

Politiche attive per il Lavoro, esempio danese

Di Antonio Rossetti

La presentazione del sistema danese per le politiche del lavoro, non significa accettarne tutti gli aspetti e neppure la possibilità di esportarlo nei vari paesi. Le dimensioni, le varie culture ed esperienze non sono trasferibili se non attraverso un processo di comprensione e di reale e concreta possibilità di acquisizione di parti dello stesso modello, tuttavia vi sono principi condivisibili che ci possono aiutare a qualificare le nostre esperienze anche a livello locale, con questo spirito viene presentato.

Documentazione

Politica del Lavoro in Danimarca

Il mercato del lavoro danese è uno dei più flessibili e decentrati fra quelli dei paesi OCSE. La Danimarca è sempre stata caratterizzata da un capillare sistema di welfare, con generosi sussidi di disoccupazione, oggi associati a politiche del lavoro attive, rivolte ad aumentare il tasso di occupazione e ridurre al minimo la disoccupazione.

Il modello danese di flexicurity si compone di un mercato del lavoro flessibile con una scarsa protezione dell'occupazione e una forte mobilità, un sistema

generoso di sussidi, sicurezza salariale, politica del lavoro attiva, contratti collettivi negoziati fra le parti sociali e un processo legislativo dinamico.

In Danimarca, la perdita del lavoro non implica necessariamente la perdita di reddito e ogni anno il 30% della forza lavoro cambia impiego. L'elevato grado di mobilità è legato al livello relativamente modesto di protezione dell'occupazione presente in Danimarca e ad una maggiore propensione al rischio fra i lavoratori.

Anche se in una prospettiva internazionale il tasso di disoccupazione è basso – è attualmente pari all'1,8 % - circa il 20% della forza lavoro subisce ogni anno un episodio di disoccupazione. Ma la maggioranza di questi disoccupati riescono a rientrare sul mercato del lavoro.

Coloro che invece diventano disoccupati di lungo periodo sono l'obiettivo della politica del lavoro attiva. La facile rotazione crea un'atmosfera di fiducia fra imprese e lavoratori, anche se si deve ammettere che i costi legati al mantenimento di questo sistema sono elevati (percentuale di spesa per le politiche del lavoro rispetto al PIL). In base ad uno studio condotto dall'European Opinion Group, i lavoratori danesi hanno un'elevata percezione di sicurezza del proprio lavoro, nonostante un basso livello di tutela. Eurofound riferisce che i danesi sono anche molto soddisfatti del proprio lavoro.

Il Ministro del Lavoro stabilisce l'ambito di intervento e gli obiettivi della politica del lavoro, mentre le Employment Region sono responsabili del monitoraggio del mercato del lavoro. **In questo contesto, i centri per l'impiego svolgono un ruolo cruciale per la programmazione e la realizzazione di misure e iniziative di occupazione e sono tenute a ottenere risultati positivi.** Le Employment Region svolgono esercizi di benchmarking (confronto) fra i centri per l'impiego e pubblicano una relazione trimestrale che contiene una valutazione degli effetti e dei risultati raggiunti nelle rispettive regioni. Le Employment Regions sono tenute a mantenere un alto grado di coerenza fra le iniziative locali e le politiche del lavoro nazionali, decise dal Ministro del Lavoro.

Definizione di Obiettivi Nazionali Risultati Regionali e Piano Locale

Negli ultimi dieci anni la politica del lavoro danese è andata evolvendosi nel contesto di tendenze economiche internazionali favorevoli, una gestione macroeconomica guidata dalla domanda e da un approccio politico alla

politica occupazionale, che hanno contribuito al raggiungimento di notevoli risultati.

In anni in cui in diversi paesi europei si assisteva all'incremento della disoccupazione, la Danimarca è riuscita a ridurla ad un livello che è fra i più bassi in Europa. Allo stesso tempo il tasso di occupazione è andato costantemente aumentando. Esiste un generale consenso sul fatto che il modello del mercato del lavoro danese, spesso chiamato "modello di flexicurity", sia il principale fattore di questo successo.

Il modello occupazionale danese:

- 1) Politiche attive per il mercato del lavoro.
- 2) Alto grado di mobilità dei lavoratori dovuto alla limitata tutela del lavoro offerta dalla legislazione.
- 3) Generoso sistema di sussidi di disoccupazione.
- 4) Ruolo delle parti sociali nelle politiche del lavoro.

Il Mercato del Lavoro Danese

Negli ultimi anni l'economia del paese è stata caratterizzata da una forte crescita, occupazione in aumento e netto calo della disoccupazione. Da un picco del 12,4 per cento nel 1993, il tasso di disoccupazione è sceso gradualmente fino all'1,7 per cento della forza lavoro nel 2008, corrispondente a 47.000 unità. Si tratta del livello più basso raggiunto negli ultimi 30 anni e uno dei più bassi in Europa.

Statistiche 2007/2008 sulla Danimarca

Popolazione totale (2007) 5,5 milioni

Forza lavoro (2007) 2,8 milioni

Numero di occupati (2007) 2,7 milioni

Tasso di occupazione (2007) 76,8%

Tasso di disoccupazione (aprile 2008) 1,7%

Disoccupazione giovanile (aprile 2008) 1,2%

Fonte: Statistics Denmark

La tendenza a partire dal 1997 è caratterizzata non solo da un calo della disoccupazione, ma anche da un incremento degli occupati. Dal 1997 al 2007 il tasso di occupazione è passato dal 73,4% al 76,8%². Una ragione significativa a spiegazione di questo dato è il fatto che **il 73,7% delle donne hanno un lavoro; gli uomini con un lavoro sono pari al 79,8%**. Questi risultati sono il frutto di un processo iniziato già negli anni 1960, quando un numero crescente di donne cominciò ad entrare sul mercato del lavoro e quando si gettarono le basi di un diffuso sistema di servizi di assistenza all'infanzia.

Sembra esistere un consenso internazionale sul fatto che il successo del mercato del lavoro in Danimarca è il risultato di un forte dinamismo del mercato associato ad un livello relativamente alto di tutele sociali. Questo modello è stato di recente nominato *flexicurity*, cioè *flessibilità* sotto forma di un'elevata mobilità dei lavoratori conseguente ad una limitata tutela legislativa, più un sistema di *sicurezza sociale* che mette a disposizione generosi sussidi di disoccupazione; il modello si basa altresì su un'attiva politica del mercato del lavoro.

Il sistema si basa sull'assunto che gli interventi pubblici sono necessari per garantire l'adattabilità sia fra i datori di lavoro e i lavoratori stessi, riconoscendo nella flessibilità un fattore cruciale per l'efficace funzionamento del mercato del lavoro. Il modello vede la flessibilità delle imprese e la sicurezza dei lavoratori come due elementi che si rafforzano reciprocamente, invece che contrapporsi. Lo scopo è di costruire un ambiente che sia favorevole alla creazione di un numero crescente di posti di lavoro, promuovendo al contempo l'inclusione attiva e universale sul mercato del lavoro e aiutando le persone ad adattarsi alle nuove opportunità, traendone vantaggio.

Politica attiva del mercato del lavoro (ALMP)

In Danimarca la politica del lavoro è un campo di intervento economico indipendente, che riguarda l'occupazione e la promozione della forza lavoro. Viene sempre più coordinata con le politiche di sviluppo locale a livello centrale e regionale. Le valutazioni svolte dimostrano che le riforme della politica del lavoro sono state un fattore cruciale dei successi economici più recenti.

In particolare con le riforme degli anni 1990 si è passati a politiche del lavoro più attive.

L'attenzione è stata rivolta al miglioramento delle qualifiche dei disoccupati, per dare loro gli strumenti necessari a cogliere nuove opportunità, rafforzando al contempo il loro diritto di percepire sussidi di disoccupazione assieme all'obbligo di rendersi disponibili per eventuali lavori. Inoltre, l'attivazione è diventata non solo un diritto, ma un vero e proprio dovere di tutti i disoccupati. Alcuni ricercatori hanno definito questo sviluppo come il passaggio dal "welfare al workfare". (I programmi di attivazione possono includere orientamento generale e professionale, aiuto nella ricerca di un lavoro, piani d'azione individuali per la ricerca di un lavoro, formazione professionale privata e pubblica, istruzione, programmi di congedo, rotazione del lavoro e job-sharing di lavori a tempo pieno.)

Da allora sono state introdotte una serie di riforme, tutte volte a garantire un mercato del lavoro flessibile, associate a generosi sussidi di disoccupazione e il diritto-dovere di partecipare alle misure di attivazione. Sono state

formulate e applicate normative che impongono obblighi più stringenti per i disoccupati, regole più severe in merito alla disponibilità ad accettare un lavoro e sanzioni per il rifiuto di partecipare a questi programmi e sussidi di disoccupazione e sociali più elevate. Tutte queste misure hanno lo scopo di permettere alla Danimarca di cogliere le sfide della globalizzazione e dei cambiamenti demografici attraverso il **potenziamento delle qualifiche di coloro che già lavorano e una più forte motivazione a partecipare alle misure di attivazione per i disoccupati.**

Il potenziale disincentivo derivante da elevati sussidi di disoccupazione che sostituiscono il mancato reddito è compensato dall'obbligo imposto al disoccupato di ricercare attivamente un altro posto di lavoro e di partecipare a programmi di attivazione obbligatori a tempo pieno ad intervalli più o meno regolari. L'attivazione punta quindi a fornire più qualifiche e a motivare il disoccupato.

Le riforme del mercato del lavoro hanno migliorato l'adattabilità della forza lavoro e la sua capacità di reagire ai cambiamenti, hanno ridotto il periodo medio di disoccupazione ed eliminato il fenomeno della disoccupazione giovanile. Ciò ha permesso di ridurre considerevolmente la disoccupazione strutturale ed è stato un fattore decisivo della continua crescita economica del paese.

Come dimostrano i numeri in basso, la spesa pubblica della Danimarca per il mercato del lavoro è significativa. **Il governo spende circa l'1,7% del PIL per misure attive e il 2,5% per misure passive, compresa l'assicurazione contro la disoccupazione (unemployment insurance, UI).**

Mercato del lavoro flessibile

Il mercato del lavoro danese è caratterizzato da un elevato grado di mobilità. In media il 25-35% dei lavoratori danesi cambiano lavoro ogni anno, pari a circa 800.000 unità. La durata media di un lavoro è di otto anni, tra le più basse fra i paesi OCSE. La ricerca mostra che la mobilità è presente sia nei lavori non qualificati che in quelli più qualificati. Una panoramica globale del mercato danese del lavoro indica che a prescindere dal tipo di lavoratore, il comparto industriale o le dimensioni dell'impresa, la mobilità complessiva rimane elevata.

Il grado limitato di protezione previsto dalla legislazione nazionale è una delle spiegazioni dell'intensa mobilità presente in Danimarca. Le evidenze empiriche dimostrano che una ridotta tutela del lavoro riduce l'uscita e l'entrata nello stato di disoccupazione.

Sebbene le normative di tutela del lavoro proteggano i lavori esistenti e impediscano la perdita di posti di lavoro, esse contengono anche incentivi alla creazione di nuovi posti. La legislazione di tutela del lavoro danese non è molto estesa e questo consente alle imprese di adattare continuamente le

loro politiche di assunzioni alle necessità del mercato. Tutto ciò fa sì che la sicurezza del lavoro in Danimarca sia piuttosto bassa.

Il basso livello di sicurezza del posto di lavoro è sostanzialmente compensato da un elevato grado di sicurezza del mercato del lavoro nel suo complesso. Infatti ogni anno scompaiono circa 260.000 posti di lavoro, ma ne viene creato un numero equivalente, assicurando così un alto livello di sicurezza del mercato del lavoro. Uno studio condotto dall'European Opinion Research Group EEIG mostra che i lavoratori danesi godono sia della maggiore sicurezza del mercato del lavoro in Europa, sia del più alto livello di soddisfazione.

Tutto ciò potrebbe apparire come un paradosso, dato che le imprese danesi possono licenziare i propri lavoratori abbastanza facilmente e per di più con limitati costi extra. Tuttavia gli osservatori indicano la tradizione della contrattazione collettiva e la presenza di rappresentanti sindacali in tutte le imprese come fattori significativi che contribuiscono alla sicurezza dell'occupazione in Danimarca. Anche i generosi sussidi di disoccupazione, assieme alla sicurezza del mercato del lavoro, svolgono un ruolo importante.

Il sistema dei sussidi di disoccupazione

Un fattore significativo nella percezione di sicurezza che esiste fra i lavoratori danesi è il vasto sistema di sussidi, che consiste di sussidi di disoccupazione veri e propri (UI) accompagnati da un sistema di welfare finanziato dallo stato. Secondo gli esperti, l'offerta di questi sussidi è una delle ragioni significative che spiegano la disponibilità dei sindacati ad accettare la facilità di licenziamento in Danimarca.

La vasta maggioranza dei disoccupati iscritti ad un fondo UI ricevono un'assicurazione sulla disoccupazione pari al 90% del loro ultimo reddito dal primo giorno di disoccupazione fino ad un massimo di quattro anni, compresi i periodi di attivazione. Nella pratica però questo periodo è di norma più breve, dato che esiste un limite massimo intrinseco alla somma che può essere erogata. Per i gruppi a basso reddito, questo e altri sussidi legati al reddito, combinati con gli effetti di un'imposta sul reddito relativamente alta, portano a tassi di sostituzione dello stipendio netto molto alti.

I sussidi UI si basano su piani volontari gestiti dai 36 fondi UI approvati dallo stato, cui aderiscono circa 2,1 milioni di membri, pari al 77% della forza lavoro. Questi fondi sono indipendenti dal Ministero del Lavoro e possono formulare strategie autonome che riflettono le politiche dei sindacati che essi rappresentano. Anche se i fondi UI sono organizzazioni private, più del 90% delle loro entrate proviene dalla casse dello stato.

Per ricevere i sussidi di disoccupazione i membri dei fondi UI devono aver lavorato per un minimo di 52 settimane a tempo pieno durante i precedenti 3 anni o aver pagato le proprie quote di adesione. Il Servizio Occupazione del

Ministero del Lavoro (PES) si occupa dei programmi di attivazione dei disoccupati.

Se un disoccupato vuole continuare a ricevere i sussidi ha l'obbligo di conseguire ulteriori qualifiche tramite i programmi di attivazione,

La procedura rispecchia il principio secondo cui i diritti devono essere accompagnati da doveri, oltre alla convinzione che precoci misure di attivazione sono più efficienti di un sistema di sussidi passivi per ritornare sul mercato del lavoro. Se una persona disoccupata non è in grado di trovare un lavoro dopo quattro anni, perde il diritto ai sussidi di disoccupazione e deve fare richiesta di assistenza ai servizi sociali del proprio comune di residenza. La responsabilità politica, amministrativa e finanziaria di queste persone passa quindi dal PES ai servizi del comune.

I comuni hanno responsabilità finanziarie e amministrative per altre categorie di beneficiari, compresi i disoccupati non assicurati, i giovani disoccupati senza qualifiche professionali, persone che ricevono indennità varie o persone con altri problemi sociali o personali.

Le persone che ricevono i sussidi di disoccupazione dalle amministrazioni locali si dividono in due categorie. Il primo gruppo consiste di disoccupati non assicurati considerati abili al lavoro.

Sono formalmente iscritti agli uffici locali del PES e devono rispettare più o meno le stesse regole delle persone disoccupate assicurate. La seconda categoria consiste di persone con limitati legami con il mercato del lavoro e che pertanto necessitano di un particolare sostegno prima di poter essere integrati nel mercato del lavoro. Questa categoria comprende coloro che ricevono pensioni di invalidità o altre indennità di lungo periodo.

Le parti sociali

La collaborazione a tre fra sindacati, organizzazioni industriali e lo stato è una caratteristica del modello danese. Questa costellazione ha contribuito alla costituzione di un mercato del lavoro flessibile basato sull'accordo piuttosto che sulla regolamentazione. Fintantoché le parti sociali sono in grado di concordare condizioni di lavoro e di retribuzione e risolvere i problemi in maniera responsabile, lo stato non interferisce.

Oggi la collaborazione fra le parti sociali è parte integrante della politica occupazionale. Ciò vale anche in settori che sono principalmente disciplinati dalla legge, come la sicurezza e la salute sul posto di lavoro, il collocamento sul mercato e l'assicurazione contro la disoccupazione. Le parti sociali vengono consultate al momento della formulazione delle leggi che riguardano il mercato del lavoro. In molti ambiti le decisioni vengono prese dai consigli centrali o locali in cui siedono anche le parti sociali.

Più dell'80% dei lavoratori danesi sono iscritti al sindacato. I sindacati sono riuniti in confederazioni nazionali, a loro volta affiliate ad un numero più piccolo di organizzazioni centrali. La Confederazione dei Sindacati (LO) è l'organizzazione di lavoratori con il più alto numero di iscritti sia nel settore privato, che in quello pubblico. Più di 1,3 milioni di lavoratori appartengono ad uno dei sindacati affiliati all'LO. Anche la Confederazione degli Industriali (DA) è una grossa organizzazione, che rappresenta 13 associazioni di datori di lavoro. Vi sono iscritte più di 29.000 imprese private danesi dei settori manifatturiero, trasporti, servizi e costruzioni.

Il modello di flexicurity

Il sistema occupazionale danese può essere rappresentato come un triangolo. Il primo lato consiste di norme flessibili che disciplinano l'assunzione e il licenziamento dei lavoratori. In questo modo le imprese non hanno difficoltà a licenziare nei periodi di crisi e assumere di nuovo quando l'economia si riprende, potendo in questo modo adattarsi alle mutevoli condizioni economiche e produttive. Il secondo lato del triangolo consiste nella sicurezza per i lavoratori sotto forma di una vasta rete di previdenza sociale in caso di licenziamento; mentre il terzo lato del triangolo della *flexicurity* è formato da un'attiva politica del mercato del lavoro.

*Ogni anno circa mezzo milione di lavoratori danesi, pari a quasi il 20% della forza lavoro, rimane senza lavoro. La gran parte di loro trova velocemente un nuovo impiego, mentre una piccola parte rimane disoccupata per un periodo più lungo. **Coloro che faticano a trovare una nuova occupazione sono assistiti con politiche attive, come programmi di istruzione e formazione appositamente pensati per aiutarli a rientrare velocemente sul mercato del lavoro.** Un altro importante obiettivo della politica attiva per il mercato del lavoro (ALMP) è di far sì che coloro che ricevono i sussidi di disoccupazione non trovino conveniente continuare a farlo, nonostante le generose indennità. L'elevato grado di flessibilità esistente sul mercato del lavoro danese è indirettamente favorito da un rilevante numero di servizi socio-assistenziali, come un ampio programma di istruzione e formazione professionale, servizi di assistenza all'infanzia, assistenza sanitaria, ecc., perlopiù finanziati dal gettito fiscale.*

La politica del lavoro danese nello scenario internazionale

Nell'ottobre 2004, il Ministero delle Finanze ha condotto una valutazione dei mercati del lavoro dei paesi UE15 sulla base delle loro politiche. I risultati di questo studio indicano che è possibile identificare nella vecchia Europa dei 15 quattro diverse politiche del mercato del lavoro:

!!"" Il regime dell'Europa del nord (A) include Danimarca, Paesi Bassi e Svezia. In questi paesi i sussidi di disoccupazione sono elevati, ma il disincentivo insito in queste generose indennità è controbilanciato da politiche attive, da rigorose norme che regolano la disponibilità ad accettare un lavoro

e un grado medio-basso di tutela dell'occupazione in generale.!!!"" Il regime anglo-sassone (B) tipico del Regno Unito e dell'Irlanda. Bassi sussidi di disoccupazione, livelli di spesa variabili per le politiche attive, richiesta non vincolante di disponibilità ad accettare un lavoro e un basso livello di protezione del lavoro.

!!!"" Il sistema dell'Europa centrale (C) che include Austria, Belgio, Finlandia e Germania.

Le politiche del mercato del lavoro in questi paesi sono perlopiù di tipo passivo e la protezione dell'occupazione rientra nella media europea. Tuttavia i livelli di

assicurazione contro la disoccupazione variano da paese a paese.

!!!"" Il sistema dell'Europa del sud (D), che include Francia, Grecia, Italia, Portogallo e Spagna. In questi paesi la protezione del lavoro è elevata, mentre i sussidi di disoccupazione sono vicini alla media europea, ma le politiche del lavoro sono di tipo passivo.

La disoccupazione strutturale e di lungo periodo è strettamente correlata alle politiche attuate e in questo senso i regimi nord-europei ed anglosassoni vanno decisamente meglio rispetto ai regimi centro e sud-europei. **La principale differenza fra i sistemi A e B risiede nel fatto che i primi si fondano su politiche attive e preventive atte a controbilanciare l'effetto disincentivo dei generosi sussidi di disoccupazione, mentre il sistema B si affida ad indennità basse come meccanismo per tenere i lavoratori sul mercato del lavoro.**

Queste conclusioni sono sostanzialmente in accordo con i risultati generali dello studio OCSE *Employment Outlook 2004*, che indica la bassa protezione del lavoro, combinata con sistemi realmente adeguati di indennità, efficaci servizi di ri-occupazione e concorrenza sul mercato del lavoro come un modo per conciliare la necessità di dinamismo del mercato del lavoro con i bisogni di occupazione e sicurezza del reddito²⁸. Inoltre, i risultati del Ministero delle Finanze danese corroborano una delle principali conclusioni del rapporto OCSE *Employment in Europe 2004* e cioè che tutte le categorie di spesa AMLP hanno un impatto positivo sul tasso di occupazione, ma che la loro efficacia dipende dalla combinazione e dalla modalità di interazione con altre politiche e altre istituzioni. In Danimarca le evidenze microeconomiche dimostrano che un effetto importante dell'ALMP è di aumentare la disponibilità al lavoro e le attività di ricerca di un impiego fra i disoccupati e che questi ultimi riescono a trovare un lavoro più rapidamente nei periodi precedenti all'inizio del programma obbligatorio di attivazione. Questo è probabilmente l'effetto più importante tramite il quale l'ALMP riesce a ridurre la disoccupazione strutturale.

Il nuovo sistema del lavoro danese

Nel 2007 è stata introdotta una riforma strutturale di ampio respiro. Lo scopo è di rafforzare il decentramento del settore pubblico alla luce delle mutate condizioni economiche, commerciali e tecnologiche, al fine di consolidare e

migliorare il livello di welfare in Danimarca. Le analisi avevano dimostrato che molti enti amministrativi erano troppo piccoli e non avevano le risorse per svolgere i compiti loro assegnati e che la gran parte delle contee (autorità regionali) non avevano sufficiente capacità atta a garantire un'ottimale programmazione.

La riforma strutturale ha ridotto il numero dei comuni da 271 a 98, mentre le 14 contee sono state abolite e sostituite da cinque regioni amministrative governate da giunte elette dal voto popolare. Sono stati rivisti la divisione del lavoro e le responsabilità, con maggiori compiti e obblighi per i comuni, che hanno ora la competenza di quasi tutti i servizi pubblici. I comuni sono governati da politici direttamente eletti dai cittadini .

Un importante elemento della riforma strutturale è stata la riorganizzazione del sistema del lavoro, per metterlo in grado di affrontare le sfide del futuro poste soprattutto dalla carenza di manodopera qualificata. Questa è la conseguenza dell'invecchiamento della popolazione e della corrispondente diminuzione del numero di giovani. Di conseguenza, è stato realizzato un nuovo impianto istituzionale e sono stati introdotti nuovi strumenti di programmazione e

gestione. Inoltre sono state costituite 4 Employment Regions (regioni occupazionali) con il compito di tenere sotto controllo la situazione del mercato del lavoro. Le regioni amministrative di Copenhagen e Zealand formano un'unica Employment Region, dato che il mercato del lavoro è considerato interconnesso. Le Employment Regions sono distinte dalle cinque regioni amministrative, in modo da poter tenere alta l'attenzione sulle politiche del lavoro.

Costituzione dei centri per l'impiego

Con la nuova riforma il Servizio Pubblico per l'Occupazione (PES), le autorità competenti nei comuni si sono fisicamente riunite in 91 nuovi centri per l'impiego e hanno così avviato una collaborazione che punta alla promozione del lavoro. Gli enti comunali sono tuttora responsabili dei disoccupati non iscritti ai fondi assicurativi, mentre lo stato è responsabile dei disoccupati iscritti ai fondi assicurativi. Le responsabilità sono dunque ancora chiaramente suddivise. Tuttavia, la legge prescrive che le autorità statali e comunali riunite nei centri per l'impiego debbano cooperare nell'ambito di uno sforzo congiunto rivolto sia ai lavoratori che alle imprese. In 14 comuni la responsabilità dei disoccupati assicurati è stata delegata all'ente. I centri per l'impiego in questi comuni sono chiamati 'centri per l'impiego pilota'.

L'obiettivo generale della creazione di questi nuovi centri per l'impiego è stato raggiunto combinando e utilizzando le conoscenze dei servizi statali e di quelli municipali, al fine di offrire un sistema di collocamento unitario per tutti i cittadini. Questo sistema sostituisce quello precedente a due livelli che distingueva fra assicurati e non assicurati.

Con la riforma questi centri per l'impiego sono diventati un elemento cruciale delle politiche del lavoro danesi. Il loro compito principale è di stabilire una

rapida ed efficiente connessione fra domanda e offerta di lavoro, cioè fra chi ricerca un impiego e le imprese che lo offrono.

Queste devono infatti poter disporre della forza lavoro necessaria altrettanto rapidamente; mentre i disoccupati alla ricerca di un impiego devono avere la possibilità di un rapido ritorno sul mercato del lavoro.

Per far sì che i centri per l'impiego tengano alta l'attenzione sui problemi del mercato, i servizi strettamente attinenti alla ricerca di lavoro e quelli relativi all'erogazione di sussidi sono tenuti ben distinti. Questa divisione di competenze è un concetto chiave dei centri per l'impiego.

Quindi non è responsabilità dei centri versare i sussidi, né essi hanno alcuna voce in capitolo nella decisione di erogarli, in tema di quantità o altri aspetti finanziari relativi ai singoli casi.

L'ufficio locale per i pagamenti o qualche altro ente statale si occupa infatti di stabilire l'idoneità di una persona alle indennità.

Decentramento e accountability

La riforma ha portato ad un ulteriore decentramento dei compiti e dell'amministrazione (PES) a livello locale. Alcuni osservatori descrivono i recenti sviluppi come un processo di *deconcentramento*, piuttosto che di decentramento. La parola *deconcentramento* implica che la gestione dei compiti è in ampia misura soggetta alle priorità e all'Autorità Nazionale per il Mercato del Lavoro.

Questo è vero solo in parte. Tuttavia, come si specifica in basso, i centri per l'impiego hanno un buon grado di autonomia di programmazione e gestione delle misure occupazionali, a condizione che siano in grado di ottenere risultati soddisfacenti.

Il decentramento del settore pubblico si basa principalmente sull'idea che le decisioni politiche, circa il ruolo del settore pubblico, lo standard, il livello e l'erogazione di sussidi dovrebbero essere prese il più vicino possibile ai cittadini su cui hanno un effetto. Si presume infatti che portando il processo decisionale politico più vicino ai problemi dei cittadini, il decentramento possa facilitare l'adattamento delle politiche alle condizioni locali e quindi renderle più consone ai bisogni delle persone.

Il secondo principio alla base del decentramento politico è l'assunto che esso rappresenti un approccio più flessibile e quindi più efficiente alle responsabilità. Se lo stato deve esercitare un controllo politico su un gran numero di istituzioni pubbliche, aumenta la necessità di una maggiore regolamentazione e quindi una maggiore burocrazia.

Il decentramento del settore pubblico in Danimarca

La Danimarca ha una lunga tradizione di decentramento del settore pubblico, con i servizi di welfare che sono gestiti dalle amministrazioni locali.

La quota di spesa pubblica stanziata dai comuni è all'incirca del 50%, più che in qualsiasi altro paese OCSE. Allo stesso tempo i comuni danesi godono di molta autonomia, compresa la possibilità di imporre tasse. L'ampio decentramento è il risultato di circostanze storiche e politiche, anche se vi sono altre ragioni collegate alla gestione del sistema di welfare e al governo democratico.

Ogni comune è amministrato da un consiglio eletto per quattro anni. Ogni consiglio è composto da un numero di politici che varia da 9 a 31, a seconda delle dimensioni. (In via eccezionale il consiglio della Città di Copenhagen ha 55 membri.)

Per fare in modo che i comuni siano in grado di gestire ulteriori responsabilità in futuro, se ne sono aumentate le dimensioni con una riforma strutturale entrata in vigore il 1 gennaio 2007.

(Nota: Nel 2007 gli stanziamenti di spesa pubblica sono stati suddivisi come segue: comuni 48%, regioni 22% e stato 30%).

Tuttavia il decentramento e il *deconcentramento* delle competenze hanno posto una serie di sfide per quanto riguarda il grado di flessibilità di gestione che è possibile praticare e l'effettiva trasparenza pubblica (*public accountability*). Di conseguenza sono state introdotte nuove forme di governo e nuovi rapporti, compresi quelle esistenti fra lo stato e i livelli locali.

A partire dal 2007 la gestione, la programmazione e il monitoraggio delle misure occupazionali sono stati standardizzati e riorganizzati, con l'introduzione di nuovi, comuni strumenti.

La complessiva strategia di gestione concede un'ampia autonomia ai centri per l'impiego, perché possano programmare e realizzare le loro misure, a condizione che ottengano risultati positivi. Maggiore enfasi viene adesso posta sulla performance dei singoli centri per l'impiego. Ciò implica anche che i centri con risultati inferiori siano soggetti ad una più attenta vigilanza.

Gestione basata sulla performance

Il sistema di gestione consta di tre differenti livelli di intervento e amministrazione. A livello nazionale il Ministro del Lavoro definisce alcuni obiettivi misurabili e gli ambiti d'azione. Questi rappresentano la base di partenza per i negoziati che coinvolgono l'Autorità Nazionale del Mercato del Lavoro, le Employment Regions e i Consigli regionali per il lavoro sul contenuto e la portata degli obiettivi regionali. Gli obiettivi vengono quindi sanciti da un contratto fra il Ministero del Lavoro, le Employment Regions e i Consigli regionali per il lavoro. Il contratto comprende gli obiettivi generali e specifici per ogni Employment Region per l'anno a venire.

A livello locale vengono elaborati i piani per il lavoro, che vengono quindi sottoposti all'attenzione dei consigli locali per l'occupazione. Questi piani

tengono conto sia degli obiettivi posti dal Ministero, che di quelli posti dalle regioni.

Schema dell'impianto politico e istituzionale del servizio per l'occupazione

Ogni anno il Ministro del Lavoro annuncia gli obiettivi politici relativi all'occupazione. Questi obiettivi fanno riferimento alle iniziative che avranno bisogno di particolare attenzione negli anni a venire per migliorare i risultati delle misure nazionali o regionali. Gli obiettivi si basano su rapporti e analisi annuali degli effetti e dei risultati delle misure realizzate dai centri per l'impiego locali e formulate dalle Employment Regions e dai Consigli regionali per il lavoro. In queste relazioni i Consigli regionali esprimono delle raccomandazioni sugli ambiti di intervento che richiedono maggiore attenzione e in questo modo guidano il Ministro nella formulazione dei futuri obiettivi. Come succedeva con il precedente sistema per l'occupazione, il Consiglio nazionale del lavoro consiglia il Ministro sugli obiettivi della politica del lavoro e sulle iniziative di programmazione e formulazione delle politiche.

Esempio degli obiettivi posti per il 2008

Obiettivi nazionali di performance per il 2008 stabiliti dal Ministro del Lavoro

:

Obiettivo N. 1:

I centri per l'impiego devono garantire una diminuzione del numero di disoccupati nel giro di 3 mesi.

Obiettivo N.2:

I centri per l'impiego devono concentrarsi in particolare sulle persone che sono disoccupate da più di un anno e sugli obiettivi stabiliti nell'ambito dell'iniziativa "Una nuova possibilità per tutti".

Obiettivo N. 3:

I centri per l'impiego devono garantire una diminuzione del numero di disoccupati giovani (sotto i 30 anni)

Una nuova possibilità per tutti

L'iniziativa "Una nuova possibilità per tutti" è stata introdotta nel luglio 2006 e avrà una durata di due anni. Gli obiettivi sono quelli di consentire alle persone che ricevono sussidi sociali e sussidi di avvio (una piccola indennità concessa a profughi e immigrati) di diventare auto-sufficienti e partecipare al mercato del lavoro o alla formazione in misura maggiore rispetto a quanto avviene oggi.

Durante questi due anni tutti coloro che ricevono sussidi sociali o sussidi di avvio da più di un anno (65 settimane su 69) saranno coinvolti in una valutazione della loro situazione per trovare la strada migliore e più breve per ritornare sul mercato del lavoro o per ricevere formazione. Le minoranze etniche di paesi non occidentali sono un particolare gruppo target di questa

iniziativa, dato che il loro tasso di occupazione era solo del 46% nel 2004. La situazione è particolarmente critica per le donne, il cui tasso di occupazione nel 2004 arrivava appena al 40%.

I due obiettivi nazionali per i due anni sono:

- 1) Far ritornare sul mercato del lavoro o dare formazione al 25% del gruppo target;
- 2) Fare in modo che il gruppo target diventi auto-sufficiente il 15% del tempo; e
- 3) Fare in modo che il gruppo target partecipi ad un programma di attivazione per il 40% del tempo.

(Nota: www.nychance.dk)

Il livello regionale

Le quattro Employment Regions e i quattro Consigli regionali per il lavoro hanno il compito di controllare i centri per l'impiego e assicurare così la coerenza fra le politiche nazionali e le iniziative locali. Un altro importante compito è quello di seguire e analizzare i cambiamenti che si verificano sul mercato del lavoro regionale e fornire informazioni sulla situazione.

I Consigli regionali per il lavoro hanno un ruolo più ampio rispetto al mandato dei vecchi consigli regionali per il mercato del lavoro. Hanno infatti spostato l'enfasi dalle questioni operative di competenza delle misure PES, che si occupano di disoccupati non assicurati, a questioni di natura più generale, come per esempio garantire l'efficacia e i buoni risultati delle misure locali e nazionali.

Il Ministro del Lavoro nomina i membri dei Consigli regionali per il lavoro, che rappresentano i sindacati, le organizzazioni imprenditoriali, i comuni, le organizzazioni di disabili, ecc.

Le Employment Regions fungono da segreteria dei Consigli regionali per il lavoro e svolgono i loro compiti in stretta collaborazione con i consigli stessi.

Le Employment Regions e i Consigli regionali per il lavoro sostengono le misure intraprese dai centri per l'impiego, facendo opera di consulenza e mettendo a disposizione le conoscenze circa gli sviluppi correnti sul mercato del lavoro regionale, comprese le informazioni sulla domanda di lavoro presente e futura. Le regioni e i consigli hanno inoltre la responsabilità di assicurare l'accesso a conoscenze specialistiche che possono essere necessarie in alcuni ambiti specifici, come l'invalidità, le misure di integrazione o le misure di riabilitazione.

Ai fini della regionalizzazione delle politiche del lavoro, le Employment Regions svolgono un ruolo importante, identificando e facilitando iniziative specifiche per le situazioni locali, come per esempio la carenza di manodopera qualificata. Sono disponibili finanziamenti statali separati per questa particolare sfida.

Le Employment Regions e i Consigli regionali per il lavoro seguono e vigilano sugli effetti e sui risultati delle misure intraprese dai centri per l'impiego. Se

alcuni specifici centri non riescono a raggiungere effetti e risultati, i Consigli possono raccomandare al direttore regionale di mettersi in contatto con loro per discutere dei problemi. Se necessario, una Employment Region può stipulare un accordo scritto con un centro per l'impiego per migliorare le misure intraprese. Con questo accordo, la regione può offrire di finanziare servizi di consulenza per aiutare il centro per l'impiego a migliorare i risultati. In situazioni in cui non è possibile concludere un accordo o se i risultati non migliorano come previsto, il direttore regionale può raccomandare l'intervento del Ministero, ordinando al centro per l'impiego di coinvolgere consulenti esterni in aspetti delle loro misure che faticano a produrre risultati.

Questo riflette la generale strategia di gestione, in base alla quale i centri per l'impiego che dimostrano buoni risultati hanno la libertà di intraprendere qualsiasi misura ritengano adatta, mentre i centri per l'impiego, i cui risultati sono meno che soddisfacenti, dovranno subire l'attenta vigilanza e il severo scrutinio delle loro attività.

Il livello locale

I consigli locali per l'occupazione vigilano sugli effetti e i risultati conseguiti dai centri per l'impiego e offrono consulenza su possibili miglioramenti. Inoltre sostengono iniziative dirette alle imprese locali e sviluppano misure preventive rivolte a quei lavoratori che si trovano ai margini del mercato. L'obiettivo è quello di accrescere le opportunità di lavoro per coloro che sono a rischio di rimanere emarginati dal mercato del lavoro o coloro per cui è difficile trovare un lavoro a condizioni normali. I consigli locali per l'occupazione vengono coinvolti nella

preparazione del piano per il lavoro, descritto più avanti. I consigli vengono coinvolti nelle decisioni e possono presentare raccomandazioni di modifica del piano.

Nuovi strumenti di gestione e programmazione

Un elemento cruciale della riforma del sistema è stata l'introduzione di nuovi strumenti di programmazione, gestione e monitoraggio delle misure intraprese. Gli strumenti hanno un duplice scopo: sostenere i centri per l'impiego nella programmazione delle misure; e assicurare l'accountability. Gli strumenti riflettono e rafforzano la nuova strategia di gestione che si incentra sui risultati piuttosto che sulle attività.

Valutazione della performance

Come già scritto, l'enfasi viene posta sui risultati dei centri per l'impiego. Di conseguenza, ogni anno i comuni e lo stato devono svolgere una valutazione della performance di tutti gli sforzi compiuti dai centri per l'impiego e della divisione delle responsabilità fra livello comunale e livello statale.

La valutazione della performance viene svolta sulla base di uno schema comune e dei dati contenuti nel sistema di misurazione dell'Autorità Nazionale del Mercato del Lavoro disponibili su jobindsats.dk. Questa

procedura garantisce la copertura di tutte le tematiche e la comparabilità delle statistiche utilizzate.

La valutazione della performance include:

1. Effetti e risultati delle attività di un dato centro per l'impiego, confrontati con quelli di altri centri;
2. Indicazione e valutazione dei risparmi ottenuti grazie ad iniziative più efficienti;
3. Una valutazione e raccomandazioni per quegli ambiti in cui sono necessari maggiori sforzi.

In questo modo la valutazione della performance fornisce un quadro degli sforzi realizzati dal centro per l'impiego e offre informazioni dettagliate alle autorità (a livello comunale e statale) responsabili dei singoli elementi delle misure.

La relazione sulla valutazione della performance viene inviata al consiglio municipale prima dell'adozione del bilancio di previsione dell'anno successivo. **In questo modo si dovrebbe garantire l'attenzione del comune al tema del lavoro.** Il consiglio locale per l'occupazione riceve la valutazione della performance e ha facoltà di raccomandare modifiche delle misure adottate dallo stato e dal consiglio comunale. La valutazione della performance è parte della funzione di monitoraggio svolta dai Consigli regionali per il lavoro.

Piano per il lavoro

Ogni comune e lo stato realizzano un piano annuale per il lavoro per ciascun centro per l'impiego. Lo scopo del piano è di mantenere alta l'attenzione sugli obiettivi generali e garantire la coerenza fra le politiche nazionali del lavoro e le attività quotidiane intraprese dai centri per l'impiego.

Il piano definisce gli obiettivi, le priorità e il bilancio delle attività, per tutte le misure ingenerale, ma anche per le misure realizzate congiuntamente da comuni e stato centrale. Il piano di occupazione non è un contratto vero e proprio, ma piuttosto un piano che stabilisce come i centri per l'impiego devono affrontare le sfide del mercato del lavoro.

Requisiti minimi del piano per il lavoro

Come minimo il piano di occupazione deve includere:

1. Gli obiettivi stabiliti dal Ministero del Lavoro.
2. La descrizione delle principali sfide del futuro sulla base degli obiettivi nazionali, la valutazione della performance e l'analisi intraprese dalla Employment Region e dal Consiglio regionale.
3. La strategia locale e gli obiettivi per gli sforzi di occupazione.
4. Strategia e obiettivi dei servizi offerti dal centro per l'impiego alle imprese.
5. Strategia e obiettivi di coinvolgimento di attori esterni.
6. Bilancio suddiviso fra comune e stato.

Il piano per il lavoro si basa in parte sulla valutazione della performance, che illustra gli effetti e i risultati delle misure precedentemente adottate, e in parte

sugli obiettivi del Ministero del Lavoro e sui rapporti redatti dai Consigli regionali per il lavoro.

Il consiglio locale per l'occupazione viene coinvolto nella formulazione del piano per il lavoro, per esempio offrendo di discutere il piano in occasione di un seminario congiunto. I piani per il lavoro e le valutazioni della performance fanno parte della programmazione delle misure dell'anno successivo. La versione finale del piano per il lavoro viene inviata al Consiglio regionale per il lavoro.

Processo di programmazione e monitoraggio nei centri per l'impiego

Riunioni per discutere e analizzare i risultati

Le Employment Regions controllano la performance dei centri per l'impiego, tramite analisi periodiche dei risultati ottenuti. Viene condotta un'analisi trimestrale dei progressi fatti in quei centri per l'impiego che hanno condizioni quadro simili. Ciò permette di confrontare la loro performance. Vengono quindi svolte analisi più specifiche per progetti particolari, come "Una nuova possibilità per tutti".

Confronto degli sforzi e dei risultati

Sulla base degli obiettivi nazionali e regionali, le Employment Regions elaborano delle analisi trimestrali. Le relazioni contengono una valutazione degli effetti e dei risultati ottenuti da ciascuna regione, più un confronto fra i singoli centri per l'impiego di ogni regione.

Utilizzando i risultati dell'analisi le Employment Regions discutono i risultati con i centri per l'impiego. Queste riunioni si svolgono almeno due volte l'anno. Nel caso dei centri per l'impiego più grandi le riunioni si tengono ogni trimestre.

Lo scopo di questa continua e rigorosa supervisione è non solo di dare sostegno e aiuto ai centri per l'impiego, ma anche sfidarli ad aumentare i loro sforzi per produrre risultati sempre migliori. Le riunioni hanno la massima priorità delle Employment Regions, perchè sono fondamentali per ottenere risultati, sia nei singoli centri, sia nella regione in generale.

Un terzo strumento di gestione è il portale web jobindsats.dk, che copre tutti gli aspetti importanti delle misure occupazionali e fornisce dati relativi ai beneficiari dei sussidi sociali, dei sussidi di disoccupazione, pensioni di invalidità, congedi per malattia, ecc. Il portale riporta anche le statistiche della popolazione e della forza lavoro, le misure occupazionali dei comuni, le iniziative mirate alle minoranze etniche e ai disoccupati che si trovano ai margini del mercato del lavoro e statistiche relative alla domanda e all'offerta di posti di lavoro.

Il portale offre una panoramica dei cambiamenti in corso sul mercato del lavoro e i risultati ottenuti in ogni centro per l'impiego. È anche possibile fare

un confronto fra i risultati ottenuti dai diversi comuni e dalle diverse regioni. Lo scopo del portale è quello di offrire a politici, imprenditori e lavoratori dati e conoscenze su cui basare le proprie decisioni e programmare le proprie iniziative a livello locale, regionale e nazionale.

Cooperazione con vari attori di diversi ambiti

I centri per l'impiego sono tenuti a concentrarsi sui risultati dei loro sforzi e a produrre risultati che contribuiscano alla realizzazione degli obiettivi nazionali di occupazione stabiliti dal Ministero del Lavoro. I centri per l'impiego sono liberi di programmare le proprie iniziative e di decidere come realizzarle, a condizione che rispettino i requisiti di legge. **I centri per l'impiego possono sottoscrivere accordi con istituzioni e operatori esterni in diversi ambiti relativi all'occupazione. È possibile pubblicare bandi per incarichi da affidare a consulenti esterni, oppure stabilire accordi con altri centri per l'impiego a livello regionale o nazionale.** *La collaborazione e le forme di partnership con istituti di formazione professionale possono essere un modo importante per conseguire buoni risultati. I centri per l'impiego sono liberi di siglare queste convenzioni a patto che i loro obiettivi siano compatibili con gli obiettivi generali stabiliti dalle Employment Regions e dal Ministero del Lavoro.*

Il principio generale della politica e dell'impianto amministrativo che disciplina gli sforzi nell'ambito del lavoro può essere riassunto nello slogan 'libertà con responsabilità'.

Contenuti ripresi da parte di A.Rossetti

Dalla relazione di

Jean Hendelowitz

General Director E.R.Copenhagen &Z

Denmark

7 luglio 2008, Trento,

Convegno sul tema: Quali politiche locali del lavoro in territori con bassi livelli di disoccupazione?

Posted 17th January by [Antonio Rossetti](#)

Labels: [Politiche per il Lavoro](#)

Add a comment