

La *flexicurity* nei paesi scandinavi

Paolo Borioni

È forse utile per la sua forza descrittiva cominciare dalla tabella sottostante. Essa mostra dati degli ultimi mesi relativi a una zona della Danimarca, da cui si evince come sia possibile, anche in regime di altissimi salari, conservare un saldo netto di posti di lavoro nell'ambito di una notevole mobilità e in presenza di rilevanti fenomeni di delocalizzazione.

Tab. 1 – Dinamica delle qualifiche 2002-2005 nella Danimarca orientale (Sjælland, Lolland-Falster og Bornholm)

<i>Qualifiche</i>	<i>Delocalizzazioni</i>	<i>Nuovi posti in loco</i>
Manuali a bassa qualifica	-826	0
Operatori processi produttivi	-301	203
Servizi vari	0	0
Manuali	-527	291
Cura e insegnamento	0	0
Tecnica e logistica	0	0
Vendite e servizi ai clienti	-145	454
Amministrazione	-791	766
Specialisti	-107	2471
Dirigenti	0	0

Si tratta solo di un piccolo esempio, che può essere contestualizzato nelle numerose storie di successo tratte anche dal resto dei paesi nordici dell'Unione Europea: la Nokia finlandese, che in vent'anni diviene un gigante dell'alta tecnologia quando ancora nella prima metà degli anni ottanta produceva stivali di gomma, e la Svezia, che resiste alla concorrenza mondiale con tassi di occupazione (maschile e femminile) altissimi e tas-

* Paolo Borioni è ricercatore presso la Fondazione Istituto Gramsci e docente a contratto di Storia presso l'Università di Macerata.

si di disoccupazione che nell'ultimo quindicennio, dopo essere giunti a toccare il 9 per cento, sono tornati al 5 per cento circa.

Procedo ora a elencare alcune caratteristiche del modello, la prima delle quali è il suo alto tasso di sindacalizzazione. Almeno il 75 per cento della popolazione occupata e non occupata è iscritta ai sindacati, in Svezia si arriva anche oltre l'80 per cento. La vastità di questo consenso e di questa adesione non è spiegabile con la protezione normativa del posto di lavoro in quanto tale. È noto che le norme sulla licenziabilità dei lavoratori non sono particolarmente rigide, e che anzi, se in Svezia questo tipo di protezione è rilevante, la Danimarca si segnala per un grado elevato di flessibilità in entrata e in uscita.

L'osservazione più utile e illuminante, piuttosto, è che il massiccio consenso di cui godono i sindacati nordici è spiegabile soprattutto con il loro essere protagonisti di politiche riguardanti anche i periodi di disoccupazione, in cui entra in gioco la miscela di diritti e doveri costituita da formazione continua e indennità di disoccupazione, percepibili con gradi variabili di sostituzione del reddito. È in questi periodi che viene offerta ai lavoratori l'opportunità di riqualificare le proprie competenze, dunque di riaccrescere la propria appetibilità sul mercato del lavoro: un grado di adesione elevato come quello descritto – è questo che intendo dire – non sarebbe possibile se i sindacati dei lavoratori non fossero percepiti anche come i sindacati dei lavoratori in fase di disoccupazione e apprendimento continuo.

Un altro importante elemento dei sistemi socio-economici nordici è costituito dalle politiche per l'innovazione, cioè dagli elevati investimenti in ricerca e sviluppo. I tre paesi nordici membri dell'Unione Europea sono tutti nella parte alta della classifica degli investimenti in ricerca e sviluppo: la Svezia e la Finlandia sono rispettivamente al secondo e al terzo posto dopo Israele, con percentuali rispetto al Pil (parliamo del 2002 e del 2003) del 3,9 e del 3,5 per cento. La Danimarca è al sesto posto con il 2,6 per cento, pari agli Stati Uniti e superiore al 2,5 per cento della Germania. Vengono calcolati in queste percentuali sia gli investimenti pubblici sia quelli privati, che per la Danimarca equivalgono a oltre i 2/3 del totale.

Ora, se è noto grazie ad esempi assai conosciuti (la telefonia, le auto, la meccanica ecc.) come Finlandia e Svezia traducano questi investimenti in quote d'esportazione, meno noto è che esistono anche per la Danimarca settori innovativi in cui è leader assoluta. Un esempio particolarmente positivo è che essa è la più grande esportatrice di torri per l'energia eolica (più banalmente: i mulini a vento), e che grazie a cospicui investimenti e politiche di

sussidio iniziale alla produzione accuratamente calibrate l'energia eolica è stata resa sempre più competitiva: se nel 1981 il costo dell'energia prodotta dal vento era di 1,2 corone danesi per Kwh, nel 1999 tale costo era stato abbattuto sotto le 0,30 corone danesi per Kwh. Sul piano della competitività ciò ha prodotto il duplice risultato che le fonti di energia rinnovabili sono oggi la terza voce di esportazione danese dopo l'agricoltura e la farmaceutica, e che il 25 per cento dell'energia elettrica danese è oggi prodotto dall'eolico.

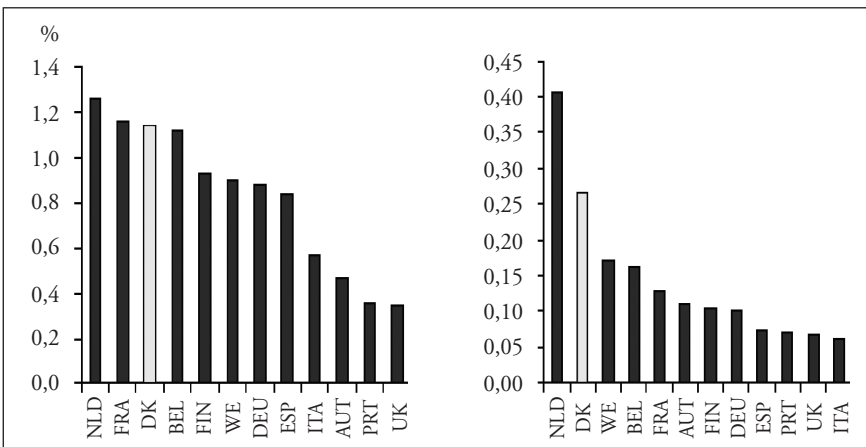
Procedendo nell'elencazione dei maggiori fattori costitutivi dei sistemi socio-economici scandinavi possiamo ora citare il diritto allo studio, che, come le politiche attive del lavoro che per ora abbiamo appena sfiorato, rappresenta al contempo un fattore di innovazione e di redistribuzione delle *chances*. La Danimarca, con spese che sfiorano l'1 per cento del Pil, è il paese che più spende per il diritto allo studio, cioè per risorse che compongono sia i presalari studenteschi sia i cosiddetti «prestiti d'onore». In questa classifica la Svezia si colloca al terzo posto (dopo la Nuova Zelanda) con oltre lo 0,6 per cento del Pil, sebbene essa, rispetto alla Danimarca, spenda molto più in prestiti d'onore che in semplici presalari. Anche la Finlandia, con lo 0,4 per cento del Pil, è collocata ai primissimi posti (con una spesa che si concentra pressoché totalmente sui presalari): per fare un paragone, la Germania spende per il diritto allo studio la metà dei finlandesi e l'Italia ancora meno. Gli Stati Uniti, invece, impiegano in questo settore risorse inferiori a quelle della Svezia e solo poco superiori a quelle della Finlandia.

Un altro dato rilevante ai nostri scopi è quello della produzione scientifica che, se si prendono come termine di paragone gli articoli scientifici prodotti per milione d'abitanti, vede i paesi nordici dell'Unione Europea ai primi quattro posti: prima la Svezia, terza la Finlandia e quarta la Danimarca, con la Svizzera al secondo posto. Se poi si adotta il parametro della qualità della ricerca, determinato in base alla frequenza con cui gli articoli scientifici vengono citati, vediamo che Svezia e Danimarca si collocano appena peggio (al quarto e quinto posto), dopo Svizzera, Stati Uniti e Paesi Bassi.

Elencati alcuni importanti fattori di innovazione e di competitività, possiamo ora concentrare la nostra attenzione su uno dei pezzi più pregiati del mondo produttivo scandinavo: le politiche attive del lavoro. È subito opportuna una distinzione, cioè quella fra *flexicurity* e *workfare*. Se immaginiamo le politiche di sostegno ai disoccupati come una linea continua, possiamo affermare che le politiche di *workfare* si collocano verso il lato del semplice ammortizzatore sociale, che consente la sostituzione del reddito in attesa di un ritorno al

lavoro più rapido possibile, mentre la *flexicurity* scandinava (più accentuatamente in Danimarca che in Svezia) tende verso il lato della ricostituzione delle competenze del lavoratore, della rigenerazione delle sue *chances* nel mercato del lavoro, non solo verso la «via più rapida verso il lavoro» (anche se il governo di centro-destra di Copenaghen sta tentando di introdurre riforme ispirate a tale principio). Il *workfare* anglosassone, vicino a una concezione residuale delle istituzioni di *welfare*, è concepito come un elemento posto «intorno» al mercato del lavoro, mentre le politiche attive del lavoro nordiche entrano nel merito della competitività del sistema, aggiungendo a tutti i fattori che abbiamo sopra elencato anche l'aggiornamento e/o l'apprendimento continuo della manodopera. È chiaro che anche nei paesi nordici i lavoratori disoccupati – come vedremo fra breve – sono destinatari di doveri e non solo di diritti al reddito e alla formazione, ma rimane valida la distinzione in quanto le politiche nordiche di *flexicurity*, a differenza del mero *workfare*, comprendono anche un investimento, in denaro e in tempo, rivolto a ricostituire ogni volta l'appetibilità del lavoratore, quindi a rafforzare il suo potere negoziale nel mercato del lavoro. Il *workfare* non si preoccupa di avvicinare la domanda e l'offerta di lavoro, per quanto possibile, a una condizione di parità, mentre la *flexicurity* cerca di fare proprio questo. A rivelarcelo sono i dati delle tabelle sottostanti, che riportano (a sinistra) i dati della spesa in percentuale al Pil per le politiche di attivazione, e (a destra) la distribuzione di queste spese per disoccupato.

Fig. 1 – Risorse per politiche attive del lavoro



Vediamo con chiarezza che la Gran Bretagna (e purtroppo l'Italia) si collocano in fondo alla classifica, specialmente in quella che prende in esame la quantità delle risorse per le politiche attive del lavoro dedicata a ogni disoccupato. Sia chiaro che non vanno confusi i due dati: in Italia la scarsità della formazione per i disoccupati si accoppia anche a una scarsità di risorse per il mero mantenimento del potere d'acquisto dei disoccupati, mentre in Gran Bretagna rimane apprezzabile la spesa per redditi di disoccupazione, ma il sistema è impostato sul rapido ritorno al mercato del lavoro (a prescindere dalle condizioni di tale ritorno) più che sulla diffusione della conoscenza. La tesi scandinava, specialmente dei sindacati scandinavi, è che tanto più si rinforzano le competenze dei lavoratori nei periodi di disoccupazione, tanto più sarà stabile il ritorno dei disoccupati nel mercato del lavoro quando esso avverrà, con beneficio della spesa in indennità e sussidi e della competitività in genere. Inoltre, ciò che ci dicono i dati, soprattutto relativamente alla Danimarca, è che non è vero che il *workfare* britannico sia sempre la migliore ricetta per accentuare la flessibilità del sistema produttivo. È infatti elevatissima, circa il 20 per cento (secondo solo al dato austriaco e di poco inferiore a esso), la percentuale di lavoratori che ogni anno in Danimarca è toccata da periodi di disoccupazione, mentre tale percentuale in Gran Bretagna si aggira intorno al 10 (secondo i dati a mia disposizione).

Possiamo trarre da tutto questo due importanti conclusioni. La prima è che, se i tassi di occupazione danesi sono migliori di quelli britannici, e se i tassi di disoccupazione danesi e scandinavi in generale sono comunque a un livello più che accettabile, dobbiamo dedurre che la *flexicurity* basata su redditi e formazione è più efficace del *workfare* «residuale» nel determinare competitività, flessibilità qualitativa e diffusione della conoscenza. La seconda è che la protezione dei lavoratori legata alla diffusione della conoscenza costituisce una garanzia sociale più efficace della tutela contrattuale e giuridica contro il licenziamento. Questo, però, a patto di non semplificare il discorso. Non si può soltanto affermare, per quanto si tratti di un'indubbia verità, che il sapere è la vera garanzia dei lavoratori contro la disoccupazione. Occorrerà piuttosto precisare che il sapere va diffuso sistematicamente come un diritto, e che, al contempo, occorrerà predisporre, come abbiamo visto accadere nei paesi nordici, una domanda di nuovo lavoro più qualificato, legata a produzioni a più elevato valore aggiunto e a maggiore contenuto di conoscenza. Se il sistema produttivo e formativo non investe in nuova conoscenza è dubbio che possa determinarsi tale domanda, ed è

dunque anche dubbio che la *flexicurity* possa ricevere il consenso sociale e sindacale che ottiene nei paesi nordici (mi riferisco qui alla relativa pace sociale e agli alti tassi di sindacalizzazione citati all'inizio).

Le produzioni ad alto valore aggiunto e a elevato contenuto di conoscenza, peraltro, sono le più capaci di mantenere un sistema di casse di disoccupazione i cui costi elevati vengono coperti per il 20-25 per cento dai contributi assicurativi e per il resto dalla fiscalità. In tal senso è appunto la Danimarca a detenere il record delle spese e delle garanzie, con 48 mesi teorici di indennità prima di cadere nel gradino dei sussidi (interamente universalistici e connotati da prestazioni più modeste), mentre in Svezia sia la durata delle prestazioni sia il loro tasso di sostituzione del reddito è a un livello inferiore. In ambedue i casi, però, il godimento delle indennità o (per chi non ha diritto alle prestazioni delle casse di disoccupazione) dei sussidi universalistici è legato a programmi di riqualificazione, sistematicamente organizzati dagli uffici del lavoro gestiti dalle municipalità, dai sindacati e dai datori di lavoro. Il diritto a giovare di tali redditi e di tali programmi di formazione, peraltro, è legato al dovere di rispettare quanto il lavoratore disoccupato e l'ufficio del lavoro hanno stabilito nel *jobplan*, quel piano di riqualificazione del lavoratore che prevede sia la formazione sia, alla fine del processo, il tipo di impiego ritenuto adatto alle esigenze specifiche. Ciò che viene offerto al lavoratore, insomma, è un sistema di tutele che travalica la sola dimensione del contratto del lavoro, configurandosi come un *mix* di diritti e di doveri. Tale *mix*, peraltro, è connotato da una maggiore dose di diritti nel caso danese e da una maggiore dose di doveri nel caso svedese, nel quale, ad esempio, si è giunti a una definizione giuridica di cosa sia un «lavoro adatto» che il lavoratore non si può esimere di accettare nel momento in cui gli viene offerto. La spiegazione di questa differenza è che in Svezia la tutela contrattuale contro il licenziamento è più forte che in Danimarca: ciò conferma che, anche in sistemi simili tra loro, tanto più si richiede flessibilità in uscita e in entrata, tanto più è poi necessario, se si intende evitare il conflitto sociale e la semplice competizione basata sull'abbattimento del costo del lavoro, dotare i disoccupati di una gamma adeguata di garanzie. La grande lezione del caso scandinavo, specialmente del caso danese, è che queste tutele possono essere concepite in modo assai efficace e nuovo, e possono divenire il fattore di diffusione fra i lavoratori del sapere, cioè uno degli elementi centrali dell'innovazione anziché una mera resistenza alle conseguenze economiche e normative della stessa.