

## La gerarchia fra libertà economiche e *flexicurity* scandinava

Paolo Borioni

In un suo saggio incluso in un volume collettaneo pubblicato in italiano alcuni anni fa, G.A. Cohen si cimenta in un classico problema dell'analisi marxista, la libertà/costrizione dei lavoratori rispetto alla necessità di vendere la loro forza-lavoro: «Secondo i marxisti, gli appartenenti alla classe operaia sono costretti a vendere la loro forza lavoro (...). I pensatori borghesi celebrano la libertà contrattuale manifesta non solo nell'acquisto da parte capitalista della forza lavoro, ma anche nella sua vendita da parte del lavoratore. Se hanno ragione i marxisti, allora i lavoratori, essendo costretti a vendere la loro forza lavoro, sono, in un senso importante, non-liberi. Ma rimarrebbe comunque vero che (diversamente dagli schiavi) sono liberi di vendere la loro forza lavoro. (...) I pensatori borghesi si sbagliano non quando dicono che il lavoratore è libero di vendere la sua forza lavoro, ma quando ne inferiscono che per questo i marxisti non possono aver ragione nel sostenere che il lavoratore è costretto a farlo. E i marxisti condividono l'errore dei pensatori borghesi, quando pensano che sia necessario negare l'affermazione di questi ultimi. Se il lavoratore non è libero di vendere la sua forza lavoro, di quale libertà è privato uno straniero cui sia ritirato il permesso di lavoro?»<sup>1</sup>.

I sindacati e le socialdemocrazie si occupano appunto dell'intricato problema che discende da queste precisazioni concettuali. Le condizioni concrete, nelle nostre economie di mercato, dicono infatti che la libertà di vendere la forza lavoro tende a essere svantaggiata rispetto alla libertà di chi possiede i mezzi di produzione, che consiste nell'acquistare o meno la manodopera offerta. La libertà di vendere la propria forza lavoro è condizionata dalla necessità di lavorare. È cioè semplicemente il fatto che, come dice Cohen, i lavoratori si trovano nella situazione di essere «liberi di fare ciò che

\* Paolo Borioni è ricercatore della Fondazione Istituto Gramsci, docente a contratto di Storia moderna presso l'Università di Macerata.

<sup>1</sup> Cohen G.A. (1996), *Capitalismo, libertà e proletariato*, in Carter I., Ricciardi M., *L'idea di libertà*, Milano, Feltrinelli, p. 162.

si è costretti a fare». Il punto è dunque il seguente: dotare la libertà dei lavoratori (che li differenzia dagli schiavi, non liberi perché esclusi dalle facoltà connesse alla mobilità, alla vendita e al contratto di lavoro, e dagli stranieri senza permesso di lavoro, non liberi perché esclusi dalla libertà di vendere il proprio lavoro) di offrire la propria forza lavoro dei mezzi per rendere il meno possibile oppressiva e alienante la costrizione a usarla.

La socialdemocrazia e il movimento sindacale scandinavo nell'ultimo mezzo secolo si sono posti dinanzi a questa missione in due modi:

raggiungere alti livelli di *decommodification/demercificazione*, definibili come «*la misura in cui permettono alla gente di rendere i loro livelli di vita indipendenti dalle pure forze di mercato. E' in questo senso che i diritti sociali diminuiscono la condizione di merci dei cittadini*». In sostanza: la *decommodification* implica che: «*i cittadini possano liberamente, e senza perdita potenziale di lavoro, reddito, o benessere generale, optare per il non lavoro*».<sup>2</sup> Quest'approccio consisteva nel comprimere la costrizione a usare la libertà di vendere la forza lavoro. Infatti le indennità di disoccupazione prima degli anni novanta coprivano i disoccupati per più tempo, e con meno obblighi, fino ai nove anni della Danimarca *pre-flexicurity*;

indurre le libertà della proprietà e quella dei salariati ad agire su un piano il più possibile paritario di cooperazione, con il fine di elevare il risultato tecnologico dell'*output* produttivo aggregato (una pratica adottata specialmente in Svezia, con politiche attive del lavoro combinate con la stabilizzazione monetaria e la concertazione salariale definite dal sistema Rehn-Meidner, in vigore dagli anni cinquanta)<sup>3</sup>.

Quella che in quest'articolo chiameremo *flexicurity* è una derivazione di queste due politiche, con una particolare attenzione al congiunto monitoraggio di sindacati, datori di lavoro, municipalità (anche se il governo di centro-destra di Copenaghen sta insidiando la gestione dei centri per l'impiego operata dalle parti sociali) del mercato del lavoro, delle sue tendenze e delle sue necessità. I risultati di tale monitoraggio sono poi posti al servizio delle politiche attive concordate fra operatori dei centri dell'impiego e singoli disoccupati. La *flexicurity*, nella fase in cui contempla l'assistenza sia economica sia formativa ai disoccupati, prevede anche fasi lunghe (generalmente più lunghe in Danimarca che in Svezia) di «demercificazione», cioè

<sup>2</sup> Esping Andersen G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press, p. 3, 23.

<sup>3</sup> Per una definizione del piano Rehn-Meidner, rimando all'introduzione del volume di Borioni P. (a cura di) (2003), *Welfare scandinavo, storia e innovazione*, Roma, Carocci.

di non costrizione a vendere manodopera, ma fa contemporaneamente ampio uso delle politiche attive del lavoro. Il punto è, cioè, che tali fasi di «demercificazione» sono concepite pensando a una migliore «rimercificazione», cioè utilizzando il periodo di non-lavoro per consentire successivamente ai disoccupati di tornare a vendere la propria forza-lavoro in condizioni di migliori qualifiche e migliori paghe. Il problema posto da Cohen, quindi, viene affrontato non soltanto alleggerendo per periodi apprezzabili la costrizione alla libertà di lavorare (cioè semplicemente rendendo poco disagiati i periodi di disoccupazione), ma elevando la qualità dell'offerta di manodopera, cioè diminuendo la spiacevolezza del doverla vendere, e quindi verosimilmente la costrizione nell'usare questa libertà. Dietro a ciò si celano alcuni aspetti assai importanti di realizzabilità politica delle riforme del *welfare* europeo, nonché del consenso che possono raccogliere. Ci torneremo più sotto.

### 1. La flexicurity danese

Ogni anno circa 1/3 della forza lavoro danese cambia impiego, passando di norma a qualifiche e a guadagni più interessanti. Inoltre, ogni anno il 20 per cento della forza lavoro danese conosce periodi di disoccupazione, mentre la quota totale di disoccupazione annua degli ultimi anni rimane intorno al 5 per cento, e quest'anno al di sotto di questa cifra. In passato nessuna norma mirava a legare la riscossione dell'indennità all'accettazione di programmi di attivazione: al contrario, si tendeva a perpetuare il periodo di fruizione consentita dell'indennità (inizialmente addirittura senza limiti, poi a nove anni, poi a sei) in modo da minimizzare il numero di chi avrebbe finito per perderne il diritto. In quest'ultimo caso si scendeva comunque al livello del sussidio universalistico e totalmente finanziato dalla fiscalità. Esso era ed è inferiore di importo e non conserva alcun rapporto con l'ultimo salario percepito, con notevole caduta in quanto a reddito e (con l'uscita dalle casse di disoccupazione «Ghent») in quanto a protezione dei potenti sindacati.

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. Vi si può aderire se si è fra i 18 e i 65 anni di età, 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 12 o per 52 settimane nell'ulti-

mo 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.

Sono molti i lavoratori danesi che ricevono indennità uguali o molto prossime a un tasso di sostituzione del 90 per cento del salario, il che pone la Danimarca ai vertici mondiali in questo senso: la compensazione gravita invece intorno al 80 per cento in Svezia, al 75 nei Paesi Bassi, ed è ancora più modesta in Germania e in Norvegia. Il sistema danese è più egualitario, poiché in Germania e Olanda i salari alti possono contare su un maggiore tasso di sostituzione. Altra caratteristica è la durata quadriennale di fruizione dell'indennità, ben maggiore che negli altri paesi. Secondo alcuni ciò crea un disincentivo alla ricerca di lavoro in alcune classi di reddito: circa il 23 per cento delle donne assicurate (che in genere partono da una base salariale meno elevata) ricevono dalla prestazione monetaria assicurativa solo 500 corone mensili in meno dell'ultimo salario. 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 e 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 (interessati all'equilibrio dei conti del sistema Ghent, che essi gestiscono) è stata di imporre disincentivi al licenziamento facile: gli imprenditori oggi pagano 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. In ciò è rientrata la revisione di tutte le forme di precoce pensionamento precedentemente intraprese per liberare posti di lavoro: l'accesso al *post* salario (ritiro prima del compimento dell'età pensionabile, finanziato con trasferimenti minori del salario ma maggiori della futura pensione) è stato ristretto, e il «reddito temporaneo», altra forma di «scivolo pensionistico», è stato rimosso.

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 riscossione dell'indennità i disoccupati possono in ogni momento ricevere offerte di formazione e/o lavoro-attivazione, ma è un loro preciso diritto/dovere riceverle e accettarle 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 a usufruire di nuovi periodi di indennità di quattro anni. A questo fine contano in-

fatti solo lavori veri e propri, e per maturare il diritto a un nuovo quadriennio di indennità (per quanto costellata da 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.

Per i programmi di lavoro sussidiato ogni imprenditore che accetti di assumere dei disoccupati «attivati» riceve 52,32 corone orarie per un periodo di sei mesi. Tale possibilità esiste anche nel settore pubblico, che paga tali lavori con una cifra fissa di 91,88 Dkk l'ora. Un'altra possibilità è l'istruzione *tout court*, scelta a partire da una rosa di alternative determinata dal ministero del lavoro.

Un regime speciale ancora più stringente tocca agli assicurati senza lavoro sotto i 25 anni di età, giudicato di particolare successo<sup>4</sup>. Qui il periodo di sola fruizione dell'indennità senza offerte di attivazione è di soli sei mesi, dopodiché l'alternativa è accettare corsi d'istruzione di almeno 18 mesi, oppure, per chi 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 sono i centri pubblici per l'impiego (Af), cui chi è in cerca di lavoro si rivolge per questo tipo di servizi. Ciò non significa che il lavoro si trovi solo attraverso questi uffici (operano da un ventennio aziende di mediazione private), ma che questo è il luogo in cui tutti i dati sono disponibili. Soprattutto ogni centro Af locale è governato da un organo direttivo in cui sono presenti sette rappresentanti degli enti locali, sette dei sindacati e sette delle associazioni industriali. La carica di presidente di quest'organo viene attribuita a turno per periodi di sei mesi a esponenti di queste tre organizzazioni. In tale organo vengono riportati i dati e la riflessione su cosa essi esprimono rispetto al funzionamento e ai margini di miglioramento della *flexicurity*.

Il tentativo del governo di centro-destra di centralizzare il sistema attribuendone quote sempre maggiori ai comuni, sui quali grazie alla mancanza della collaborazione fra le parti ritiene di poter esercitare maggiore controllo, è valutato da sindacati e imprenditori impegnati nella gestione concertata dei centri per l'impiego in modo negativo. Infatti è all'interno del triangolo composto di casse di disoccupazione, centri Af e cooperazione fra le parti che i senza lavoro trovano i maggiori stimoli e competenze per l'attuazione di una *flexicurity* efficace.

<sup>4</sup> Jensen P., Svarer Nielsen M., Rosholm M. (1999), *The effects of benefits, incentives and sanctions on youth employment*, Cls Working Paper.

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.

Allo scadere dei quattro anni soltanto una minoranza molto piccola di disoccupati non è riuscita a tornare sul mercato del lavoro. È a questo punto che si comincia a fruire delle prestazioni monetarie del segmento universalistico «alla Beveridge», che non risparmia i percettori dal diritto-dovere di ricevere proposte di attivazione e formazione.

Secondo alcuni osservatori<sup>5</sup> 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<sup>6</sup>: essa produce maggiore fiducia in sé, con migliori qualifiche e guadagni nel mondo del lavoro. Si tratta di un dato particolarmente importante per il modo in cui abbiamo impostato il presente articolo. Ci torneremo in sede di conclusioni.

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 neo-

<sup>5</sup> Geerdsen L.P. (2003), *Is there an Incentive Effect in Labour Market Programmes? A Study of ALMP in the Danish UI System*, Sfi Working Paper.

<sup>6</sup> Eriksson T., Lilja R., Torp H. (2002), *Determinants of Job Search Intensity – Some Evidence from the Nordic Countries*, Labour Institute for Economic Research, Discussion paper n. 185.

liberale 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. È un confronto fra due opposte concezioni del mercato attivo del lavoro: quella dei sindacati, che tende ad aumentare nel *mix* diritti-doveri l'ingrediente della riqualificazione e dell'investimento pubblico nelle attività di formazione, e quella del governo liberal-conservatore, sostenuto dai populist<sup>7</sup>, che tende a risparmiare fondi in queste politiche e a fare invece affidamento sulle virtù autonome del mercato del lavoro, sia come limite all'abuso del sistema sia come entità maggiormente sovrana. L'obiezione dei sindacati, ma anche di molti addetti dei centri per l'impiego, è che periodi di formazione più lunghi possono garantire in prospettiva un ritorno più stabile dei disoccupati sul mercato del lavoro, con un guadagno netto sia dei lavoratori sia della sostenibilità del sistema.

## **2. L'attivazione svedese**

In Svezia la mobilità della manodopera non raggiunge i livelli della Danimarca, attestandosi poco sopra al 15 per cento annuo. Tuttavia, è inoppugnabile che la Svezia abbia anticipato di molto la pratica dell'attivazione dei disoccupati, sebbene seguendo una filosofia più ispirata alla regolazione centrale dell'economia e a norme stringenti del mercato del lavoro. Già negli anni cinquanta, infatti, fu concepito e si cominciò a praticare il sistema Rehn-Meidner. Questo sistema operava su ambo i lati dell'offerta e della domanda (per quanto forse l'attenzione e gli effetti sull'offerta fossero maggiori) e costituiva uno stimolo notevolissimo alla «distruzione creatrice» di stampo schumpeteriano. Un esempio pratico di spostamento massiccio di manodopera è stato quello relativo al settore tessile svedese, che essendo non competitivo già dagli anni sessanta indusse il congegno politico-economico appena descritto a sostenere il flusso di manodopera verso altri settori produttivi a maggiore valore aggiunto, tipicamente l'industria automobilistica. L'adattamento della Svezia alle nuove condizioni di flessibilità e mobilità ha quindi comportato certamente delle riforme e degli attriti, ma presenta, rispetto al passato, senza dubbio anche delle continuità. Uno dei cardini di

<sup>7</sup> Il governo di minoranza è composto dai liberali del partito Venstre (letteralmente: sinistra), dai più piccoli conservatori (Konservativ Folkeparti), e sopravvive grazie all'appoggio parlamentare dei populist<sup>7</sup> del Dansk Folkeparti.

questo sistema, forse il maggiore, è l'assicurazione sulla disoccupazione. Come in Danimarca il sistema Ghent è gestito dalla Lo, il che facilita livelli di sindacalizzazione altissimi (ancora più alti in Svezia: 88 per cento, contro il 77)<sup>8</sup>. Altre similitudini fra i due sistemi sono la proporzionalità fra indennità e ultime retribuzioni percepite (a differenza del cosiddetto sistema obbligatorio e *flat rate* vigente in Gran Bretagna).

Il tasso di sostituzione è proporzionato agli ultimi salari percepiti, ma la percentuale media sul salario massimo di riferimento è dell'80 per cento in Svezia (in un sistema concettualmente diverso come quello britannico, «alla Beveridge», la prestazione varia fra le 61 e le 77 sterline settimanali secondo l'età dell'assicurato). La minore generosità del sistema svedese è motivata dal fatto che esistono in Svezia sia esigenze minori di attivazione degli assicurati disoccupati, sia maggiori preavvisi di licenziamento e una legislazione a maggiore 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. Per ottenere tale periodo di assistenza, tuttavia, bastano in Svezia 26 settimane in un anno con un minimo di 70 ore lavorate. Altra differenza è che in Danimarca l'indennità è percepibile immediatamente 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 fondi.

Il risultato di questa differenza è che in Danimarca la spesa totale in percentuale del Pil per il mercato del lavoro ammonta al 4 per cento, contro il 2,7 circa della Svezia. In Svezia, tuttavia, oltre la metà di questa percentuale è impiegata nelle politiche attive del lavoro, mentre in Danimarca la quota per le politiche attive ammonta a meno della metà del 4 per cento sul Pil, con il resto devoluto invece 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 per cento (fino a un tetto di 680 Sek a settimana). Alla fine dei 300 giorni ordinari i disoccupati assicurati vengono trasferiti a una seconda tipologia di prestazioni (il *grundforsäkring*, cioè assicurazione-base), in cui il tasso di sostituzione è del 44 per cento dell'indennità massima<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Vedi, per una utilissima e ben svolta comparazione, Leonardi S. (2005), *Sindacati e Welfare state: il sistema Ghent*, in *Italianieuropei*, 3.

<sup>9</sup> Riguardo all'efficacia delle misure di attivazione rispetto agli incentivi connessi a sempre minori indennità, vedi Bonin H., Kempe W., Schneider H. (2003), *Kombilohn oder*



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 per cento della forza lavoro totale fosse impegnata in programmi pubblici di *job creation*. In questo senso, ad esempio, è 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 riscossione erano e sono assai più brevi che in Danimarca, il che rendeva tutto più sostenibile. Così, però, un numero eccessivo di assicurati senza lavoro passava dalla riscossione passiva a quella attiva (o meglio 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 essa viene ripetuta (varian-dola) senza limiti temporali. Da questo momento in poi il rifiuto delle proposte (con una definizione giuridica del concetto di «lavoro accettabile» che, per inciso, si va facendo sempre più severa)<sup>10</sup> comporta la perdita dell'indennità assicurativa e la riscossione del sussidio universalistico erogato dalle municipalità, anche qui con proposte di attivazione/lavoro.

Altra funzione essenziale dei centri per l'impiego pubblici è l'affidamento dei corsi di formazione ad aziende esterne. Si tratta di attività formative di alto livello, cui partecipano correntemente, prendendo ad esempio Malmö (terza città della Svezia), circa 3.000 persone in corsi la cui durata raggiunge le 70 settimane. I corsi sull'automazione e la programmazione delle macchine, ad esempio, sono paragonabili a corsi universitari, hanno una durata di 40 settimane e richiedono una frequenza che equivale a un orario pieno giornaliero.

Pur essendo il confronto con il mercato essenziale per la riqualificazione al lavoro, il processo, nell'individuazione dei percorsi formativi, è più ispi-

*Workfare? Zur Wirksamkeit zweier arbeitsmarktpolitischer Strategien*, IZA Reprint Series, p. 199; Kreiner C.T., Tranæs T. (2004), *Optimal Workfare with Voluntary and Involuntary Unemployment*, EPRU Working Paper, pp. 3-15.

<sup>10</sup> Sostanzialmente, 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 reputa adatti, anche se i disoccupati non sono d'accordo. 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. Ringrazio per queste specificazioni Antonio Aurilio e le sue interessantissime ricerche giuslavoristiche in corso di pubblicazione.

rato alle valutazioni di *tutor*, istruttori e assistiti che alla fretta di rigettare il prima possibile nel mercato del lavoro i disoccupati. È indicativo che il mercato venga monitorato e «interpretato» continuamente nei diversi rami produttivi dalle aziende di formazione assieme a sindacati, imprenditori e uffici del lavoro locali nell'ambito di sette differenti organi consultivi regionali. Le aziende di formazione, inoltre, sono molto attive in una *partnership* rivolta separatamente alle aziende e ai sindacati di categoria. Si tratta di un rapporto diversamente strategico. È importante, da un lato, attualizzare la percezione delle esigenze del mercato, ma anche sensibilizzare l'impresa riguardo all'importanza del formare e assumere manodopera sempre più qualificata. La *partnership* con i sindacati di categoria, d'altra parte, contribuisce a determinare le quantità di disoccupati da formare in ogni settore senza compromettere bruscamente l'equilibrio fra domanda e offerta di lavoro. Ciò però non avviene fino al punto di ostacolare l'ingresso di manodopera più aggiornata nel processo produttivo, giacché tale ostacolo favorirebbe l'insorgenza di lavoro nero e/o l'aumento della disoccupazione con conseguente indebolimento del sindacato.

### 3. Un raffronto con l'Agenda 2010 e con l'Europa

L'agenda 2010, cioè il complesso di riforme del mercato del lavoro varato dal governo Schröder, prevede innanzitutto l'equiparazione di quella che precedentemente era un'indennità assicurativa di secondo grado (di importo leggermente minore rispetto all'ultimo salario) alla pura assistenza sociale basata sull'accertamento dei mezzi. Tale trasferimento unificato con l'assistenza verrà inoltre concesso considerando il reddito complessivo del nucleo domestico, ciò che costerà l'emolumento a molte donne<sup>11</sup>. Anche i lavoratori anziani con diritto all'indennità assicurativa, però, vedranno accorciata la fruizione dei benefici, che verrà ridotta a un periodo compreso fra diciotto mesi e tre anni per gli ultracinquantacinquenni, e a un periodo di un anno per chi non raggiunge quest'età. In tal modo sempre più lavoratori anziani saranno costretti all'attivazione, che appunto scatta oltrepassati i periodi appena citati. Nell'attivazione saranno in generale coinvolti, com'è ovvio, i disoccupati rientranti nel citato nuovo sistema di assistenza per chi non ha (o non ha più) diritto all'indennità assicurativa di primo grado le-

<sup>11</sup> Jacobi D., Mohr K. (2005), *Germania, il ruolo dell'attivazione nella strategia del lavoro al primo posto*, in *La rivista delle politiche sociali*, 1.

gata al reddito da lavoro. In generale, i margini per un rifiuto dell'offerta di un lavoro o di un programma di attivazione sono ristretti, e in ogni caso al disoccupato spetta di dimostrare la giusta motivazione del rifiuto, che non risultando convincente comporterebbe una decurtazione di indennità del 30 per cento, o, per disoccupati al di sotto dei 25 anni, la sospensione dell'emolumento per un trimestre. Come in Scandinavia, ai soggetti più giovani dei 25 anni è rivolta un'intensificazione degli sforzi, essendosi lo Stato impegnato a offrire a ognuno di essi un lavoro o un'offerta di attivazione. Sussidi e facilitazioni al lavoro sono però previsti anche per i disoccupati anziani, di cui si tende in tal modo a prevenire la tendenza (peraltro spesso sfruttata dagli imprenditori) a scivolare direttamente e precocemente nel sistema pensionistico. Un problema, quest'ultimo, affrontato anche dagli scandinavi che, se prendiamo ad esempio dati danesi, dal 1992 al 2001 hanno ottenuto una riduzione percentuale dei pensionati sul totale della popolazione (dal 13,7 al 13,1), una diminuzione dei percettori di trasferimenti pubblici (dal 26,6 al 24) e un aumento del tasso di occupati (dal 70,7 al 73,8) che supera persino la quota del 1970<sup>12</sup>.

Con la Hartz IV, poi, verranno applicati maggiormente i patti personalizzati (analoghi ai *job plan* scandinavi), concordati fra disoccupato assistito e centro per l'impiego. Essi prevederanno le tappe/obblighi per il senza lavoro, in cui possono essere comprese le misure più diverse: dal finanziamento della formazione all'aiuto per il rinvenimento di un lavoro, dall'inserimento in progetti di *job creation* agli aiuti per l'intrapresa di attività indipendenti. Interessante è che si prevede come il trattamento personalizzato comporti una diminuzione più che drastica del rapporto numerico fra operatori dei centri dell'impiego e assistiti: l'attivazione blanda comportava un rapporto quantificabile intorno a 1.000 utenti per addetto, mentre la Hartz IV richiederà un rapporto di 150 per addetto, e di solo 75 per addetto nel caso dei minori di 25 anni. Si mira a coinvolgere in questo sistema il 23 per cento dei disoccupati, per fare la qual cosa occorre creare 600.000 opportunità di lavoro. Questo dato, assieme a quello relativo alla diminuzione della *ratio* fra fruitori dell'attivazione e addetti esemplifica molto bene come le politiche di attivazione, se devono essere efficienti rispetto alla impiegabilità dei disoccupati, richiedano necessariamente cospicui investimenti pubblici. Ma è altrettanto vero che tanto più tali investimenti sono rilevanti e improntati a una logica di efficienza, tanto più la tendenza di chi viene ricollocato nel mercato del la-

<sup>12</sup> Smith N., Pedersen P.J., Pedersen S., Schultz-Nielsen M.L. (2003), *Fra mangel på arbejde til mangel på arbejdskraft*, Spektrum, p. 37.

voro vero e proprio sarà quella di rimanervi lungamente, risparmiando risorse destinate al sostegno della disoccupazione.

I sistemi di attivazione di vero e proprio *workfare* o *work first*, simili a quelli anglosassoni, che cioè intendono l'attivazione (più negli Stati Uniti, meno nel Regno Unito) soprattutto come una spinta al ritorno precoce verso il mercato, ottengono infatti proprio un risparmio delle risorse per la disoccupazione a discapito di una maggiore durevolezza dei rapporti di lavoro dei disoccupati reinseriti<sup>13</sup>. All'opposto, l'investimento in risorse umane rimane la scelta fondamentale dell'attivazione scandinava e finlandese, mentre è ancora presto per capire, aldilà delle intenzioni, in quale direzione concreta si muovono le riforme tedesche. Queste ultime, è certo, essendo agli esordi devono ancora riscuotere il consenso e i successi ottenuti dai paesi nordici, e sia il successo elettorale di *Die Linke* sia le grandi manifestazioni che le hanno contestate nell'ultimo biennio stanno a testimoniare che esse incontrano degli ostacoli. Sempre nella chiave teorica precisata all'inizio di questo scritto, i dati elettorali del settembre 2005 sembrano autorizzare l'ipotesi che molti, specialmente nei *Länder* orientali e fra le generazioni più anziane di lavoratori in età attiva, percepiscono le riforme come dotate di scarso potere di «demercificazione»<sup>14</sup>. Costoro evidentemente temono che nelle condizioni date, lasciare il vecchio lavoro e attraversare un periodo di attivazione possa condurre a una maggiore costrizione (non a una maggiore libertà) nel vendere la propria forza-lavoro. Da questo punto di vista molto possono fare sia politiche pubbliche e pubbliche/private sull'innovazione (quelle scandinave sono attualmente al centro degli studi di chi scrive), sia politiche della domanda (nazionali e, ancor meglio, europee sul modello del Libro Bianco di Delors) mirate a innalzare la richiesta di produzioni tecnologiche più avanzate. In tutto ciò è vitale il coinvolgimento delle imprese (specie le medio-piccole) nella gestione di pratiche di attivazione che determinino la quantità e la qualità dei molteplici programmi di attivazione, fatto che presuppone e facilita la volontà delle imprese stesse di dirigersi verso produzioni maggiormente qualificate, quindi più appetibili per chi offre forza lavoro. In assenza di ciò la diffidenza dei lavoratori provenienti da zone depresse (come i tedeschi *Ossies*) o con ampia incidenza di lavoro scarso e/o poco qualificato non sarà facile da scalfire.

<sup>13</sup> Trovo quest'interessante valutazione in un *paper* non ancora pubblicato (Beraldo S., Patalano R., *Le politiche di activation in Danimarca, Finlandia e Svezia*), che a sua volta mi ha spinto alla lettura di Beaudry R. (2001), *Workfare and Welfare*, Cges/Cceae Working Papers Series, York University; Rose N.E. (2001), *Public Employment and Programs, Workfare and Welfare Reforms*, in *Review of Radical Political Economics*, 33.

<sup>14</sup> Borioni P. (2005), *Lezione tedesca alla sinistra europea*, in [www.lefwing.it](http://www.lefwing.it), 3 ottobre.

Queste problematiche come interpellano un sistema produttivo come quello italiano? Il tipo di demercificazione proposto dalle riforme scandinave degli ultimi lustri deve essere un obbiettivo di un paese oggi prigioniero di un circuito produttivo assai poco virtuoso, basato su produzioni a scarso valore aggiunto, bassi tassi di attività, crescita del lavoro precario e nero (con basso grado medio di qualificazione e riqualificazione della popolazione in età attiva). La crescita e la risalita dell'economia italiana nella scala della divisione del lavoro e della produttività presuppongono che questa catena dagli anelli reciprocamente congeniali venga spezzata. Un importante elemento di un'ipotetica strategia è quello di puntare su redditi di disoccupazione abbinati a forme di attivazione qualificata e incalzante. Ciò comincerebbe intanto a privare di manodopera disponibile le produzioni a basso valore aggiunto e quelle richiedenti lavoro nero, dequalificato e informale. Ciò sarebbe verosimilmente il risultato del gioco composito fra la mancanza di tempo, le minori necessità e le maggiori aspettative che contraddistinguerebbero la nuova situazione dei disoccupati attivati. Come dimostra la Danimarca, sono proprio i paesi ad alto tasso di piccole e medie imprese (non in grado di dedicarsi autonomamente alla formazione della propria manodopera) a necessitare maggiormente di un mercato del lavoro più flessibile ma garantito nel modo sopra descritto<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Da una recente pubblicazione dei consigli del lavoro regionali risulta che negli ultimi anni il saldo netto fra le delocalizzazioni all'estero e la crescita di occupazione in Danimarca si è risolto, laddove sono presenti produzioni qualificate in favore di quest'ultima: *Arbejdsmarkedsrådene for Frederiksborg Amt, Storstrøms Amt, Vestsjællands Amt, Roskilde Amt, Storkøbenhavn og Bornholm, Globaliseringens muligheder og konsekvenser for arbejdsmarkedet på Sjælland, Lolland-Falster og Bornholm* (ottobre 2005).

*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, com'è ovvio, solo di un segmento di una più ampia strategia, che dovrebbe implicare una riconversione dello stato sociale favorevole ai servizi per l'impiego, l'aumento netto della spesa in ricerca (pubblica e privata), il prosciugamento di quelle nicchie e rendite che rendono possibile la sopravvivenza di tanta popolazione non attiva sul mercato del lavoro. Nella sostanza, cioè, questa più ampia strategia deve evitare che vi siano troppi individui per niente costretti a vendere la propria forza lavoro grazie a pensioni precoci, alle rendite e/o il reddito della famiglia (e perciò niente affatto stimolati a riqualificarsi). È però altrettanto necessario, all'opposto dello spettro del mercato del lavoro, evitare che vi siano troppi individui sostanzialmente costretti a vendere la propria manodopera, fino al punto di accettare lavoro nero (cioè produzioni a bassissimo valore tecnologico/aggiunto, quindi senza prospettive di riqualificazione). Il reperimento di risorse da questo punto di vista inerti (dalla rendita all'evasione fiscale), e il loro impiego sia nell'incentivazione di un più alto livello produttivo sia nel raggiungimento di un più alto livello di demercificazione del lavoro finalizzato alla riqualificazione, sono le due fasi di una via obbligata.

#### 4. Conclusioni: libertà, impiegabilità, valore aggiunto, sostenibilità

Le ormai celebri riforme scandinave del mercato del lavoro degli ultimi quindici anni ci dicono molte cose interessanti. Innanzitutto, incrociando anche nelle conclusioni le categorie di Cohen con quelle di Esping-Andersen, è possibile concepire la *decommodification* in modo nuovo. Quella di un tempo puntava in prevalenza (per quanto non solo) a ridurre la costrizione all'uso della libertà di vendere il lavoro, concedendo, specialmente all'interno delle indennità assicurative, lunghi tempi di possibile non-lavoro e requisiti blandi di attivazione. Oggi invece la tendenza, non solo in Scandinavia, è quella di puntare ad alcuni risultati interconnessi: più produzioni ad alto valore aggiunto e quindi più sostenibilità del welfare, alti tassi di occupazione (con relativo ritorno a una situazione di «mancanza di forza lavoro» vantaggiosa per il sindacato)<sup>16</sup>, più occupabilità della manodopera e quindi migliore posizione del singolo lavoratore nel vendere liberamente la forza lavoro. Per tutte queste ragioni, cioè, nel-

<sup>16</sup> Smith N., Pedersen P.J., Pedersen S., Schultz-Nielsen M.L. (2003), *Fra mangel på arbejde til mangel på arbejdskraft*, Spektrum, p. 37.

la nuova situazione il singolo lavoratore scorge la possibilità di vendere la propria manodopera per una mansione migliore e/o una produzione a più elevato valore aggiunto, vedendo in questo senso, non in quello del puro e semplice allontanamento prolungato e sussidiato dal mercato del lavoro primario, diminuire la costrizione a usare in ogni caso la libertà di vendere la propria forza lavoro.

A comporre il nuovo quadro sono però diversi fattori, che non includono solo un aumento della libertà *versus* la costrizione alla vendita di forza lavoro, dovuto all'azione combinata di alti trasferimenti e riqualificazione per i disoccupati. Va infatti attribuita molta importanza anche alla cogestione decentrata del sistema a opera delle parti sociali. In tale gestione, pur rimanendo indiscusse le caratteristiche di particolare apertura delle economie scandinave, l'analisi del mercato e le priorità che ci si propongono (a cui sono interessate soprattutto le piccole e medie imprese danesi) consentono di puntare (con flessibilità) sulla dotazione di abilità lavorative capaci di far permanere a lungo il salariato nel mercato del lavoro piuttosto che di scommettere (con rigidità) sulla pura pressione del mercato sul disoccupato<sup>17</sup>. L'accentuazione della flessibilità del rapporto di lavoro, i generosi sussidi e la collaborazione fra parti sociali ed enti formativi nella riqualificazione della manodopera sono elementi che contribuiscono alla collaborazione fra le opposte libertà di vendita e di acquisto della forza lavoro, piuttosto che alla loro gerarchizzazione in favore della seconda (cioè detentori di capitale, come avviene nel capitalismo liberista, o nel *workfare* degli Stati Uniti).

È cioè tipico di un'ancora attuale ispirazione socialista agire con flessibilità riformista sulle cause strutturali e congiunturali per aumentare la libertà di vendere la forza lavoro a discapito della costrizione a usare tale libertà. Un sindacato progressista e di ispirazione socialista come la Cgil non può che tenere conto, in tal senso, dell'esempio scandinavo, che mostra come sia necessario riconcepire la rappresentanza del lavoro, comprendendovi in modo più organicamente collegato le fasi di disoccupazione e quelle di occupazione del singolo lavoratore. È rinforzando le capacità del lavoratore espulso dalla produzione, non semplicemente focalizzandosi sulla protezione contrattuale di chi non ne è ancora espulso, che si possono innalzare contemporaneamente i tassi di attività, e, con es-

<sup>17</sup> Nielsen K, (2005), *Regulation, Conventions and Path-Dependent Institutional Change*, paper presentato in Conference New Developments, in *Institutional Theory and the Analysis of Institutional Changes in Capitalism*, 28-29 April, Roskilde University, Danimarca.

si, la forza contrattuale del sindacato e il consenso di cui esso gode. È sempre su queste fondamenta che, poi, è possibile costruire un circolo virtuoso egemonico, comprendente un'economia di produzioni ricche di sapere, che sostengono un *welfare* a sua volta indispensabile per competere in modo efficace ed equo.