

## Esiste un modello scandinavo? Un confronto sulle riforme del lavoro in Svezia e Danimarca

**Alessandra Sartori**

RPS

*L'articolo mette in relazione i tratti essenziali della regolazione del lavoro in due paesi scandinavi – Danimarca e Svezia – soffermandosi in particolare sull'analisi degli ammortizzatori sociali, dei servizi per l'impiego, delle politiche attive del lavoro. L'obiettivo è quello di verificare se esiste un unico modello del nord-europeo, fondato sulla flexicurity, cui ricondurre entrambe le esperienze. L'esistenza di un modello scandinavo*

*piuttosto omogeneo sembrerebbe avvalorata dalla tendenziale convergenza degli indicatori economici e sociali dei paesi dell'area nordica, caratterizzati da tassi di occupazione molto elevati, da una robusta crescita economica e dall'assenza di cospicue sacche di esclusione sociale. La conclusione è che i tratti di similitudine esistenti nei sistemi di regolazione del lavoro dei due paesi non consentono di ravvisare un modello unitario.*

### *1. Il «modello scandinavo»: utilità e limiti di una categoria concettuale*

In questi ultimi anni il modello danese è stato al centro dell'attenzione degli studiosi di discipline economiche e sociali, come anche dei decisori politici, per la sua straordinaria capacità di coniugare elevatissimi tassi di occupazione, efficienza economica e coesione sociale. Il «miracolo danese» è stato etichettato con il neologismo *flexicurity*. Questo vocabolo, coniato per la verità alla metà degli anni '90 per designare il modello olandese, sintetizza per l'appunto le caratteristiche della regolazione del lavoro in Danimarca: flessibilità nel rapporto di lavoro e sicurezza nel mercato del lavoro (*save the people, not the jobs*). Il termine *flexicurity* è assai frequentemente adottato anche nei documenti più o meno ufficiali della Comunità europea: il recente *Libro Verde* (2006) della Commissione europea sulla modernizzazione del diritto del lavoro addita proprio nella *flexicurity* il possibile futuro modello verso il quale sarebbe opportuno convergesse la regolazione del lavoro dei diversi Stati dell'Unione europea. Nella letteratura specialistica, come anche nel dibattito politico e sindacale, è piuttosto frequente anche

l'allusione all'esperienza danese come elemento di un più ampio «modello scandinavo», caratterizzato da larghi tratti di similitudine nella regolazione del lavoro dei vari paesi componenti l'area nordica<sup>1</sup>. L'esistenza di un modello scandinavo piuttosto omogeneo sembrerebbe avvalorata dalla tendenziale convergenza degli indicatori economici e sociali dei paesi dell'area nordica, che sono tutti caratterizzati da tassi di occupazione molto elevati, da una robusta crescita economica e dall'assenza di cospicue sacche di esclusione sociale. Questo articolo mette in relazione i tratti essenziali della regolazione del lavoro in due paesi scandinavi: Danimarca e Svezia. Dopo una breve introduzione di carattere generale, in cui si farà un cenno alla disciplina dei rapporti di lavoro individuali e collettivi, ci si soffermerà sull'analisi degli ammortizzatori sociali, dei servizi per l'impiego, delle politiche attive del lavoro. L'obiettivo è quello di verificare l'esistenza di un modello unitario di *flexicurity*, cui ricondurre entrambe le esperienze. La conclusione è che i tratti di similitudine esistenti nei sistemi di regolazione del lavoro dei due paesi non consentono di ravvisare un tale modello unitario.

## 2. La regolazione del lavoro in Danimarca

In Danimarca la regolazione del lavoro ha costantemente presentato un apparente dualismo, in realtà riconducibile a una logica unitaria.

Da un lato, gli interventi legislativi in materia di rapporti di lavoro sono stati assai esigui e per lo più concentrati nella tutela di esigenze basilari dei dipendenti (ambiente di lavoro, diritto antidiscriminatorio, e così via) (Sigeman, 2002, pp. 257 ss.); in particolare la disciplina dei licenziamenti e dei contratti a termine è tra le più flessibili dell'Unione europea. Anche la trama normativa intessuta dalle parti sociali tramite la contrattazione collettiva è andata col tempo perdendo in parte la sua importanza: il sistema di relazioni industriali si è decentralizzato notevolmente, non soltanto verso il livello di settore, ma anche aprendo spazi sempre più ampi di disciplina a livello aziendale o addirittura individuale (Scheuer, 1998, p. 165).

Dall'altro lato, invece, la normativa inerente al mercato del lavoro ha vissuto una crescita ininterrotta e gli strumenti di intervento si sono

<sup>1</sup> Sono considerati paesi della Comunità scandinava quelli appartenenti al Consiglio nordico: Danimarca, Svezia, Norvegia, Finlandia, Islanda, Isole Færøer e Groenlandia.

moltiplicati e diversificati. La direzione scelta è quella di un'intensificazione delle politiche attive dell'impiego al fine di garantire il rapido rientro dei disoccupati nel mondo del lavoro e l'adeguamento costante delle competenze della manodopera alle esigenze sempre più incalzanti del mondo produttivo.

Gli studiosi che hanno analizzato il modello danese hanno evidenziato la stretta connessione tra le caratteristiche del tessuto economico del paese e i capisaldi della regolazione del lavoro. Si è scritto in particolare che per imprese di piccole dimensioni a vocazione fortemente innovativa la possibilità di assumere e licenziare liberamente è indispensabile per adeguare in modo rapido la produzione alle mutevoli esigenze dei mercati globalizzati.

D'altro canto, in un paese etnicamente e socialmente coeso come la Danimarca, l'accettazione delle ragioni imprenditoriali in materia di gestione della forza lavoro non avrebbe mai potuto essere disgiunta da un generoso sistema di sussidi per chi finisce tra le file dei disoccupati. Ne risulta che l'ipertrofia della regolazione del mercato del lavoro è la precondizione per l'accettabilità sociale dell'atrofia della disciplina del rapporto di lavoro.

Tale sistema ibrido costituisce quindi una «terza via» tra la flessibilità propria delle economie di libero mercato e i tradizionali sistemi di welfare imperniati sul sostegno passivo al reddito. Si è parlato anche di un «triangolo d'oro», caratterizzato da continui flussi fra i suoi estremi: accentuata mobilità lavorativa (mercato flessibile), misure di welfare e misure di politica attiva, in un circolo virtuoso, continuamente autoalimentantesi (Madsen, 2004, p. 189; Amoroso, 2006).

### *2.1 Gli ammortizzatori sociali*

Per comprendere correttamente i meccanismi di gestione del mercato del lavoro danese conviene partire dalla disciplina dei sussidi di disoccupazione, che costituisce il punto principale di innesto dell'attività dei servizi per l'impiego e delle politiche di riqualificazione dei disoccupati.

Il sistema di sostegno al reddito dei disoccupati è duale: esso si basa sulla previsione di un'assicurazione contro la disoccupazione e sull'assistenza sociale per chi ne è escluso.

L'assicurazione è volontaria, ma i lavoratori sono incentivati a iscriversi alle apposite casse (cosiddette *a-Kasser*); a tacer d'altro, qualora non vi provvedano, in caso di perdita del lavoro avranno diritto sol-

tanto a una prestazione assistenziale a carico della fiscalità, indipendente dal reddito precedentemente percepito, e perciò di entità molto inferiore rispetto all'indennità di disoccupazione. Le casse che erogano i sussidi, secondo il modello Ghent, sono gestite a livello di categoria dai sindacati; la contribuzione è a carico del singolo lavoratore, ma oltre il 90% delle risorse delle casse proviene da fondi statali. Il diritto al sussidio è soggetto a requisiti stringenti. In primo luogo il lavoratore deve essere iscritto alla cassa da almeno un anno e deve altresì iscriversi presso il centro per l'impiego, dando così la propria disponibilità ad accettare le occasioni di lavoro o le proposte di formazione che gli saranno offerte. Inoltre il disoccupato può richiedere il sussidio qualora abbia lavorato per almeno nove mesi nell'ultimo anno, o 52 settimane nell'ultimo triennio: deve trattarsi di un normale rapporto di lavoro, non rilevando a tal fine i lavori inseriti in appositi programmi di attivazione. L'indennità ammonta in media a ben il 90% dell'ultima retribuzione oraria, calcolata sugli ultimi tre mesi di retribuzione percepita: si tratta probabilmente dell'indennità di disoccupazione più generosa erogata nei paesi dell'Unione europea. Esiste peraltro un tetto massimo, che è di 2.940 corone danesi a settimana. L'indennità di disoccupazione è corrisposta a partire dal primo giorno di disoccupazione fino a un massimo di 4 anni, indipendentemente dall'età e dal pregresso periodo lavorativo, e anche in questo caso si tratta probabilmente del periodo di fruizione più lungo previsto tra i paesi europei.

Mentre durante il primo anno di fruizione del sussidio (il periodo si riduce a 6 mesi per i disoccupati al di sotto dei 25 anni) il disoccupato non ha l'obbligo di accettare le proposte formative o lavorative del centro per l'impiego (periodo passivo), in seguito dovrà attivarsi secondo modalità e tempi ben definiti (v. *infra*). Se entro quattro anni non è rientrato nel mondo del lavoro l'indennità cessa ed egli avrà diritto soltanto ad una prestazione di tipo assistenziale, molto meno generosa, a carico dei Comuni.

I disoccupati che non si iscrivono all'assicurazione contro la disoccupazione ricevono dall'amministrazione municipale benefici assistenziali di entità minore, pari all'80% dei sussidi di cui godono gli assicurati. Tale prestazione è condizionata dalla sussistenza dello stato di bisogno e legata alla situazione familiare del disoccupato. Una prestazione analoga e di importo molto basso è stata introdotta nel 2002 per gli immigrati appena arrivati. In considerazione della maggiore convenienza economica del sussidio di disoccupazione, la maggior parte dei

lavoratori tende ad iscriversi ai fondi: nel 2002 ben il 77% dei lavoratori dipendenti erano iscritti ai fondi gestiti dai sindacati.

## 2.2 I servizi pubblici per l'impiego

Il servizio pubblico per l'impiego in Danimarca è articolato nei centri pubblici per l'impiego, strutturati a livello locale; le tendenze concertative si esprimono nei Consigli regionali e sono molto forti. La recente riforma entrata in vigore il 1° gennaio 2007 ha notevolmente incrementato il numero dei centri per l'impiego e ha potenziato le sinergie con i Comuni, competenti in particolare per l'erogazione del sussidio assistenziale a copertura universalistica, e che vengono ora più direttamente coinvolti nella gestione dei servizi per l'impiego: l'obiettivo è quello di creare un'unica porta d'accesso al servizio pubblico per l'impiego (Hendeliowitz, 2005, p. 76).

Sono previsti tempi serrati per i contatti tra il disoccupato e il centro, a partire dal primo anno di disoccupazione: il soggetto che versa in tale stato deve rivolgersi immediatamente all'ufficio, consegnando la propria scheda personale; dopo un mese tale profilo viene discusso con un addetto al centro; trascorsi altri tre mesi avviene un ulteriore incontro in cui l'addetto concorda con il lavoratore un piano di attivazione tenendo conto del suo profilo e delle richieste presenti sul mercato del lavoro. Il disoccupato, qualora non sia soddisfatto del piano prestabilito, potrà ricorrere al sindacato e ottenere il suo intervento per la ridiscussione del piano stesso.

Allo scadere del primo anno di fruizione passiva del sussidio (il periodo si riduce a sei mesi per i giovani sotto i 25 anni) il disoccupato ha il diritto di ricevere una proposta dal servizio pubblico e il dovere di accettarla. In seguito le proposte sono ripetute a scadenza semestrale e, soprattutto le prime, devono essere il più possibile compatibili con le competenze e le aspirazioni che emergono dal profilo personale e dai colloqui col tutor. Tuttavia, se dopo 11 mesi di attivazione è ancora disoccupato, il soggetto ha diritto a ricevere il sussidio incondizionato per un mese, ma poi è nuovamente obbligato ad accettare le proposte offertegli. A questo punto, a fronte di una serie di insuccessi nel *matching* ideale domanda/offerta, la proposta può avere un contenuto ultroneo alla scheda personale del disoccupato e può prevedere tipi di lavoro dequalificati e situati in luoghi anche distanti dal comune di residenza. Questo rigore è andato attenuandosi col nuovo governo, maggiormente incline a fare affidamento sul meccanismo di allocazione

del libero mercato. Di conseguenza il tasso di attivazione, pur permanendo alto, si è abbassato sensibilmente (Borioni, Damiano, Treu, 2006, p. 68).

### 2.3 Le politiche attive del lavoro

In Danimarca le politiche attive del lavoro hanno cominciato a essere sviluppate con maggiore consistenza e rigore a partire dalla metà degli anni '90.

Nel sistema attuale il centro per l'impiego potrà offrire un posto di lavoro regolare, se disponibile; in mancanza potrà indirizzare il disoccupato anche a un posto di lavoro sussidiato presso privati o amministrazioni pubbliche. A fronte di tali lavori, che hanno durata di 6 mesi, gli imprenditori e i datori di lavoro pubblici ricevono una cifra fissa calcolata su base oraria: si tratta evidentemente di uno strumento incentivante atto a consentire il più possibile l'attivazione dei disoccupati. Invece il centro potrà avviare ad iniziative formative il lavoratore la cui professionalità non sia utilmente spendibile nel mercato del lavoro. I disoccupati con più di 25 anni di età possono scegliere nell'ambito di una serie di corsi selezionati dal Ministero del Lavoro, mentre per i giovani di età inferiore ai 25 anni la priorità è accordata a misure di istruzione (di almeno 18 mesi) o corsi di formazione-lavoro: per questa categoria di senza lavoro l'obbligo di accettare le misure proposte, come già accennato, scatta dopo 6 mesi di disoccupazione. La *ratio* è quella di attivarli al massimo sin dall'ingresso nelle file dei disoccupati per evitare che incorrano nella trappola della disoccupazione di lungo periodo; inoltre si punta a sfruttare le maggiori attitudini all'apprendimento e all'adattamento e la maggiore duttilità caratteristiche della giovane età.

Sono altresì previsti dei corsi di addestramento, che si concretano in attività pratiche, finalizzate a avviare al lavoro soggetti che non hanno ancora avuto contatti col mondo del lavoro o che tali contatti hanno perso. Infatti tali programmi sono rivolti eminentemente a giovani e donne, privi di esperienza, e a soggetti con varie patologie o disabilità o ancora a soggetti il cui diritto al sussidio assicurativo si è estinto.

Nell'ambito delle politiche attive del lavoro e della formazione rivestono particolare interesse anche i programmi di *job rotation*. In questo ambito le imprese possono inviare i propri lavoratori a frequentare corsi di formazione, resi necessari dall'evoluzione delle tecniche di produzione, sostituendoli nel frattempo con disoccupati avviati dai

centri per l'impiego. Le imprese pagheranno la normale retribuzione ai propri dipendenti, ma otterranno il finanziamento parziale o addirittura integrale dei corsi a carico di fondi pubblici. I disoccupati avviati dai centri per l'impiego saranno invece remunerati con i sussidi di disoccupazione o, qualora non siano assicurati, tramite la prestazione assistenziale.

Gli effetti complessivi delle politiche del lavoro sono in Danimarca, come in altri paesi, oggetto di attenta valutazione. Come è stato rilevato (Madsen, 2004, p. 197), i risultati sulla situazione occupazionale dei partecipanti sono tuttavia ambivalenti. Tra le implicazioni favorevoli associate alle iniziative di politica attiva del lavoro sono stati evidenziati sia un significativo effetto motivazione (cosiddetto *motivation effect* o *threat effect* o *pre-programme effect* – la probabilità di trovare lavoro aumenterebbe notevolmente nel periodo immediatamente precedente l'attivazione obbligatoria), sia il cosiddetto *training* o *post-programme effect* (la partecipazione ai programmi accrescerebbe infatti le competenze, le abilità e la motivazione dei disoccupati, aumentando le loro probabilità future di trovare, anche in maniera autonoma, un'occupazione – *employability*). Per quanto riguarda, al contrario, i risultati negativi che caratterizzano le politiche attive, diversi studi hanno segnalato l'esistenza di un cosiddetto *locking-in effect*: questo implica una diminuzione significativa delle attività di ricerca di un'occupazione da parte di coloro che sono impegnati in un programma e per tutta la durata dello stesso.

### 3. La regolazione del lavoro in Svezia

Il diritto del lavoro svedese appare assai più vincolistico di quello danese: esso presenta infatti disposizioni significative in materia di contratti a termine (Fahlbeck, 1997, pp. 43-44), protezione contro il licenziamento (Sigeman, 2002, pp. 257 ss.), orario di lavoro, contrattazione collettiva (Malmberg, 2002, p. 189), codeterminazione (Edström, 2002, pp. 177-182).

La normativa inerente al mercato del lavoro, invece, presenta sicuramente una maggiore continuità e più spiccate analogie con il modello danese. A differenza di quello danese, tuttavia, il sistema svedese è apparso da sempre più orientato verso le politiche attive del lavoro che verso il sostegno passivo ai redditi.

Anche nel caso svedese si può evidenziare una connessione tra le ca-

ratteristiche del tessuto economico del paese e i capisaldi della regolazione del lavoro. Imprese di grandi dimensioni a vocazione internazionale possono convivere senza troppi problemi con una normativa piuttosto rigida sui licenziamenti. D'altro canto, proprio la regolazione più restrittiva in questa materia rende socialmente accettabili anche ammortizzatori sociali relativamente meno generosi che nel caso danese.

### 3.1 *Gli ammortizzatori sociali*

Il sistema svedese di assicurazione contro la disoccupazione presenta, pur essendo meno generoso, spiccate analogie col modello danese, e in particolare ha la medesima struttura.

Anche in Svezia infatti l'assicurazione contro la disoccupazione è organizzata secondo il cosiddetto modello Ghent: l'indennità è gestita ed erogata da apposite casse (o fondi) sotto il controllo dei sindacati di categoria. L'assicurazione è volontaria, benché i lavoratori siano incentivati ad iscriversi alle apposite casse; in mancanza avranno diritto soltanto alla prestazione assistenziale, a carico dei Comuni e parametrata sull'effettivo bisogno di sostegno economico. Per quanto riguarda il finanziamento delle casse, anche in Svezia il contributo del lavoratore (quota di iscrizione) è inferiore alle risorse statali; tuttavia, con la riforma introdotta il 1° gennaio 2007 dalla coalizione moderata che ha vinto le elezioni lo scorso autunno, queste ultime sono diminuite dal 90% a circa il 60% di quelle a disposizione delle casse, rafforzando le caratteristiche assicurative del sistema.

Nel sistema sono previsti due tipi di sussidi: l'indennità legata al reddito, riservata agli iscritti a uno dei fondi, e l'indennità base, erogata dall'*Alfa-Kassan* sia a coloro che non siano iscritti ad alcun fondo controllato dai sindacati sia agli iscritti ai fondi sindacali che non abbiano maturato i requisiti di anzianità di iscrizione necessari per ottenere la prestazione legata al reddito. La riforma entrata in vigore il 1° gennaio ha reso più stringenti le condizioni per conseguire l'indennità legata al reddito e ne ha ridotto la consistenza, nel tentativo di incoraggiare il rapido rientro dei disoccupati nel mondo del lavoro. La prima tipologia di indennità ammonta in media all'80% dell'ultima retribuzione per i primi 200 giorni, ma scende al 70% per gli ulteriori 100. Esiste (come in Danimarca) un tetto al sussidio ottenibile: 680 corone svedesi. La prestazione base è invece in cifra fissa e ammonta a 320 corone giornaliere.

Tali benefici, che sono erogati dopo un periodo di carenza di 5 giorni,

hanno una durata limitata, potendo essere corrisposti al massimo per 300 giorni (450 nel caso di lavoratori con figli a carico). Tuttavia il periodo di fruizione, a discrezione degli uffici per l'impiego, può essere raddoppiato se, in concomitanza con la scadenza, non è possibile inserire il disoccupato in un programma di politica attiva del lavoro. Al termine del sussidio il soggetto, se ancora disoccupato, avrebbe diritto solo alla prestazione assistenziale; tuttavia, dato che, in tal caso, la legge prevede altresì la possibilità di partecipare all'*Activity Guarantee*, programma di politica attiva di durata indeterminata, questa evenienza non si verifica praticamente mai e il disoccupato finisce per percepire un beneficio (*activity benefit*) pari all'indennità di disoccupazione per un tempo illimitato. Peraltro, secondo i progetti del nuovo governo moderato l'*Activity Guarantee* sarà sostituito già nel corso di quest'anno da un programma denominato *Job Guarantee*, di carattere automatico: in altri termini, l'ufficio locale non godrà più di alcuna discrezionalità nell'ammettere nel *Job Guarantee* tutti i disoccupati che abbiano terminato senza successo il periodo massimo previsto per la fruizione dell'indennità di disoccupazione. Il sussidio percepito dai partecipanti scenderà però al 65% del reddito perso, fermo il limite massimo di 680 corone svedesi giornaliere.

Per poter accedere al sistema di assicurazione la legge prevede una serie di requisiti, diversificati a seconda della tipologia di sussidio presa in considerazione. Anzitutto l'iscrizione ad un fondo richiede la verifica preliminare della sussistenza della condizione di lavoratore. Ricorre questa condizione quando il soggetto con riferimento ai 12 mesi precedenti l'inizio della disoccupazione, abbia lavorato per almeno 6 mesi e per 80 ore mensili; o in alternativa per 480 ore nell'arco di 6 mesi consecutivi e per non meno di 50 ore al mese.

I requisiti generali per poter fruire del sussidio (di qualsiasi tipo), il cui accertamento compete al fondo che lo eroga, sono i seguenti: essere disponibili a lavorare alle dipendenze di un imprenditore per almeno 3 ore al giorno e in media almeno 17 ore a settimana; essere pronti ad accettare un lavoro adeguato; essere registrati come disoccupati presso il servizio pubblico per l'impiego; collaborare alla stesura di un piano di azione individuale; essere alla ricerca attiva di un lavoro. Inoltre, per poter percepire il sussidio legato al reddito, il richiedente deve essere stato membro di un fondo per almeno 12 mesi, e quindi deve aver soddisfatto anche la condizione lavorativa summenzionata. A salvaguardia della corretta applicazione di queste regole è stato previsto un ventaglio di sanzioni che nel corso degli anni '90 hanno subito un sensibile ina-

sprimento, e inoltre sono state differenziate e graduate a seconda delle violazioni contestate: esse vanno dalla riduzione o dalla sospensione del sussidio fino alla sua perdita nei casi più gravi di recidiva. Il controllo del comportamento degli iscritti è effettuato dai locali centri per l'impiego, mentre l'irrogazione delle sanzioni è effettuata dai fondi.

### 3.2 I servizi pubblici per l'impiego

Il servizio pubblico per l'impiego svedese (Amministrazione nazionale per il mercato del lavoro – di seguito: Amv) è articolato in un'Agenzia nazionale per il mercato del lavoro (*Arbetsmarknadsstyrelsen* – Ams), e in ramificazioni periferiche per ogni regione (Consigli di contea per il mercato del lavoro): di queste ultime fanno parte i 325 centri pubblici per l'impiego. I 21 Consigli di contea sono percepiti dal nuovo governo come un inutile oneroso doppione, e se ne prevede l'eliminazione già durante l'anno in corso. I 325 uffici locali sono dislocati nei vari Comuni. La loro funzione principale consiste nell'agevolare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, avvalendosi a tal fine dell'ampio ventaglio di politiche attive disponibili (v. *infra*). Essi costituiscono la «pietra angolare» del sistema dei servizi per l'impiego e presso tali uffici avviene il primo contatto col disoccupato. Precisamente ogni lavoratore è affidato a un tutor che di regola rimane lo stesso per tutto il periodo di disoccupazione in modo che si instauri anche un proficuo rapporto di carattere personale tra il disoccupato e il suo tutor. Il tutor e il lavoratore concordano, sulla base delle esigenze di quest'ultimo, un piano di attivazione, detto «piano di azione individuale», in virtù del quale vengono successivamente proposte al lavoratore occasioni formative o di lavoro adeguate. Nei primi 100 giorni di disoccupazione il lavoratore può rifiutare le proposte di lavoro che non siano confacenti alla sua professionalità o che non siano localizzate nelle vicinanze della sua residenza: tuttavia è in corso di approvazione una nuova legge volta ad eliminare questa possibilità per il disoccupato, che sarà così costretto sin da subito ad accettare qualsiasi proposta di lavoro, anche dequalificato o da svolgersi in luoghi anche assai distanti dalla sua residenza.

### 3.3 Le politiche attive del lavoro

Le politiche attive del lavoro in Svezia hanno una lunga tradizione (Bordogna, 1986, pp. 73 ss.) e si collocano all'interno di una cornice macroeconomica, accanto alla politica fiscale e a quella monetaria. Es-

se, quale momento cruciale di governo dell'economia, consentono di coniugare un basso tasso di disoccupazione con un basso tasso di inflazione (Calmfors, Forslund, Hemstrom, 2001). Data la loro importanza strategica nell'economia e nel mercato del lavoro, ad esse viene destinata una quota molto rilevante delle risorse dell'Amv, precisamente il 26%, quota ben maggiore di quella stanziata dalla Danimarca. Le funzioni-cardine sono le seguenti: incrementare l'offerta di forza lavoro impiegabile in modo da garantire un ottimale incontro tra domanda e offerta riducendo i «colli di bottiglia»; agevolare le ristrutturazioni e al contempo promuovere l'adattabilità dei lavoratori; prevenire uscite anticipate dal mercato del lavoro, superando il problema, piuttosto avvertito in Svezia, del prepensionamento.

I servizi per l'impiego si sono tradizionalmente potuti avvalere di una molteplicità di misure e programmi, destinati in parte ai disoccupati per accrescere le loro competenze, la loro formazione generale e specifica e mantenerli in contatto col mercato del lavoro, e in parte agli imprenditori, onde incentivarli ad assumere determinate categorie di persone. Tuttavia, il nuovo governo sta attuando una politica di draconiana riduzione del numero delle iniziative di politica attiva, introducendo nel contempo due programmi che operano in modo pressoché automatico: il *New start job* e il *Job Guarantee*. Il primo, entrato in vigore con il 1° gennaio di quest'anno, costituisce una fattispecie di lavoro sussidiato nel cui ambito il datore di lavoro ottiene sconti contributivi automatici per il periodo di tempo corrispondente all'esclusione del neoassunto dal mercato del lavoro. I vantaggi del *New start job* si applicano ad ogni datore di lavoro che assuma, con regolare contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato retribuito secondo i minimi stabiliti dai contratti collettivi, lavoratori esclusi dal mercato del lavoro da almeno un anno (per i giovani tra i 20 e i 25 anni, da almeno sei mesi), ovvero rifugiati o parenti di immigrati che hanno ricevuto il permesso di soggiorno nei tre anni precedenti. Il *Job Guarantee* è il programma di politica attiva che dovrebbe sostituire nel corso dell'anno l'*Activity Guarantee*. Quest'ultimo fu introdotto nell'agosto 2000, in seguito al buon esito di un esperimento condotto in pre-selezionati uffici locali di diversi comuni. In realtà non si tratta di un programma *stricto sensu*, ma di un *framework*, all'interno del quale i partecipanti possono aderire a programmi di vario tipo o attività di *job searching* o di studio. La partecipazione all'*Activity Guarantee* implica un'attività a tempo pieno (di studio, di *job searching*, di misure di politica attiva) sulla base di un piano di azione concordato con il superviso-

re e periodicamente rinnovato; detta attività viene compensata con una somma equivalente all'indennità di disoccupazione. La durata è indefinita e i partecipanti possono abbandonare l'*Activity Guarantee* solo se trovano un lavoro regolare per almeno 6 mesi, se iniziano un regolare programma di istruzione o se escono dalla forza lavoro. La sostituzione dell'*Activity Guarantee* con il *Job Guarantee* non sembra prefigurare modifiche radicali. Da un lato, il programma acquisirà anche *de jure* carattere automatico: in altri termini, l'ufficio locale non godrebbe più di alcuna discrezionalità nell'ammettere nel *Job Guarantee* tutti i disoccupati che abbiano terminato senza successo il periodo massimo di fruizione dell'indennità di disoccupazione. Dall'altro lato, il sussidio percepito dai partecipanti scenderà al 65% del reddito perso, con il consueto limite massimo di 680 corone svedesi giornaliere. Un programma speciale di *Job Guarantee* sarà riservato ai giovani.

Nella maggior parte dei programmi di politiche attive del lavoro la formazione *tout court* e la formazione continua in particolare hanno rivestito tradizionalmente una notevole importanza. Caratteristica saliente dei corsi di formazione è la breve durata, finalizzata ad evitare l'obsolescenza delle conoscenze acquisite e a favorire l'immediata spendibilità delle stesse. Il nuovo governo si propone di accentuare ulteriormente tale carattere, in modo che le conoscenze siano sempre aggiornate e rispondenti alle esigenze di un mercato globale e in continua evoluzione.

L'efficacia e l'impatto delle politiche attive in Svezia sono oggetto di periodiche valutazioni con l'intento di migliorarne la performance. A tal fine nel 1997 il governo ha istituito addirittura un apposito ente, l'Ifau (Istituto per la valutazione delle politiche del mercato del lavoro), situato ad Uppsala. Di conseguenza sono sempre più numerosi gli studi e le ricerche volte ad analizzare ora gli effetti delle politiche a livello macro, ora gli effetti micro dei singoli programmi (Calmfors, Forslund, Hemstrom, 2001). È necessario preliminarmente evidenziare che tali stime/valutazioni vanno considerate con cautela, poiché si scontrano con un problema metodologico. Infatti per poter valutare l'impatto delle politiche occorrerebbe mettere a confronto un gruppo di persone partecipanti ai programmi con un gruppo di non partecipanti; in questo caso, però, manca il gruppo di controllo, in quanto tutti, prima o poi, entrano in uno dei numerosi programmi di politica attiva.

In particolare, una serie di studi suggerisce che gli effetti negativi delle politiche negli anni '90 siano da ricondurre al fatto che queste fossero

utilizzate per rinnovare l'*eligibility* per un altro periodo di fruizione dei sussidi di disoccupazione. Tale aspetto dell'interazione tra l'assicurazione di disoccupazione e le politiche attive ha costituito oggetto di discussione per oltre un decennio. Se da un lato l'indennità di disoccupazione poteva essere percepita per il periodo massimo di 300 giorni, dall'altro la partecipazione a programmi di politica attiva ne prolungava la fruizione, instaurando automaticamente un nuovo periodo. Si veniva pertanto a creare una pericolosa spirale: i soggetti coinvolti transitavano ciclicamente da periodi di disoccupazione in cui percepivano la relativa indennità a periodi di partecipazione a misure attive, ma non entravano mai nel mondo del lavoro.

Per questo nel febbraio 2001 tali regole furono modificate e fu stabilito che la partecipazione a programmi definiti dai servizi per l'impiego non attribuisse più il diritto ad una nuova indennità di disoccupazione.

Altre ricerche, in linea con quelle condotte in Danimarca, hanno evidenziato, anche per le politiche svedesi, effetti *pre-programme* e effetti di *lock-in*. Ovvero: la probabilità di entrare nel mercato del lavoro aumenta in misura consistente nel periodo immediatamente precedente l'inizio dei programmi, e diminuisce nell'intervallo di tempo in cui il disoccupato è impegnato negli stessi.

Nonostante i cospicui finanziamenti di cui fruisce il sistema svedese dei servizi per l'impiego le statistiche indicano che soltanto una percentuale di disoccupati compresa fra il 10% e il 20% trova lavoro grazie ad esso. Ciò è dovuto anche alla rilevante presenza di imprese di collocamento privato. Inoltre, è riduttivo tenere conto solo delle cifre indicate nelle statistiche, in quanto vanno considerate anche le cifre, ben superiori, riguardanti coloro che, anche nel lungo periodo, riescono ad inserirsi nel mercato del lavoro grazie alle abilità conseguite tramite l'assistenza dei centri per l'impiego (orientamento, motivazione, guida alla stesura di un curriculum e addestramento al colloquio di lavoro). Ad ogni modo, il nuovo governo moderato ha pianificato una riforma piuttosto ampia dei servizi per l'impiego: i cardini saranno la semplificazione dei livelli di amministrazione, una gestione più professionale del servizio e un maggior investimento di risorse materiali e personali nell'attività di *matching*. I centri per l'impiego dovranno seguire con maggiore assiduità i disoccupati: ad ognuno di questi ultimi dovrà essere assegnato nel più breve tempo possibile un *coach* e gli incontri periodici dovranno susseguirsi a scadenza maggiormente ravvicinata. Si prefigura inoltre un maggior

coinvolgimento dei privati così nell'ambito della realizzazione delle politiche attive come in talune funzioni proprie del centro per l'impiego (colloqui, e così via).

#### 4. *Note conclusive sul presunto «modello scandinavo»*

Come appare anche dallo schema riportato di seguito, la comparazione dei sistemi di regolazione del lavoro della Danimarca e della Svezia mostra significative differenze, tali da rendere piuttosto problematico parlare di un unico e omogeneo modello «scandinavo». In particolare, sarebbe semplicistico utilizzare il vocabolo *flexicurity* per indicare la caratteristica saliente di tale presunto modello.

Concludendo, è possibile affermare che la regolazione del rapporto di lavoro è assai più leggera in Danimarca, dove la flessibilità in entrata e in uscita è elevatissima, grazie alla quasi assenza di limiti ai contratti a termine e ai licenziamenti. Anche la gestione delle relazioni collettive è affidata pressoché integralmente alle parti sociali.

Al contrario, a partire dagli anni '70 il diritto del lavoro svedese si è andato arricchendo di una normativa statale di tutela, che ha posto alle imprese importanti limitazioni nella gestione della forza lavoro e che il nuovo governo moderato non sembra intenzionato a rimettere in discussione. La disciplina restrittiva dei contratti a termine costituisce un vincolo non indifferente alle assunzioni, mentre le disposizioni sui licenziamenti sono considerate dall'Ocse tra le più protettive. Nell'ambito delle relazioni industriali spicca l'introduzione, alla metà degli anni '70, della legge sulla co-determinazione, che ha obbligato le imprese a negoziare con il sindacato su tutte le decisioni aziendali che abbiano un impatto sulle condizioni di lavoro.

Tuttavia si deve convenire che, nell'ambito della disciplina di regolazione del mercato del lavoro le similitudini sono più marcate. In entrambi i paesi il sostegno al reddito dei disoccupati è decisamente sviluppato e anche i servizi per l'impiego sono strutturati in maniera analoga. A partire dagli anni '90 entrambi i sistemi di servizi per l'impiego si sono orientati, più decisamente di quanto avveniva in precedenza, nella direzione di un ampio utilizzo delle politiche attive del lavoro, a cui più recentemente si è aggiunto un processo di ripensamento e di razionalizzazione dei servizi e degli interventi in entrambi i paesi.

*Caratteristiche dei sistemi di regolazione del mercato del lavoro in Danimarca e Svezia*

	Danimarca	Svezia
Regolazione del rapporto di lavoro	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Libera negoziazione di contratti a termine (limiti soltanto per evitare abusi)</li> <li>▶ Regime di libero licenziamento (salvo il divieto di discriminazioni)</li> <li>▶ Spiccato decentramento del sistema di relazioni industriali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Limiti ai contratti a termine: durata massima (anche nell'ambito di un periodo di riferimento) o esistenza di una causale (ad es. lavoro stagionale)</li> <li>▶ Restrizioni ai licenziamenti: in caso di mancata reintegrazione del lavoratore licenziato scattano pesanti penali (fino a 36 mesi di retribuzione)</li> <li>▶ Legge sulla codeterminazione che impone cospicui vincoli procedurali alle direzioni aziendali (obblighi di negoziazione con il sindacato)</li> <li>▶ Sistema di contrattazione collettiva meno coeso di un tempo, ma pur sempre saldamente incardinato sul livello di settore</li> </ul>
Ammortizzatori sociali	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Assicurazione contro la disoccupazione di carattere volontario presso casse gestite dai sindacati</li> <li>▶ Prevalente finanziamento a carico dello Stato (oltre 90% delle risorse)</li> <li>▶ Indennità pari a circa il 90% dell'ultima retribuzione, con tetto massimo pari a 2.940 corone danesi a settimana</li> <li>▶ Durata dell'indennità fino ad un massimo di 4 anni</li> <li>▶ Benefici assistenziali di entità minore, condizionati all'esistenza di uno stato di bisogno, riservati ai non assicurati e a coloro che hanno terminato il periodo massimo di fruizione del sussidio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Assicurazione contro la disoccupazione di carattere volontario presso casse gestite dai sindacati (progetti del nuovo governo di rendere l'assicurazione obbligatoria)</li> <li>▶ Prevalente finanziamento a carico dello Stato, ma in forte diminuzione rispetto al passato (circa il 60% delle risorse)</li> <li>▶ Indennità legata al reddito pari a circa l'80% della retribuzione per i primi 200 giorni, poi al 70%, con un tetto massimo pari a 680 corone giornaliere; indennità base pari a 320 corone giornaliere</li> <li>▶ Durata dell'indennità fino ad un massimo di 300 giorni (450 nel caso di lavoratori con figli a carico)</li> <li>▶ Benefici assistenziali di entità minore, condizionati all'esistenza di uno stato di bisogno, riservati ai non assicurati e a coloro che hanno terminato il periodo massimo di fruizione del sussidio; la fuoriuscita dal sistema dell'assicurazione contro la disoccupazione non avviene peraltro quasi mai (ora in via di fatto, ma in futuro anche <i>de iure</i> con l'introduzione del <i>Job Guarantee</i>)</li> </ul>

segue *Caratteristiche dei sistemi di regolazione del mercato del lavoro in Danimarca e Svezia*

	Danimarca	Svezia
Servizi pubblici per l'impiego	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Centri pubblici per l'impiego strutturati a livello locale che operano in stretta sinergia con i Comuni</li> <li>▸ Tutor che entro 3 mesi concorda con il disoccupato un piano di attivazione</li> <li>▸ Primo anno di fruizione passiva, poi obbligo di accettare anche proposte relative a profili professionali dequalificati e a posti di lavoro distanti dal Comune di residenza</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Centri pubblici per l'impiego strutturati a livello locale, coordinati da un'agenzia nazionale per il mercato del lavoro (Ams)</li> <li>▸ Tutor che concorda con il disoccupato un piano di azione individuale</li> <li>▸ Primi 100 giorni di fruizione passiva, poi obbligo di accettare anche proposte relative a profili professionali dequalificati e a posti di lavoro distanti dal Comune di residenza (un progetto di legge del nuovo governo intende abrogare il periodo di fruizione passiva)</li> </ul>
Politiche attive del lavoro	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Posti di lavoro sussidiato presso privati o amministrazioni pubbliche</li> <li>▸ Iniziative di istruzione e formative</li> <li>▸ Corsi di addestramento</li> <li>▸ Programmi di <i>job rotation</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ Con il 2007 draconiana riduzione del ventaglio di politiche attive azionabili dai centri per l'impiego, invitati a concentrarsi sull'attività di <i>matching</i></li> <li>▸ Permane però la centralità delle iniziative di istruzione e formative</li> <li>▸ Introduzione di misure di politica attiva che operano automaticamente: <i>New start job</i> e <i>Job Guarantee</i></li> </ul>

Si può affermare dunque che il «compromesso» danese si basa su di un generoso sistema di sostegno al reddito dei disoccupati, su politiche del lavoro sempre più «attive» e su un diritto del lavoro leggero, che lascia uno spazio sempre più ampio, non solo alla regolazione approntata dalle parti sociali tramite la contrattazione collettiva, ma anche alle autonome decisioni delle imprese: è la *flexicurity*, che combina la sicurezza nel mercato con la flessibilità nel rapporto.

La Svezia ha percorso un lungo tratto di strada in comune con la Danimarca. Infatti, il celebre accordo di *Saltsjöbaden* del 1938 disegnava le regole di un «compromesso» analogo a quello danese, in base al quale il sindacato lasciava mano libera alle aziende nella gestione della manodopera e nell'organizzazione del lavoro, in cambio della negoziazione centralizzata dei salari. Tuttavia, la situazione cambiò radical-

mente negli anni '70, quando, di fronte a massicci e indiscriminati licenziamenti, il movimento sindacale rigettò tale accordo e chiese al governo socialdemocratico di disciplinare per legge gli aspetti più significativi del rapporto di lavoro, e in particolare di porre limiti al libero licenziamento. Pertanto oggi, per il sistema svedese non si può sicuramente parlare di *flexicurity*: ad una solida rete di ammortizzatori sociali, assai simile a quella danese, anche se meno generosa e presidiata da obblighi di attivazione ben più stringenti, non corrisponde più alcuna politica statale di *laissez-faire* nell'ambito della regolazione dei rapporti di lavoro individuali e collettivi.

D'altro canto, le diversità connesse alla regolazione del rapporto di lavoro spiegano le persistenti differenze anche nella disciplina degli ammortizzatori sociali e dei servizi per l'impiego. Così il sostegno al reddito dei disoccupati è meno generoso in Svezia, dove il turnover della forza lavoro è meno pronunciato, anche a causa della regolazione più restrittiva dei licenziamenti e dei contratti a termine. Il carattere meno fisiologico che riveste la disoccupazione per il lavoratore svedese spiega anche in parte la maggiore enfasi che i servizi per l'impiego di questo paese pongono sulle politiche attive del lavoro, in particolare sulla formazione continua e la riqualificazione professionale.

In altri termini, in Svezia la regolazione più stringente dei rapporti di lavoro sembra creare rigidità che richiedono interventi correttivi nella gestione del mercato del lavoro, tesi a garantire la permanenza di una situazione di piena occupazione e a contrastare l'esclusione sociale. Questi interventi correttivi, che hanno subito un'accelerazione con i recentissimi programmi di politica attiva del lavoro a carattere automatico (*New start job* e *Job Guarantee 2007*), nonché con il progetto di rendere obbligatoria l'assicurazione contro la disoccupazione, entrambi varati dal nuovo governo moderato, sembrano prefigurare una progressiva riduzione delle analogie tra i sistemi danese e svedese anche con riferimento alla gestione del mercato del lavoro.

In conclusione, non si può affermare l'esistenza di un modello «scandinavo» di regolazione del lavoro. Tuttavia, si può sostenere, senza timore di smentita, che Danimarca e Svezia hanno organizzato il proprio mercato del lavoro secondo linee (ancora) ampiamente convergenti, che rappresentano un indiscusso modello di successo nel garantire un elevatissimo livello di coesione e di inclusione sociale.

Peraltro, sembra difficile replicare i tratti salienti di questi sistemi di regolazione del mercato del lavoro al di fuori del contesto scandinavo. Infatti, i meccanismi essenziali della gestione del mercato del lavoro in

Svezia e Danimarca, quali in particolare il generoso sostegno al reddito dei disoccupati e l'impiego estensivo delle politiche attive del lavoro, sono estremamente costosi, e i rischi di abuso non appaiono mai completamente eliminabili. Sotto questo profilo non si è mancato di rilevare nella letteratura specialistica che soltanto società estremamente omogenee e dotate di un robusto senso civico costituiscono l'humus essenziale per radicare un livello di consenso sufficiente a permettere il mantenimento dell'elevata pressione fiscale e contributiva, che caratterizza il modello scandinavo di stato sociale (Algan, Cahuc, 2006; Amoroso, 2006).

### Riferimenti bibliografici

- Algan Y., Cahuc P., 2006, *Civic Attitudes and the Design of Labour Market Institutions: Which Countries Can Implement the Danish Flexicurity Model?*, The Institute for the Study of Labour (Iza), discussion paper n. 1928.
- Amoroso B., 2006, *Luci ed ombre del modello danese*, relazione al convegno 21 febbraio 2006, presso l'Università di Roma 3, Facoltà di Economia «Federico Caffè».
- Aurilio A., 2005, *Lo «stato di disoccupazione»: spunti di riflessione dalla legislazione svedese sull'assicurazione contro la disoccupazione*, in «Previdenza e assistenza Pubblica e Privata», n. 4/2005, 999.
- Bordogna L., 1986, *L'organizzazione degli interventi di politica del lavoro nell'esperienza svedese*, in Runggaldier U., Bordogna L., Kemeny P., *Le politiche regionali del lavoro. I casi del Tirolo, Baviera, Svezia e Francia*, Angeli, Milano, pp. 73 ss.
- Borioni P., Damiano C., Treu T., 2006, *Il modello sociale scandinavo. Tra diritti e flessibilità*, Nuova iniziativa editoriale Spa, Roma.
- Calmfors L., Forsslund A., Hemstrom M., 2001, *Does Active labour Market policies work? Lessons from the Swedish experiences*, «Swedish Economic Policy Review», pp. 61-124.
- Commissione europea, 2006, *Libro Verde. Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*, Bruxelles, 22.11.2006, Com (2006) 708 def.
- Edström Ö., 2002, *Co-Determination in Private Enterprises in Four Nordic Countries*, in Wahlgren P. (a cura di), *Stability and change in Nordic Labour Law*, «Scandinavian Studies in Law», vol. 43, Stoccolma, pp. 159 ss.
- Fahlbeck R., 1997, *Labour and Employment Law in Sweden*, Jurist Förlaget, Lund.
- Forsslund A., Fröberg D., Lindqvist L., 2004, *The Swedish Activity Guarantee, Report n. 4*, Ifau, Uppsala.
- Hagglund P., 2006, *Are there pre-programme effects of Swedish active labour market policies? Evidence from three randomised experiments*, working paper n. 2, Ifau, Uppsala.

- Hendeliowitz J., 2003, *Denmark: Anchoring Labour Market Policies in the Regions*, in Oecd, *Managing Decentralisation: A New Role for Labour Market Policy*, Oecd Publications, Parigi.
- Hendeliowitz J., 2005, *La riforma dei Servizi per l'impiego danesi*, «Spin» n. 4, pp. 59 ss.
- Madsen P.K., 2002, *The Danish model of flexicurity: A Paradise- with some snakes*, in Sarfati H., Bonoli G. (a cura di), *Labour Market and social protection reforms in international perspective: parallel or converging tracks?*, Ashgate, Aldershot, pp. 243-265.
- Madsen P.K., 2004, *The Danish model of «flexicurity»: experiences and lessons*, «Transfer», n. 2, pp. 187-207.
- Malmberg J., 2002, *The Collective Agreement as an Instrument for Regulation of Wages and Employment Conditions*, in Wahlgren P. (a cura di), *Stability and change in Nordic Labour Law*, «Scandinavian Studies in Law», vol. 43, Stoccolma, pp. 189 ss.
- Näringsdepartementet, Budgetpropositionen, 2007, *En ny arbetsmarknadspolitik*, consultato su [www.regeringen.se/finans](http://www.regeringen.se/finans).
- Scheuer S., 1998, *Denmark: a less regulated model*, in Ferner A., Hyman R., *Changing Industrial Relations in Europe*, Blackwell Publishers, Oxford, pp. 146 ss.
- Sigeman T., 2002, *Employment Protection in Scandinavian Law*, in Wahlgren P. (a cura di), *Stability and change in Nordic Labour Law*, «Scandinavian Studies in Law», vol. 43, Stoccolma, pp. 257 ss.

