crescenti. A questo, Torfing aggiunge un accenno a studi danesi sull'impatto di riforme tipo NPM in cui vengono approfonditi aspetti specifici meglio che nel lavoro di Hood e Dixon. All'Università RUC di Roskilde un gruppo di ricerca guidato da Ole Helby si sta occupando di accettare la presenza o meno di effetti positivi indotti dalle almeno parziali privatizzazioni, contratti di servizio con privati e altre logiche di mercato strategiche del NPM. Il progetto di ricerca di Roskilde, denominato "EffektDoku", per quanto riguarda la Danimarca in comparazione con altre esperienze ha accertato che i ritorni di questo tipo di pratiche sarebbero declinanti (Petersen, Bækkeskov, 2015). I guadagni di efficienza risultati da misurazioni empiriche erano del 10-15% nel periodo 2000-2005, e del 5-7% nel quinquennio 2005-2010. Nel 2010-2015 la caduta è giunta fino al 2-3%. Dunque anche in questo senso specifico esistono problemi a mantenere gli obiettivi prefissati dall'impianto teorico e ideologico sotteso al NPM, tanto più che, ricorda Torfing: «[...] va considerato che i costi relativi alle concessioni in appalto e ai controlli di adempimento contrattuale sono raramente inclusi nei calcoli riguardanti i guadagni di efficienza», il che richiama le

⁵ Gli estremi della questione sono qui delineati sulla base della lettura di molte pubblicazioni quotidiane di vari livelli, e i dati sono tratti specialmente da Leder (2006). Di notevole interesse, benché più politico che scientifico, il dibattito a molte voci alla televisione pubblica danese DR: <https://www.dr.dk/tv/se/debatten/debatten-tv/debatten-2017-05-18#/>. In quest'ultima trasmissione è stata riportata una dichiarazione del ministro delle Finanze in carica nel 2013, Holger K. Nielsen (Socialisti del popolo, maggioranza di centrosinistra, 26 giugno del 2013): «La nostra chiarissima valutazione è che una riduzione del personale di SKAT non influirà sulla qualità del suo lavoro. Questa ha caratterizzato l'intero arco di sviluppo di SKAT, infatti è avvenuta una drammatica riduzione degli addetti di SKAT nel corso degli anni, e non significa certo che sia diminuita l'efficienza».

osservazioni di Hood e Dixon sulle promesse non mantenute rispetto a uno Stato “che costi meno”. Torfing, senza escludere che il NPM possa aver funzionato in qualche specifico caso o settore, sostiene che in un periodo di tagli cospicui la prova per cui il NPM non ha funzionato secondo le intenzioni avrà necessariamente un forte impatto. Nuove soluzioni vanno trovate per risolvere collettivamente problemi che si è deciso di affrontare in comune, pur evitando che i costi del servizio pubblico crescano in modo incontrollabile. Secondo Torfing, occorre uno sforzo per trovare soluzioni di gestione istituzionale per il prossimo decennio, in cui siano «mobilitate le risorse di addetti e cittadini», e in cui «esperti, addetti del settore pubblico, cittadini e lavoratori addetti forniscano il proprio contributo di idee» (Torfing, 2016)⁶. In una occasione e in una testata meno specialistica, il tema è stato direttamente o indirettamente ripreso causando un animatissimo dibattito aperto a diversi approcci.

5. NPM E “STATO COMPETITIVO” NEL DIBATTITO SINDACALE

Sempre senza pretesa di metodicità scientifica, procediamo ora a indicare quali siano stati e siano, delle riforme correlabili al NPM, i temi più passibili di critica nel dibattito ampio, e fino a che punto questi temi siano collocabili nel lavoro di Hood e Dixon, oltre che in quello di Torfing e degli altri studiosi dell’Università RUC. Sulla rivista “Ugebrevet A4”, appartenente alla confederazione sindacale LO, sono spesso apparsi articoli che raccoglievano le impressioni maturate sul campo. Non sempre queste voci giungono dall’area sociale e cetuale di LO, che organizza lavoratori dipendenti di industria e servizi a qualifica e titolo di studio medio-basso. Non a caso viene riportata l’esperienza di Niels Højberg, funzionario apicale del comune di Aarhus, secondo centro urbano del Paese. Højberg sostiene che addetti e funzionari comunali trarrebbero notevole giovamento da una forte sburocratizzazione del loro lavoro. Le eccessive procedure non dipendono però dalle funzioni espletate, bensì dalle documentazioni richieste dai parametri quantitativi e procedurali di valutazione introdotti nelle riforme degli ultimi lustri. Questi sono i temi che secondo Højberg dovrebbero essere al centro del mandato della Commissione sulla dirigenza pubblica proposta dal governo in carica⁷. Anche la crescente quantità di lavoro (ordinario e di documentazione) suddivisa per una quantità sempre minore di addetti dovrebbe, secondo il sindacato impiegatizio FTF, rappresentare uno dei maggiori obiettivi di ricerca della commissione. I responsabili di questa sigla sindacale sottolineano come il numero degli addetti comunali sia stato ridotto del 15% dal 2008, mentre non è diminuito il volume di lavoro da svolgere, peraltro con limiti sempre meno netti fra tempo libero e tempo di lavoro. La combinazione fra questi elementi si addiziona alla cultura sindacale, negoziale e regolativa propria dei Paesi nordici e della Danimarca in particolare. La problematica del diritto a non rispondere alle comunicazioni via Internet da parte degli addetti va posta e risolta nei lavori della commissione governativa, in un modo o nell’altro. Dal

⁶ Adam Wolf, altissimo dirigente dell’apparato pubblico danese, interviene sul quotidiano “Information” concordando con Torfing, in un articolo il cui titolo recita che «Il NPM è decaduto» (Thorup, 2016).

⁷ La commissione, secondo la Ministra dell’Innovazione Sophie Løhde, deve «assicurare ai dirigenti una migliore cornice entro cui esercitare la propria funzione. Nel settore pubblico abbiamo la tendenza a dare troppe direttive e troppo poca dirigenza». La commissione dovrà fornire indicazioni su «come sviluppare una buona dirigenza e come sviluppare buone condizioni per la guida del settore pubblico». A capo della commissione è stato posto un ex manager apicale della Falck, grande azienda danese per la sicurezza e i servizi di emergenza con attività e diramazioni in molti Paesi (Finansministeriet, 2017).

testo risulta in modo interessante come esistano due diversi approcci a questo problema, pur con uno stesso intento, e condividendo il giudizio di fondo sulle tematiche presenti e pressanti all'interno dell'amministrazione pubblica: l'approccio sindacale, incline a superare i problemi con la trattativa e il confronto, per quanto franco, e quello dell'esperta e studiosa, incline a individuare le questioni di paradigma generale atte a superare la stessa logica intrinseca del NPM.

Nel primo caso il testo riporta la visuale di Bente Sorgenfrey, dirigente sindacale FTF, secondo cui è soprattutto importante accettare l'impatto del lavoro senza veri limiti orari sui livelli di stress degli addetti, oltre che limitare la quantità generale del lavoro. Sorgenfrey indica la possibilità di una regolamentazione cogente e legislativa, come quella adottata in Francia. In questo Paese ormai è un dovere dei datori di lavoro fissare orari all'interno dei quali i dipendenti hanno il diritto di non rispondere, per esempio, alla corrispondenza telematica. La sindacalista però preferisce il "modello danese", nel quale si prediligono pressoché sempre soluzioni risultanti dal confronto anche serrato fra le parti. Prima di giungere alla fissazione di regole per via legislativa dovrà essere accertato che i problemi di affaticamento degli addetti continuano ad aggravarsi con pregiudizio della salute e quindi dell'allontanamento di forze valide dal settore pubblico o dal mercato del lavoro in genere. Altra questione di fondo posta da Sorgenfrey è l'insufficiente dotazione di risorse della pubblica amministrazione, cui si lega anche logicamente il decrescente numero di addetti in costanza di lavoro o addirittura con maggiori carichi. Gli attuali ritmi di crescita del settore pubblico preventivati dal governo in carica a Copenaghen (0,3%) sono considerati insufficienti dinanzi alle dinamiche demografiche in atto, soprattutto in considerazione dei buoni ritmi di crescita economica generale. Senza tenere complessivamente conto di ciò, si calcola, il costo derivante da maggiori ritmi, e dunque il maggior ricorso a congedi e casse malattia da parte dei dipendenti pubblici sarebbe in ultima analisi ancora maggiore. In questo intreccio di problematiche, fra salute, bilanci pubblici, ricorso al welfare ed efficienza effettiva, è verosimile individuare un complesso causale atto a spiegare l'insuccesso delle riforme di NPM nei termini piuttosto onnicomprensivi (costi, risultati e soddisfazione dei cittadini) indicati da Hood e Dixon.

Diverso, come si diceva, l'approccio della studiosa ed esperta Tina Øllgaard Bentzen, la quale non ritiene praticabile invertire la tendenza verso confini meno netti fra orario di lavoro e non lavoro, mentre sostiene la possibilità che ciò si realizzzi con minori costi di stress e malessere per i dipendenti. Precondizione di ciò è proprio un mutamento della cornice regolativa da cui derivano le riforme, ovvero il NPM. Secondo Øllgaard Bentzen, esso poggia sul presupposto che senza uno strettissimo controllo sugli addetti questi non rispondono adeguatamente ai propri compiti, da cui la superfetazione di attività di rendicontazione e resoconto, ovvero i dati su cui si basano le misure premiali o sanzionatorie. Ciò che si osserva, tuttavia, è una crescente presa di distanze dal NPM, e una graduale ascesa del principio di fiducia fra dirigenza centrale e singoli dipendenti, il che può comportare maggiore autonomia da parte di questi ultimi. La crescente autonomia può però anche necessitare che invece proprio il limite fra orario di lavoro e non lavoro permanga fluido, cosicché almeno tale aspetto delle riforme e dei mutamenti introdotti negli ultimi anni verrebbe confermato. Questo però non sarebbe grave se, con il passaggio dal paradigma del controllo a quello della fiducia, diminuissero le attività di rendicontazione che distorcono e dilatano il lavoro dei dipendenti pubblici. Il nodo fondamentale, cioè, sia per quanto concerne il logorio dei dipendenti sia per quanto riguarda i reali guadagni di produttività, riguarderebbe un riequilibrio delle funzioni espletate. Accade infatti attualmente che in

almeno alcuni settori si dedichi l'80% del tempo di lavoro a rendicontazione e documentazione, e soltanto il 20% ai contatti con il pubblico di cittadini e utenti (Manteufel, 2017).

6. LA QUESTIONE DELLE CONSULENZE ESTERNE E LE ALTRE FORME DI ESTERNALIZZAZIONE

Riguardo alle riforme della pubblica amministrazione di questi ultimi decenni, ha de- stato attenzione anche un altro particolare: le consulenze esterne utilizzate per condurne a termine la realizzazione. Nel 2009 calcoli fondati su fonti pubbliche certe (dopo che precedentemente ci si era basati su valutazioni più vaghe) hanno accertato che nel 2008 lo Stato danese aveva speso 3,7 miliardi di corone in consulenze. L'amministrazione pubblica aveva quell'anno registrato in totale spese per 617,1 miliardi, per cui la percentuale devoluta alle consulenze esterne ha attratto l'attenzione di esperti, studiosi e decisori politici. Fra i maggiori beneficiari grandi ditte del settore come Accenture, McKinsey e Rambøll Management Consulting, i cui collaboratori percepiscono remunerazioni di circa 1.000 corone danesi l'ora. Le pubblicazioni e i vertici dei sindacati sono anche in questo caso particolarmente inclini a sottolineare questo tipo di spese, poiché simili modalità di progettazione relative alla riforma e al funzionamento della pubblica amministrazione tendono a sottoutilizzare risorse presenti fra gli addetti stipendiati dei vari settori. A quanto riportato nei testi qui presi in esame, i responsabili sindacali, senza negare *in toto* ogni possibile ricorso a consulenze esterne, valutano che gran parte delle competenze necessarie allo scopo sarebbero già presenti all'interno degli uffici. Al contempo, non è accolto favorevolmente il grande differenziale retributivo orario fra consulenze esterne e addetti interni, che pure hanno perlopiù sviluppato esperienza sul campo. Altro elemento di tensione comportato dalle consulenze esterne riguarda la coincidenza fra piani di riforma e tagli di personale: i decisori politici si avvalgono spesso di pareri esterni "oggettivi" per avvalorare la possibilità di assolvere la medesima mole di lavoro con minore personale.

A favore del ricorso a forze esterne sono invece addotte circostanze quali la supposta mancanza di specifiche competenze, la necessità di competenze per periodi o compiti delimitati (per cui assumere addetti in maniera definitiva risulterebbe eccessivo), il caso di reale o potenziale conflitto fra vari uffici, che si tenta di evitare appunto affidandosi a pareri esterni. Fra i ministeri più munifici la Giustizia, con 240 milioni, la Difesa con oltre mezzo miliardo e le Finanze con una cifra simile (Birkedal, Christensen, 2009)⁸.

Come già sopra riportato, proprio il ministero delle Finanze è al centro di forti controversie, in parte rilevante anche poste in connessione con la grande fiducia accordata dai decisori alle società di consulenza esterne e ai loro modelli di razionalizzazione. L'incapacità di riscuotere parecchie decine di miliardi dovute al fisco, come si è visto, innesca accesi dibattiti. Recentemente Kasper Fogh, a capo del centro studi di sinistra Cevea, è intervenuto sull'importante quotidiano "Politiken" proprio per sostenere come almeno alcuni

⁸ Nel testo si riporta una testimonianza del dirigente sindacale di polizia Peter Ibsen, il quale, in occasione di una vertenza in cui un parere esterno affermava la possibilità di risparmiare addetti per 800 anni di lavoro, si dice colpito dalla legittimità acquisita dalla sua controparte grazie a questo pronunciamento. Da valutare anche che i piani di ri- strutturazione e le esternalizzazioni di funzioni da parte della pubblica amministrazione comportano frequentemente il passaggio di impiegati pubblici alle società poi incaricate del servizio, e che ciò significa per gli ex addetti pubblici un cospicuo taglio retributivo (Bræmer, 2017). Su un maggiore coinvolgimento degli addetti alternativo a un metodo basato su esternalizzazioni e controlli centrali cfr Bræmer (2016). In questo testo Fienn Wiedemann (2016), della Syddansk Universitet di Odense, presenta un proprio libro di ricerca e accoglie con favore che nell'ultimo congresso Mette Frederiksen, la nuova leader della Socialdemocrazia, abbia dichiarato "morto" il NPM.

degli errori organizzativi di fondo derivino anche dall'eccessiva fiducia riposta nei piani di risparmio richiesti dai decisori e avvalorati da società come McKinsey (Fogh, 2017).

Sono dunque molteplici e interconnesse le questioni che conducono il dibattito pubblico a occuparsi del modo in cui sono state effettuate le riforme di pubblica amministrazione e welfare. Ciò ovviamente ha un proprio impatto sull'opinione pubblica, accertato da indagini in cui risulta che le metodologie di riforma seguite suscitano almeno alcuni dubbi e ripensamenti. Dinanzi alla pressione esercitata dai governi di Copenaghen sugli enti locali, una ricerca commissionata appositamente dal sindacato LO accerta che la maggioranza relativa molto ampia dei cittadini, il 39%, pensa sia opportuno lasciare ai comuni la decisione se esternalizzare o meno le proprie funzioni. Un ulteriore 22% non ritiene sia una priorità (né d'accordo né contro) mentre solo una minoranza del 22% sarebbe d'accordo su questa spinta del centro verso maggiori esternalizzazioni (Houmark Andersen, 2017a).

Rispetto poi al rapporto fra risparmi e qualità delle esternalizzazioni di servizi, un'altra indagine attesta che in ogni modo la certezza gestionale e la qualità dei servizi rimangono, secondo larga parte dei cittadini, il più importante aspetto da valutare. La gerarchia dei valori da assicurare in caso di esternalizzazione pone al vertice (con il 71% delle preferenze) la sicurezza di gestione, e solo al sesto posto il prezzo (ovvero il risparmio, con il 54%). In mezzo, nell'ordine, al secondo posto (70%) la qualità del servizio, poi le condizioni salariali e di lavoro degli addetti (66%), gli obiettivi sociali (57%), questi ultimi alla pari con la sostenibilità ambientale (*ibid.*).

7. LA QUESTIONE DEI PROFITTI NEL WELFARE

Per completare il quadro, verrà qui ripreso brevemente il tema della "libera scelta" e dei "profitti nel welfare" in Svezia. Fra le problematiche della scuola svedese, le indagini comparative internazionali non hanno solo evidenziato a suo tempo il calo prestazionale degli studenti, ma anche il disagio degli insegnanti. In un articolo per il maggiore quotidiano di Göteborg tre ricercatori attivi nel centro studi di ispirazione sindacale Katalys hanno riportato le conclusioni dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE): rispetto agli altri sistemi scolastici considerati, la classe insegnante svedese soffre di debole adeguamento retributivo, elevato carico di lavoro e modesta considerazione sociale. Uno degli aspetti riscontrati è costituito anche, per i docenti svedesi, dagli adempimenti burocratici dovuti a controlli e riscontri, che sono alquanto pressanti, facilmente oltre 500 per semestre. Un problema analogo a quello riscontrato altrove, legato ai parametri di qualità fissati centralmente, in questo caso relativi fra l'altro alla "libertà di scelta" fra istituti pubblici e privati concessa alle famiglie munite di voucher pubblici. Ciò (ovvero l'utilizzabilità di voucher derivanti da risorse pubbliche per istituti privati a fini di lucro) riporta all'ulteriore problematica dei "profitti nel welfare", una dinamica che incentiva le imprese attive nel settore a spremere la qualità dell'insegnamento e le retribuzioni del personale. A parere degli autori, e sulla base di indagini sistematiche svolte presso gli istituti di ricerca d'appartenenza, l'unica soluzione è quella di escludere il profitto e le società azionarie a esso finalizzate dalla formazione dell'offerta scolastica. Da qualche anno sono diverse le proposte che in merito si accumulano, dalla limitazione dei profitti estraibili, che secondo alcuni basterebbe a escludere le società esclusivamente orientate a questo fine ammettendo però il non-profit, all'esclusione totale dei profitti (Svensson, Suhonen, Wingborg, 2016;

Katalys, 2015; Svensson, Wingborg, 2014)⁹. In un recente comunicato ufficiale il governo (a guida socialdemocratica) ha reso noto che nel settore scolastico verranno impiegate cifre intorno al mezzo miliardo di corone svedesi come fondo a favore delle scuole ritenute più disagiate, per esempio in base ai risultati degli studenti (Regeringskansliet, 2017).

A questo preciso proposito, l'ingresso di operatori con forti capacità di investimento parrebbe secondo alcuni dati permettere agli istituti scolastici da essi promossi di attrarre strati sociali più agiati. Quest'attività di “scrematura”, verosimilmente all'origine dei risultati “segregati” emersi negli ultimi lustri, non può avvenire per selezione individuale diretta degli studenti. Tuttavia, potendo contare su un investimento iniziale elevato, il fine è ottenibile stabilendosi in zone più benestanti (in cui gli oneri immobiliari, peraltro cresciuti enormemente in Svezia, sono più elevati) o mediante strategie pubblicitarie confezionate per determinati strati sociali. Ciò assicurerrebbe un maggiore afflusso di studenti con un retroterra familiare più favorevole a ottenere risultati più elevati, il che reca a sua volta beneficio alla qualità misurabile che un istituto può esibire verso le autorità e verso le famiglie, così più orientate a spendervi i propri voucher. Non è un caso che alcuni istituti, come quelli del potente gruppo Internationella Engelska Skolan, contino su lunghe liste di attesa, mentre in altri casi ciò non avviene. Appaiono essere questi almeno alcuni dei meccanismi alla base della segregazione qualitativa evidente nel sistema educativo svedese (Böhlmarkb, Holmlundc, Lindahld, 2015).

Sono ovviamente anche altri i settori del welfare coinvolti da questa discussione, senza escludere la sanità e specie il pronto intervento. Nelle metropolitane di Stoccolma è possibile scorgere pubblicità che invitano a contattare medici per via digitale in caso di emergenza e malori notturni, oppure nel caso che ci si trovi in viaggio, lontano dalla propria struttura sanitaria di base. In queste circostanze la visita avviene per via telematica, senza contatto fisico diretto fra medico e paziente, e rinvia poi spesso il paziente stesso a una struttura pubblica di pronto soccorso o altro. Queste aziende di visite telematiche percepiscono elevati contributi dal bilancio pubblico per la sanità, per cui a essere al centro della polemica sono le cospicue compensazioni che contribuiscono a trasferire risorse dalla assistenza pubblica ai rami privati ma pubblicamente finanziati della stessa. Ciò avviene mentre specie i partiti di centrodestra si oppongono a rivalutare il contributo che dalla imposizione fiscale dovrebbe essere destinato appunto alla sanità pubblica (Pelling, 2017; Dagens Nyheter, 2107). I partiti del centrodestra, peraltro, sono accusati di stretta collaborazione con i grandi operatori privati del settore, che secondo alcuni osservatori sarebbero stati un fattore concreto nel cambio di indirizzo del partito di estrema destra Sverigedemokraterna, passato dall'opposizione all'approvazione rispetto alla possibilità di ammettere aziende finalizzate al profitto nel mercato del welfare.

8. LA DIFESA DELLO “STATO COMPETITIVO”

In questo vivacissimo dibattito è utile chiudere con la replica di Ove Kaj Pedersen, il teorico dello “Stato competitivo”, il quale, proprio come il lavoro di Hood e Dixon mediante la

⁹ Le opinioni esposte nell'articolo (Svensson, Suhonen, Wingborg, 2016) si basano sulla ricerca *Färre lärares ger vinsten!* (Katalys, 2015), in cui una delle conclusioni principali è che le società attive nel mercato scolastico riescono a estrarre considerevoli profitti derivanti dai fondi pubblici dei voucher limitando oltre il lecito il numero degli insegnanti per studente. Sten Svensson e Mats Wingborg hanno inoltre pubblicato un libro su questo particolare argomento (Svensson, Wingborg, 2014).

recensione di Torfing, ha avuto largo spazio sulla rivista “Den offentlige”. Pedersen incentra la propria risposta alle critiche attorno a due sostanziali elementi: il primo concerne gran parte delle posizioni critiche affiorate, e forse l’intera disputa riguardante le riforme del welfare basate su un modello di gestione manageriale. Su tale disputa e i rilievi critici emersi egli formula un giudizio nell’insieme negativo. Il secondo elemento è la ricostruzione delle ragioni per cui si era giunti al NPM e al concetto di “Stato competitivo”, che a suo avviso rimangono valide.

Secondo Pedersen la Danimarca si ispira a un modello socio-economico assai presente nella vita quotidiana delle persone, che nelle proprie scelte quotidiane ne sono dirette in larga parte. Il suo saggio sullo “Stato competitivo” mirava a tracciare una prospettiva nuova, e di risulta a suscitare una discussione intorno al futuro del welfare e della presenza dello Stato nella società. Invece, la reazione si è concentrata in parte eccessiva sullo “Stato competitivo”, in quanto concetto e in quanto proposta, piuttosto che sulle concrete esperienze del welfare. Egli sostiene che la competizione in realtà è la premessa di un modello di convivenza efficiente, in cui comuni, esercizi commerciali e aziende competono costantemente per offrire servizi migliori. Secondo Pedersen, quest’ultima sarebbe una filosofia liberale che ha caratterizzato la Danimarca fin dai primordi dell’odierno modello sociale, che Pedersen individua, come molti, nella costituzione del 1849, generata dalla versione danese delle grandi rivoluzioni costituzionali europee del 1848. Da allora venne assicurata anche nelle campagne la facoltà di disporre liberamente della propria forza-lavoro sul mercato, una facoltà connessa al diritto di mantenersi, fondando così la propria autonomia. Col tempo, pur sviluppandosi il welfare e l’intervento sociale dello Stato, questa libertà e autonomia sarebbe tuttavia rimasta centrale, e l’eventuale sostegno da parte dello Stato non aveva mai inteso obliterare la competizione: competizione e solidarietà sarebbero rimaste “due facce della stessa medaglia” almeno fino alla Seconda guerra mondiale. È qui però, sembra sostenere Pedersen, che avviene una cesura: la crescita dello Stato e del welfare acquisiscono una nuova capacità, appunto, di “dirigere” la vita quotidiana delle persone. A cominciare dagli anni Trenta, in effetti, il welfare e lo Stato sono stati crescentemente in grado di costruire spazi sociali, civici, esistenziali non sottoposti alla competitività, e specie alla necessità di vendere il proprio lavoro, almeno per un certo periodo. Pedersen non percepisce, o evidentemente non apprezza, come questo crescere di zone “demercificate” potesse rappresentare uno sviluppo di una società aperta e pluralista, anche socialmente. In questa fase di welfare egemone, il modello danese/nordico non sarebbe più riuscito a mantenere un equilibrio fra la responsabilità che si doveva avere per la collettività e per se stessi, cioè a mantenere una coerenza con quelli che secondo Pedersen erano gli intenti originari. La deresponsabilizzazione sarebbe divenuta un dato crescente e così la limitazione della scelta, generando una “società statalizzata”.

A questo punto, tuttavia, secondo Pedersen è avvenuta una svolta: gli eccessi del welfare avrebbero condotto a una riscoperta di intenti e finalità etiche originarie del modello sociale danese, in cui ci si sostentava in autonomia, si contribuiva poi allo Stato mediante il fisco e inoltre si partecipava attivamente alle varie attività e sfere sociali, come la famiglia e la comunità locale. Tuttavia non si è più riusciti a ricreare questo equilibrio in modo naturale, dato il forte ruolo acquisito dallo Stato, per cui si è avvertita la necessità di riformulare il concetto di Stato (più che ridimensionarlo). Da ciò sarebbe derivato il suo “Stato competitivo”. In esso sarebbero stati evidenziati gli elementi di competizione nello Stato: uno Stato le cui singole istituzioni, tra cui il welfare, sono finalizzate a promuovere la competizione, interna e internazionale, dentro il Paese e con altri sistemi economici nazionali. Egli però respinge le accuse secondo cui anche a causa delle sue teorie Stato e

società danese si starebbero “americanizzando”: le accezioni di Stato, società e libertà rimangono profondamente diverse in Danimarca e USA. Ciò che si è in parte introdotto nei Paesi nordici è appunto uno “Stato competitivo”, non una società competitiva, che invece contraddistingue gli USA (Allentoft, 2015; Tulinius, 2016; Redder, 2016).

9. CONCLUSIONE

La reazione di Pedersen è comunque interessante, per se stessa e perché costituisce una riprova che il dibattito si è sviluppato e si sta ancora sviluppando, in profondità e con forza. Senza particolari pretese di sistematicità, in questo testo si è inteso dare conto di almeno alcuni suoi aspetti fondamentali, al fine di verificare come, agli occhi di esperti, operatori e ricercatori, si materializzino le questioni individuate dal lavoro più scientifico di Hood e Dixon.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ALLENTOFT N. (2015), *Ove Kaj Pedersen: Velfærdsdebatten er løbet af sporet*, “Den offentlige”, 21 dicembre, in <http://denoffentlige.dk/ove-kaj-pedersen-velfaerdsdebatten-er-loebet-af-sporet>.

BIRKEDAL CHRISTENSEN K. (2009), *Staten bruger kassen på konsulenter*, 8. juni, in http://www.ugebreveta4.dk/staten-bruger-kassen-paa-konsulenter_18869.aspx.

BÖHLMARK B., HOLMLUND C., LINDAHLD M. (2015), *Skolsegregation och skolval*, IFAU, Uppsala, 2015-05-04.

BORIONI P. (2011), *Paesi nordici: campi, processi ed effetti delle privatizzazioni in corso*, “Rivista delle Politiche Sociali/Italian Journal of Social Policy”, 2.

ID. (2016), *La nuova destra nordica*, “Italianieuropei”, 4.

BRÆMER M. (2016), *Forsker: Det offentlige traenger til kollektiv ledelse – uden majs pibe*, “UgebrevetA4”, 17. oktober, in http://www.ugebreveta4.dk/forsker-det-offentlige-traenger-til-kollektiv-ledelse_20626.aspx?redir=newsletter&utm_campaign=guest_EU_Ekstralist_From_MorningNL&utm_medium=nl_top&utm_source=newsletter_Morning&nlid=Nzk4&aid=20626.

ID. (2017), *Udlicitering giver økonomisk smæk til medarbejderne*, “UgebrevetA4”, 1. marts 2017, in http://www.ugebreveta4.dk/udlicitering-giver-oekonomisk-smaek-til-medarbejderne_20740.aspx?redir=newsletter&utm_campaign=guest_EU_Ekstralist_From_MorningNL&utm_medium=nl_top&utm_source=newsletter_Morning&nlid=ODkw&aid=20740.

CEVEA (2013), *Historien taler imod lavere selskabskøt – det gir ikke vækst og job*, 25. Februar.

DAGENS NYHETER, *Ersättningen för digitala läkarbesök kan halveras*, “Dagens Nyheter”, 2017-05-10, in <http://www.dn.se/sthlm/ersättningen-for-digitala-lakarbesok-kan-halveras/>.

DICH J. S. (1973), *Den herskende klasse*, H. Reitzels Forlag, København.

ELDER N., THOMAS A. H., ARTER D. (1982), *The Consensual Democracies? The Government and Politics of the Scandinavian States*, Martin Robertson, Oxford.

FINANSMINISTERIET (2017), *Regeringen præsenterer ledelseskommision*, 15.03.2017, in <https://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2017/03/regeringen-praesenterer-ledelseskommision>.

FOGH K. (2017), *Havariet i Skat er gift for forholdet mellem danskerne og velfærdssamfundet*, “Politiken”, 13. mai, in <http://politiken.dk/debat/art5946568/Havariet-i-Skat-er-gift-for-forholdet-mellem-danskerne-og-velfærdssamfundet>.

FOGH RASMUSSEN A. (1993), *Fra socialstat til minimalstat*, “Samleren”.

GUNDER HANSEN N. (2016), *Gensyn med den herskende klasse i genudgivelse af berømt debatbog*, “Kristeligt Dagblad”, 2. november.

HOUMARK ANDERSEN I. (2017a), *Danskerne til regeringen: Tving ikke kommunerne til at udlicitere*, 3. februar, in http://www.ugebreveta4.dk/danskerne-til-regeringen-tving-ikke-kommunerne-til-a_20716.aspx?redir=newsletter&utm_campaign=guest_EU_Ekstralist_From_MorningNL&utm_medium=nl_top&utm_source=newsletter_Morning&nlid=ODcz&aid=20716.

ID. (2017b), *Danskerne om udlicitering: Billigst er ikke bedst*, “UgebrevetA4”, 6. februar, in http://www.ugebreveta4.dk/danskerne-om-udlicitering-billigst-er-ikke-bedst_20719.aspx?redir=newsletter&utm_campaign=guest_EU_Ekstralist_From_MorningNL&utm_medium=nl_top&utm_source=newsletter_Morning&nlid=ODc0&aid=20719.

KATALYS (2015), *Färre lärare ger vinsten!*, Katalys – Institut för facklig idéutveckling No: 13, Februari.

KESTLER A. (2013), *Corydon: Konkurrencestat er ny velfærdsstat*, "Politiken", 23. August, in <http://politiken.dk/indland/politik/art5479833/Corydon-Konkurrencestat-er-ny-velfærdsstat>.

KOCH STRÆDE M. (2013), *Lavere selskabsskat – motor eller bremsekłods?*, "Information", 22 April.

KRISKOMMISSIONEN (2011), *Omstart för socialdemokratin*, Socialdemokraterna, Stockholm, in <http://www.socialdemokraterna.se/upload/Kriskommissionen/omstartforsocialdemokratin.pdf>.

LEDER (2016), *Skandalen om skandalen i SKAT*, "Information", in <https://www.information.dk/debat/leder/2016/12/skandalen-skandalen-skat>.

LINDGREN A. M. (2010), *Resultaten sjunker i de svenska skolorna*, Arbetarrörelsens Tankesmedja, Snabbanalys n. 23, in <http://www.arbetarreelsenstankesmedja.se/files/snab-banalys%2023.pdf>.

MANTEUFEL I. (2017), *Ny undersøgelse: Grænsløst arbejde æder ansattes fritid*, "Ugebrevet A4", 2. februar, in http://www.ugebreveta4.dk/ny-undersøgelse-grænsløst-arbejde-aeder-ansattes_20718.aspx?redir=newsletter&utm_campaign=guest_EU_Ekstralist_From_MorningNL&utm_medium=newsletter_nl_2nd&utm_source=newsletter_Morning&nlid=ODcz&aid=20718.

MELLGREN F. (2017), *Alliansen tar hjälp av vårdföretagarna*, "Svenska Dagbladet", 9 maj, in <https://www.svd.se/alliansen-tar-hjalp-av-vardfretagarna/om/sverige>.

NELANDER Å. (2007), *Vårdnadsbidrag – en tillbakagång i svensk familjepolitik*, Arbetarrörelsens Tankesmedja Rapporto n. 5, Stockholm, in <http://www.arbetarreelsenstankesmedja.se/files/oldsite/IMAGES/RAPPORT%20VÅRDNADSBIDRAG.PDF>.

PEDERSEN O. K. (2011), *Konkurrencestaten*, H. Reitzels Forlag, København.

PELLING L. (2017), *Vårdkrisen har flyttat in i tunnelbanan*, "Dagens Arena", 15. mai, in <http://www.dagensarena.se/opinion/vardkrisen-har-flyttat-tunnelbanan/>.

PERSSON C., CARLÉN S., SUHONEN D. (2010), *Bokslut Reinfeldt*, "Ordfront", Stockholm.

PETERSEN J. H. (2014), *Pligt&Ret, Ret&Pligt. Refleksioner over den socialdemokratiske idéarv*, Syddansk Universitetsforlag, Odense.

PETERSEN O. H., BÆKKESKOV E. (2015), *Transaktionsomkostninger ved udbud af offentlige opgaver: en analyse af offentlige myndigheders udbudsomkostninger*, Roskilde Universitet, Roskilde. Il progetto di ricerca è disponibile in <http://forskning.ruc.dk/site/da/publications/transaktionsomkostninger-ved-udbud-af-offentlige-opgaver/5738c5fa-dc4c-4d56-93f9-dacb026aa3d0.html>.

REDAKTIONEN (2016), *Laveste antal offentligt ansatte i seks år*, 19. September, "Tv2", in <http://nyheder.tv2.dk/2016-09-19-laveste-antal-offentligt-ansatte-i-seks-aar>.

REDDER G. (2016), *Mette Frederiksen: Lige nu har vi svært ved at toje papirmonsteret i den offentlige sektor*, "Ugebrevet A4", 14. oktober, in http://www.ugebreveta4.dk/mette-frederiksen-lige-nu-har-vi-svaert-ved-at-toje_20624.aspx.

REGERINGSKANSLIET (2017), *Jämlikhetsspeng till utsatta skolor*, 13 April.

REINFELDT F. (1993), *Det sovande folket*, Moderata ungdomsförbundet, Stockholm.

RIGSREVISIONEN (2017), *Beretning til Statsrevisorerne om SKATs forvaltning af og Skatte – ministeriets tilsyn med refusion af udbytteskat*, in <http://www.rigsrevisionen.dk/media/2103264/skats-forvaltning-af-og-skattereministeriets-tilsyn-med-refusion-af-udbytteskat.pdf>.

ROSÉN E. (2017), *Nu släpper alliansen in privata vårdbolag i budgetarbetet*, "Politism", 9 mars, in <http://www.politism.se/story/nu-slapper-alliansen-in-privata-vardbolag-i-budgetarbetet/#post-49664>.

SVENSSON S., SUHONEN D., WINGBORG M. (2016), *Skolans djupa kris stavas Jan Björklund (L)*, in <https://www.gp.se/nyheter/debatt/skolans-djupa-kris-stavas-jan-björklund-l-1.3798922>, "Göteborgs-Posten", 20 sep.

SVENSSON S., WINGBORG M. (2014), *Björklundeffekten – Svartmålingen som blev sann*, Kata förlag, Stockholm.

THORUP M. L. (2016), *New Public Management er afgået ved døden*, "Information", 7 November, in <https://www.information.dk/indland/2016/11/new-public-management-afgaat-ved-doeden>.

TORFING J. (2016), *Bombe under 30 års styringstænkning: Hood og Dixon lægger New Public Management i graven*, "Den offentlige", 21 November, in <http://denoffentlige.dk/bombe-under-30-aars-styringstænkning-hood-og-dixon-laegger-new-public-management-i-graven>.

TULINIUS B. (2016), *Professor: Luther ville have hadet konkurrencestaten*, "Kristeligt Dagblad", 2. september, in <https://www.kristeligt-dagblad.dk/debat/luther-ville-have-hadet-konkurrencestaten>.

WEDENBORG F. (2016), *Antallet af offentligt ansatte styrtdykker: „Skyldes regeringens økonomiske benlås“*, "Avisen", Mandag 19 sep., in http://www.avisen.dk/nye-tal-laveste-antal-offentligt-ansatte-i-seks-aaer_406445.aspx.

WIEDEMANN F. (2016), *Send mere ledelse: En analyse af Ledersamfundets konsekvenser*, Syddansk Universitet, Odense.

