

PIETRO ICHINO

NOTE SULL'EVOLUZIONE DELLA POLITICA  
DEL LAVORO IN SVEZIA

Estretto dalla  
*Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*  
ANNO XXXIV - Fasc. 8-9 (1983) Parte I

SOCIETA' EDIZIONI GIURIDICHE DEL LAVORO - ROMA  
1983

## NOTE SULL'EVOLUZIONE DELLA POLITICA DEL LAVORO IN SVEZIA (\*)

Dal confronto tra il caso svedese e il caso italiano, in materia di politiche del lavoro pubbliche e sindacali, emerge una prima differenza di grande portata: la strategia del movimento operaio svedese, per garantire la sicurezza del lavoro e quindi la forza contrattuale del lavoratore nel mercato del lavoro, ha attraversato una prima fase caratterizzata dallo sviluppo di una vera e propria « cultura della mobilità »; in questa fase si è sviluppata anche una sofisticata strumentazione amministrativa volta a favorire, garantire ed assistere la mobilità della forza lavoro (mobilità interaziendale e mobilità geografica) in un quadro di sostanziale piena occupazione, quindi in un quadro di sicurezza del lavoratore circa il proprio destino professionale ed il proprio reddito.

Questa « cultura della mobilità » (cultura in senso materiale, nel senso cioè di insieme di risposte concrete al problema della mobilità della forza-lavoro) ha come sua manifestazione principale la strumentazione amministrativa. In un suo saggio recente Gösta Rehn ricorda come, verso la metà degli anni '60, il servizio pubblico per l'impiego venisse considerato dagli svedesi quasi più come un'agenzia di viaggi che come una agenzia di collocamento: la sua massima efficienza si esprimeva nell'assistere il lavoratore non tanto nel reperimento della nuova occupazione, quanto in tutto il resto (in questo senso si può parlare di un'*assistenza totale alla mobilità*): nel reperimento della casa accanto al nuovo posto di lavoro, nella sistemazione della moglie o del marito, qualora questi desiderasse tornare al lavoro o iniziare a lavorare nel nuovo posto di residenza, e così via.

In una seconda fase, che mi sembra si possa collocare fra l'inizio e la metà degli anni '70, matura in Svezia nell'ambito del movimento operaio, sia a livello sindacale, sia a livello politico, una reazione contro quello che viene considerato un « eccesso di mobilità geografica » della manodopera; e viene lanciata una nuova parola d'ordine: « spostare all'interno della fabbrica la frontiera della difesa dell'occupazione ». Quindi: difendere il posto di lavoro prima di accettare il trasferimento del lavoratore. Risultato di questo aggiustamento di linea è l'intervento legislativo che verso la metà degli anni '70 ha dotato la Svezia di una legislazione

(\*) Teso stenografico dell'intervento svolto da Pietro Ichino al Convegno organizzato dall'Istituto Gramsci dell'Emilia Romagna su « Crisi del Welfare e politiche sociali nelle esperienze della sinistra europea: il caso svedese », Modena, 19-20 maggio 1983.

garantisca sicuramente fra le più avanzate che sia dato di conoscere oggi nei paesi occidentali: garanzia contro il licenziamento, garanzia dei diritti sindacali, garanzia professionale e così via.

Non è il caso che io mi soffermi sui connotati del caso italiano: dirò soltanto, più che altro per i nostri amici svedesi qui presenti, che da noi è accaduto esattamente l'inverso. Da quando il sindacato ha incominciato a godere di spazi di movimento e di azione in fabbrica consistenti, si è coltivata innanzitutto una « cultura della difesa del posto di lavoro », prima che il sindacato da un lato, la pubblica amministrazione dall'altro, si fossero dati una strumentazione adeguata per l'assistenza alla mobilità del lavoro. Questa « cultura garantistica », predominante nel nostro caso, ha finito col pregiudicare in Italia la possibilità stessa di uno sviluppo di quella che in Svezia è stata la prima fase, e che da noi dovrebbe essere la seconda: la fase, cioè, dello sviluppo di una « cultura della mobilità ». La tendenza a difendere comunque e sempre il posto di lavoro esistente, oggi impedisce in Italia anche lo sviluppo di una politica di *job creation*, di creazione di domanda di manodopera congiunturale aggiuntiva: troppo spesso, infatti, una volta avviate iniziative pubbliche volte ad assorbire sacche di disoccupazione, di manodopera in attesa di una collocazione definitiva, la tendenza è alla stabilizzazione di queste forme di precariato, cioè alla perpetuazione di quello che dovrebbe essere un posto di lavoro puramente congiunturale, una fase di passaggio nella vita professionale del lavoratore.

Korpi ha parlato ieri della marcata mobilità del lavoro come di un costo sopportato dalla classe operaia svedese negli anni '50 e '60 in conseguenza del suo « compromesso storico » con il padronato (questa terminologia schiettamente classista è ancora largamente in uso nella socialdemocraticissima sinistra svedese). E, certo, di un costo si è trattato sul piano individuale e sul piano dell'organizzazione sindacale aziendale. Ma è difficile respingere l'idea che proprio il fatto di aver sviluppato fino in fondo la cultura della mobilità, di aver saputo costruire risposte concrete ed efficaci ai problemi collettivi e individuali della mobilità, abbia consentito al movimento operaio svedese di essere protagonista (nel senso pieno del termine) dei processi di riconversione, e gli consenta oggi di rilanciare le parole d'ordine garantistiche con buone possibilità di successo. In casa nostra, l'aver costruito la cultura garantistica prima di quella della mobilità ci espone oggi, nel pieno della crisi economica, al progressivo sgretolamento degli strumenti garantistici prima ancora che siamo riusciti a dotarci di efficaci strumenti di governo e controllo della mobilità e dei processi di ristrutturazione aziendale.

Passando all'esame della organizzazione e strumentazione del servizio pubblico dell'impiego in Svezia, qui il confronto con la situazione italiana è difficile o addirittura impossibile: la situazione italiana, dal punto di vista dei servizi pubblici per l'impiego, è quella di un ferro vecchio assolutamente inutilizzabile, un ferro vecchio che non produce praticamente nessun risultato apprezzabile in termini di politica attiva del lavoro. Negli

ultimi anni, poi, l'effettività delle leggi approvate dal Parlamento in materia di collocamento, mobilità dei lavoratori, politica del lavoro, si è ridotta quasi a zero. Quindi, più che con l'attuale organizzazione italiana dei servizi per l'impiego, che non merita di essere confrontata con l'organizzazione svedese, il confronto può essere fatto con le prospettive di riforma a cui il movimento operaio italiano, il movimento sindacale, le forze politiche di sinistra, stanno lavorando.

Per evidenziare quelle che mi sembrano le caratteristiche più interessanti — dal punto di vista delle nostre prospettive di riforma — del servizio pubblico svedese, e in generale della disciplina del mercato del lavoro in Svezia, mi sembra che ci si può soffermare su questi punti. Vigge in Svezia, innanzitutto, un divieto consolidato *del closed shop*: da tempo il sindacato ha rinunciato a gestire o controllare in proprio l'avviamento al lavoro dei lavoratori, ed a garantirsi il monopolio dell'offerta di manodopera per mezzo di clausole contrattuali. Il divieto, che risale al 1905, ha creato dei problemi all'inizio, ma poi la sindacalizzazione al 90% ha drammatizzato la questione, nel senso che in Svezia praticamente tutti gli operai sono iscritti al sindacato. Ne risulta comunque contraddetta la tesi — riaffacciata in Italia negli ultimi tempi — secondo cui un efficace controllo dei flussi di manodopera potrebbe essere realizzato soltanto mediante l'intervento diretto del sindacato, e con strumenti di natura squisitamente sindacale.

L'altra caratteristica molto importante del servizio di collocamento pubblico in Svezia è la cogestione del servizio stesso da parte di rappresentanze di lavoratori e rappresentanze di datori di lavoro, con la partecipazione di rappresentanti del governo. Una cogestione *non paritaria* perché i rappresentanti dei lavoratori hanno la maggioranza assoluta in tutti gli organi collegiali, a livello centrale e a livello periferico. Però mi sembra che insieme a questo dato ne vada meditato un altro: e cioè che in questi organi difficilmente (anzi, quasi mai) si va al voto su posizioni contrapposte; nella stragrande maggioranza dei casi questi decidono all'unanimità o alla quasi-unanimità. *Essi sono intesi come luogo di costruzione del consenso tra le parti riguardo alle scelte operative sul mercato del lavoro*. Questo consenso normalmente viene raggiunto; si ha quindi l'impressione che in Svezia, nonostante la marcata politicizzazione del movimento sindacale, i dirigenti sindacali di base diano per scontato che gli interessi degli imprenditori in materia di funzionamento del mercato del lavoro debbano (almeno tendenzialmente) coincidere con gli interessi dei lavoratori. Questo in Italia non accade; in Italia gli imprenditori rifiutano la posizione di inferiorità numerica negli organi collegiali periferici e centrali di direzione del servizio pubblico, anche perché in questi organi effettivamente si registra di regola una contrapposizione di posizione e di interessi.

Vorrei sottolineare un altro dato interessante dell'esperienza svedese: negli organi collegiali di gestione del servizio pubblico, cioè nella sede in cui si costruisce il consenso tra le parti sulle scelte operative, non si va

a rimorchio di indicazioni provenienti dalla contrattazione collettiva; anzi sovente l'indicazione che proviene dalle decisioni degli organi collegiali pubblici è *seguita* dalla contrattazione collettiva e dal Governo. In altre parole, questi organi collegiali non sono soltanto sede di registrazione notarile di scelte adottate altrove, ma sono organi di elaborazione effettiva di una politica del lavoro a livello centrale e a livello locale.

Proseguendo in questa rassegna di dati salienti sull'esperienza svedese, non si può non rilevare la notevole capacità del servizio pubblico svedese di prevenire o di contrastare le discriminazioni ai danni della parte più debole dell'offerta di manodopera (donne in particolare, ma non solo donne); si tratta dunque di un sistema capace di dare effettività alla scelta politica di porre il più possibile in condizioni di parità i lavoratori sul mercato del lavoro. Ebbene, in questo sistema è sconosciuto qualsiasi vincolo legislativo o amministrativo all'incontro fra domanda e offerta di manodopera; la lotta alla discriminazione e le misure tendenti a promuovere l'occupazione delle categorie svantaggiate viene condotta esclusivamente con mezzi diversi dai vincoli legislativi o amministrativi. Qui non mi è dato il tempo per esaminare questi mezzi diversi, e del resto qualche indicazione è già stata data da Vicklund; mi limito a notare come l'esperienza svedese, come l'esperienza britannica degli anni settanta, fornisca una prova convincente del fatto che è possibile operare senza vincoli legislativi per assicurare efficacemente una ragionevole parità tra i prestatori di lavoro sul mercato, e per superare la segmentazione del mercato stesso. C'è una vasta gamma di strumenti di intervento pubblico che devono essere sperimentati e che da noi sono praticamente sconosciuti. Da noi è ancora assai diffuso il mito dell'automatismo nella regolamentazione del mercato del lavoro: il mito secondo cui basta scrivere in una legge che questa o quella categoria ha la precedenza nell'avvicinamento al lavoro, perché questo fatto avvenga. In Svezia non è certamente alla legge, alla norma scritta, che è affidata l'efficienza dei servizi pubblici; l'effettività delle scelte di politica del lavoro poggia sulla capacità degli organi collegiali di gestione del servizio pubblico di raccogliere il consenso delle parti sociali su queste scelte; e i risultati sono incomparabilmente superiori a quelli che si ottengono in Italia con i vincoli legislativi, gli automatismi e le graduatorie di avviamento al lavoro.

Un'ultima considerazione. La politica della piena occupazione che ha caratterizzato le scelte di fondo del governo e del movimento sindacale in Svezia è stata accusata da alcuni di essere una politica tendente a coprire ma non a risolvere il problema stesso della piena occupazione. Mi riferisco in particolare alle iniziative di *job creation*, che, nei periodi congiunturalmente sfavorevoli, arrivano ad assorbire più del 3% del Pil, ed investono fino al 4-5% della popolazione attiva; questa percentuale, rapportata al nostro paese, significa più di un milione di persone. Alcuni studiosi tedeschi ed alcuni britannici hanno recentemente sostenuto che queste iniziative in realtà non risolvono il problema della disoccupazione, ma semplicemente lo coprono, lo nascondono, dando occupazioni fittizie

e redditi non corrispondenti a produzione effettiva. Questa critica, che pure coglie un elemento di verità, ignora totalmente gli aspetti più positivi dell'esperienza svedese.

La scelta di fondo di offrire una occupazione produttiva (in senso lato), anche se fuori mercato, a chiunque dichiarerà la propria disponibilità al lavoro, è una scelta che, se attuata, modifica radicalmente non solo la posizione del lavoratore sul mercato del lavoro, ma il rapporto stesso tra il servizio pubblico e il lavoratore. E' una scelta che, se attuata (e mi sembra molto rilevante che in Svezia essa sia stata attuata, che quindi questo obiettivo non debba essere proiettato verso un lontanissimo futuro, come spesso accade nei nostri discorsi, nei quali si considera la piena occupazione quasi come un'utopia), consente di esercitare un controllo effettivo e non poliziesco sullo stato di disoccupazione del lavoratore, e sulla sua disponibilità al lavoro; quindi un controllo efficacissimo sulla *reale* presenza nel mercato del lavoro di chi compare davanti all'ufficio di collocamento, chiedendo assistenza e sussidio di disoccupazione. E' una scelta che, se attuata, consente di assicurare a tutti i lavoratori un reddito decoroso: se infatti a tutti i disoccupati può essere offerta una occupazione temporanea, il trattamento di disoccupazione non rischia di dare luogo a posizioni di rendita parassitaria.

Credo, infine, che solo nel quadro che si determina quando questa scelta è stata attuata sia possibile fare seriamente un discorso di mobilità controllata e « garantita » della forza-lavoro: solo in quel quadro tutti i lavoratori possono accettare serenamente anche la prospettiva di soppressione del proprio posto di lavoro. Invece, nella condizione in cui siamo oggi in Italia, così come in numerosi altri paesi europei, in una situazione cioè di elevata disoccupazione, di incapacità del servizio pubblico di offrire occupazione e reddito a tutti coloro che al servizio stesso si rivolgono, qualsiasi processo di mobilità extra-aziendale non può che essere tenuto, o quanto meno visto con sospetto da parte dei lavoratori. Sono quindi convinto che la scelta di assicurare la piena occupazione, anche con iniziative congiunturali di *job creation*, come è stato fatto in Svezia, possa consentire di far fare un salto di qualità a tutta la strategia del sindacato, per il controllo sui progetti di ristrutturazione industriale.

Concludo, facendo mia un'affermazione di Gösta Rehn: offrire ad un disoccupato soltanto un'indennità di disoccupazione (o, se si preferisce, un « salario minimo garantito ») è sempre il segno del fallimento di una politica del lavoro.

PIETRO ICHINO