

COLLANA
BIBLIOTECA
ANPAL
N. 11

ANPAL
Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro

DISOCCUPAZIONE DI LUNGA DURATA: SVILUPPO DI POLICY

ANALISI COMPARATA
INTERNAZIONALE

POLITICHE ATTIVE



UNIONE EUROPEA
Iniziativa a favore dell'Occupazione Giovanile
Fondo Sociale Europeo
Investiamo nel tuo futuro



L'Anpal - Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro - è stata istituita dal d.lgs. 150/2015 con lo scopo di coordinare la rete dei servizi per le politiche del lavoro, la gestione delle politiche attive del lavoro, di promuovere l'effettività dei diritti al lavoro, alla formazione e all'elevazione professionale, mediante interventi e servizi che migliorino l'efficienza del mercato del lavoro.

Tramite le proprie strutture di ricerca, l'Agenzia svolge anche analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche attive e dei servizi per il lavoro.

Presidente: Domenico Parisi

Direttore generale: Salvatore Pirrone

ANPAL

Via Fornovo, 8 00192 Roma

www.anpal.gov.it

Il lavoro rientra nelle attività previste dal Piano triennale ANPAL realizzate dalla Struttura di ricerca e consulenza tecnico-scientifica 4 - Analisi di contesto e comparative (responsabile Guido Baronio).

Gruppo di lavoro: Sabina Anderini, Valentina Bucciarelli, Laura D'Alessandro, Anna Tito.

Coordinamento: Valeria Viale.

Autori del testo: Sabina Anderini (Capitolo 1; Par. 2.1 in Capitolo 2), Valentina Bucciarelli (Par. 2.3 in Capitolo 2), Laura D'Alessandro (Par. 2.4 in Capitolo 2), Anna Tito (Par 2.2 in Capitolo 2). Il capitolo 3 è stato elaborato congiuntamente da tutti gli autori del testo.

Elaborazioni statistiche: Roberto Maini I dati sono aggiornati al 30 marzo 2019

La ricerca è stata chiusa il 30 marzo 2019

Le opinioni espresse in questo lavoro impegnano la responsabilità degli autori e non necessariamente riflettono la posizione dell'Agenzia.

Alcuni diritti riservati [2019] [Anpal]

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale Condividi allo stesso modo 4.0. Italia License (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)



ISSN 2724-5462

ISBN 978-88-31264-09-9

Collana Biblioteca ANPAL

Valorizza i risultati dell'attività di ricerca e del know-how scientifico di ANPAL. Prevede sezioni tematiche che evidenziano l'ambito principale di riferimento dei contenuti trattati nei singoli volumi, quali ad esempio: Politiche attive, Formazione, Lavoro, Progetti comunitari.

Coordinamento editoriale: Orsola Fornara

INDICE

PREMESSA	6
1. QUADRO DI RIFERIMENTO	7
1.1 Il fenomeno della disoccupazione di lunga durata	7
1.2 La Raccomandazione del Consiglio per contrastare la disoccupazione di lunga durata	9
1.3 La Strategia italiana per l'integrazione dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro	11
2. POLICY IN TEMA DI LONG TERM UNEMPLOYMENT	13
2.1 Finlandia	13
2.1.1 Cenni sul funzionamento del mercato del lavoro	14
2.1.2 Le principali misure e politiche rivolte ai disoccupati di lunga durata	15
2.1.3 Benefici e servizi a supporto dei disoccupati di lunga durata	18
2.1.4 I principali attori responsabili della <i>governance</i> delle politiche di reinserimento dei disoccupati di lunga durata	20
2.1.5 Approcci adottati in risposta alla Raccomandazione del Consiglio e buone pratiche	21
2.2 Francia	26
2.2.1 Cenni sul funzionamento del mercato del lavoro	28
2.2.2 I principali attori responsabili della <i>governance</i> delle politiche di reinserimento dei disoccupati di lunga durata	30
2.2.3 Misure e politiche rivolte ai disoccupati di lunga durata	32
2.2.4 Approcci adottati in risposta alla Raccomandazione del Consiglio e buone pratiche	35
2.3 Paesi Bassi	40
2.3.1 Cenni sulla <i>governance</i> e sul funzionamento delle prestazioni e dei servizi per il mercato del lavoro	42
2.3.2 Le principali politiche e misure per il reinserimento dei disoccupati di lunga durata nel mercato del lavoro	44
2.3.3 Approcci adottati in risposta alla Raccomandazione del Consiglio e buone pratiche	47
2.3.4 Focus sui Programmi <i>Perspectief op Werk</i> e <i>Perspectief voor vijftigplussers</i>	50
2.4 Spagna	54
2.4.1 Cenni sul funzionamento del mercato del lavoro	56
2.4.2 I principali attori responsabili della <i>governance</i> delle politiche di reinserimento dei disoccupati di lunga durata	58
2.4.3 Misure e politiche rivolte ai disoccupati di lunga durata	60
2.4.4 Approcci adottati in risposta alla Raccomandazione del Consiglio e buone pratiche	63
3. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	67

PREMESSA

Lo studio è stato condotto dall’Agenzia nazionale politiche attive del lavoro (ANPAL) nell’ambito della Struttura di ricerca 4 “Analisi di contesto e comparative”.

Obiettivo della ricerca è fornire un quadro approfondito delle politiche e delle misure sperimentate o in corso di sperimentazione per il contrasto alla disoccupazione di lunga durata - *Long Term Unemployment (LTU)* - in particolare in risposta alle indicazioni contenute nella *Raccomandazione del Consiglio europeo del 15 febbraio 2016 sull’inserimento dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro (2016/C 67/01)*¹.

A partire da una *literature review* comparata sul tema, sono stati scelti quattro Stati membri - Finlandia, Francia, Paesi Bassi, Spagna - sui quali condurre l’analisi delle politiche e degli interventi realizzati, attraverso le informazioni raccolte sia desk sia con la somministrazione di un questionario ai *policy maker* dei quattro Paesi.

Per ogni Paese si sono approfonditi aspetti sia quantitativi sia qualitativi: per questi ultimi, in particolare, la legislazione, le politiche e le strategie specifiche per contrastare il fenomeno, l’organizzazione del mercato del lavoro e la sua *governance*. Si è, inoltre, proceduto alla ricognizione e descrizione delle misure e delle politiche rivolte ai disoccupati di lunga durata, del ruolo dei Servizi pubblici per l’impiego (SPI) nel fornire servizi e prestazioni personalizzate (quali orientamento, *counseling*, valutazione delle prospettive di occupabilità), anche mediante operatori specializzati e forme di supporto al reddito.

Un’attenzione particolare è stata rivolta all’analisi degli approcci adottati per rispondere agli orientamenti contenuti nella Raccomandazione del Consiglio: ampliamento della registrazione e approccio personalizzato, identificazione del Punto unico di contatto (*one stop-shop*), attivazione dell’Accordo di inserimento lavorativo (*Job Integration Agreement*) e modalità di coinvolgimento dei datori di lavoro.

L’analisi *desk* è stata integrata da un questionario somministrato ai *policy maker* responsabili dell’attuazione delle politiche del lavoro per la raccolta di dati e informazioni utili a definire un quadro comparato tra i Paesi presi in considerazione. In particolare, ha inteso rilevare l’adozione di una strategia nazionale per il contrasto della disoccupazione di lunga durata e le sue modalità di implementazione che, in quanto informazioni molto recenti, spesso non sono reperibili tramite analisi *desk*.

Si è, inoltre, chiesto di segnalare delle esperienze rilevanti come casi di studio che potessero risultare utili anche nell’ottica dell’apprendimento reciproco.

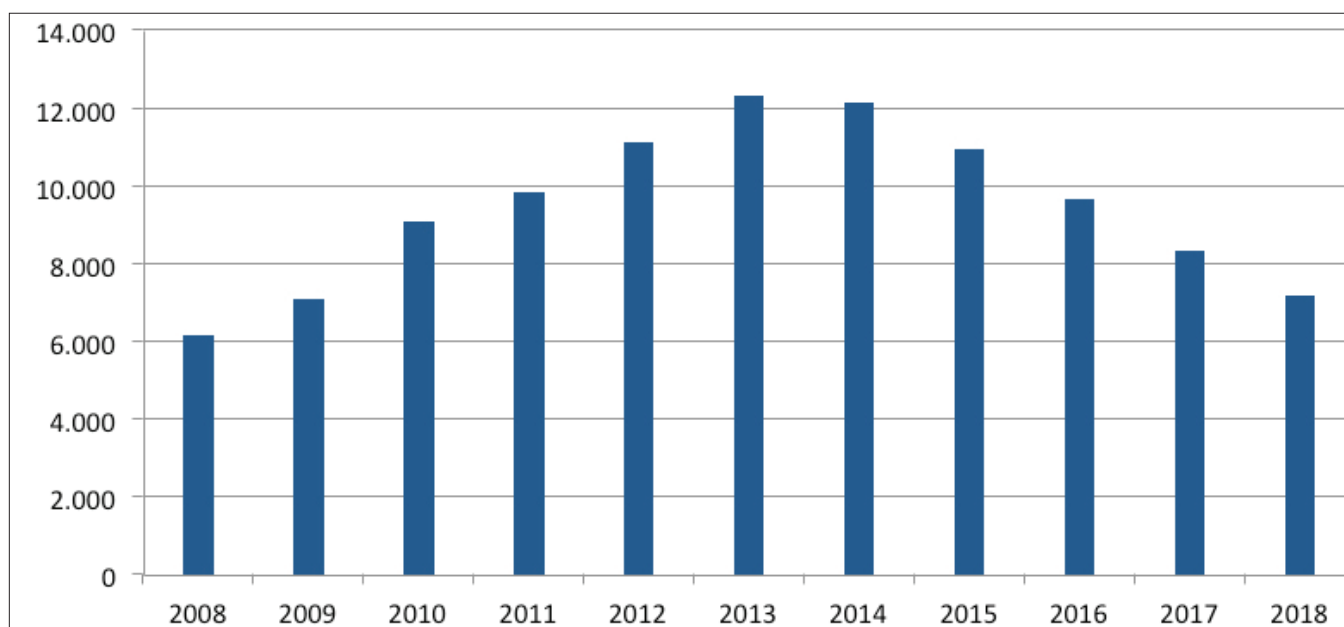
¹ [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H0220\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H0220(01)&from=EN).

1 QUADRO DI RIFERIMENTO

1.1 Il fenomeno della disoccupazione di lunga durata

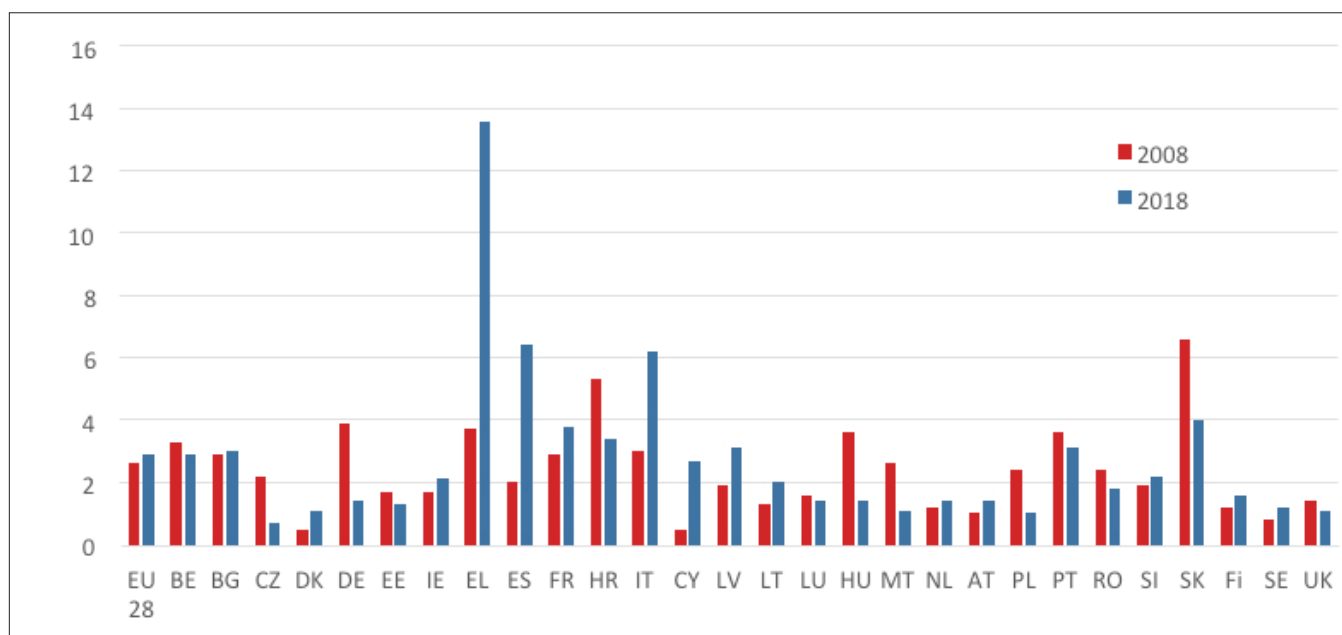
Nel biennio 2013-2014 la disoccupazione di lunga durata in Europa ha raggiunto livelli storici, superando i 12 milioni di persone e anche se negli anni seguenti è andata diminuendo rimane comunque al di sopra dei livelli pre-crisi. Nel 2018 erano disoccupate da più di 12 mesi oltre 7 milioni di persone ovvero il 43% di tutti i disoccupati europei, con un'incidenza sul totale della popolazione attiva del 2,9% (età 15-74), senza significative differenze di genere: il tasso di disoccupazione di lunga durata nel 2018 era 2,8% per gli uomini e il 3% per le donne.

Grafico 1 - Disoccupati di lunga durata nell'UE 28 (età 15-74). Dati in migliaia



Fonte: Elaborazione ANPAL su dati Eurostat, Labour Force Survey (2019)

Grafico 2 - Andamento della disoccupazione di lunga durata nell'UE 28 (età 15-74)



Fonte: Elaborazione ANPAL su dati Eurostat, Labour Force Survey (2019)

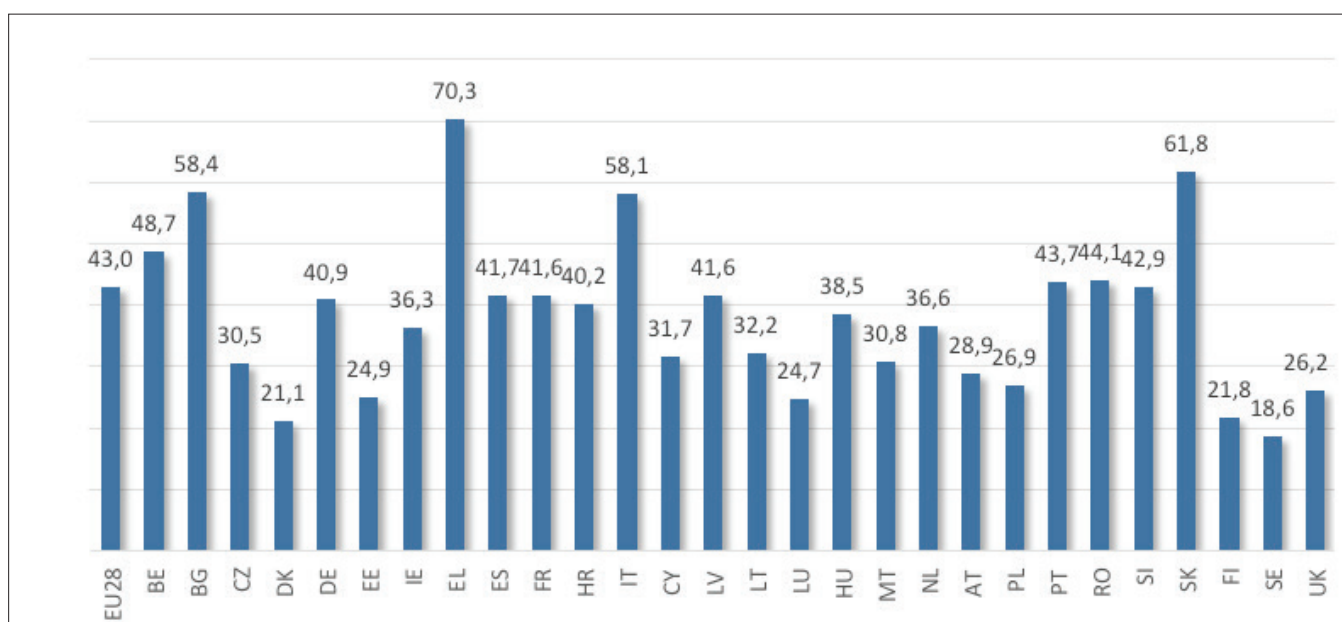
Negli Stati membri la situazione appare alquanto diversificata (grafico 2) con tassi di disoccupazione di lunga durata che nel 2018 vanno dal 13,6% della Grecia, al 6,4% della Spagna, al 6,2% dell'Italia, al 3,1% del Portogallo, al 3,8% della Francia sino all'1,1% di Danimarca, all'1,2% della Svezia, all'1,1% della Gran Bretagna.

Differenze emergono anche analizzando i trend 2008-2018 della disoccupazione di lunga durata nei 28 Paesi dell'Unione europea. In particolare i Paesi di recente ingresso hanno tassi che sono migliorati rispetto a quelli del 2008: è il caso della Repubblica Ceca dove il fenomeno nel 2018 registra una diminuzione rispetto ai tassi del 2008 di 1,5 punti percentuali; dell'Ungheria che registra una contrazione di 1,2 punti; ma anche Malta, Polonia e Romania segnano una riduzione seppur più contenuta dei tassi di disoccupazione di lunga durata. Tra i "vecchi" Paesi europei solo la Germania registra nello stesso periodo una diminuzione dei tassi, con una contrazione di 2,5 punti percentuali. I disoccupati da almeno 12 mesi risultano più che dimezzati².

Nella maggior parte degli altri Paesi, il tasso di disoccupazione di lunga durata nel 2018 è, invece, più alto rispetto a quelli che si registravano nel 2008: in Grecia è aumentato di 9 punti percentuali, in Spagna di 4,4, mentre in Italia è più che raddoppiato, arrivando dal 3% del 2008 al 6,2% del 2018. Ma anche i Paesi nordici, con tassi di disoccupazione tradizionalmente bassi, hanno risentito della crisi economico-finanziaria: ad esempio i Paesi Bassi sono passati da un tasso di disoccupazione di lunga durata pari all'1,2% nel 2008 all'1,4% nel 2018; mentre in Danimarca il tasso è più che raddoppiato passando dallo 0,5% all'1,1%. Delle differenze, infine, si registrano nella quota di disoccupati di lunga durata sul totale delle persone in cerca di lavoro (grafico 3), che, in Grecia e in Italia raggiunge nel 2018, rispettivamente il 70,3% e il 58,1% a fronte di una media europea del 43%.

² In particolare, tra il 2008 e il 2017 i disoccupati di lunga durata in Germania sono passati da 1,600 milioni a 675mila.

Grafico 3 - Quota di disoccupati di lunga durata sul totale dei disoccupati - 2018



Fonte: Elaborazione ANPAL su dati Eurostat, Labour Force Survey (2019)

1.2 La Raccomandazione del Consiglio per contrastare la disoccupazione di lunga durata

I dati mostrano che anche la ripresa economica e i miglioramenti del funzionamento del mercato del lavoro non contribuiscono in maniera decisiva ad aumentare il tasso di transizione dei disoccupati di lunga durata nel mercato del lavoro³. Il fenomeno, infatti, colpisce un'ampia gamma di persone, spesso con basso livello di istruzione e competenze. Il reinserimento nel mercato del lavoro risulta ancora più difficile se a questa condizione di bassa occupabilità si aggiungono altre forme di svantaggio quali disabilità o appartenenza a minoranze etniche quali i rom⁴.

La UE è già intervenuta negli ultimi anni sulla tematica della disoccupazione di lunga durata con iniziative di vario genere: raccomandazioni, programmi finanziati dal Fondo sociale europeo - i cui beneficiari nel periodo 2014-2020 sono per oltre il 10% disoccupati di lunga durata - nonché con la cooperazione all'interno della Rete europea dei servizi pubblici per l'impiego finalizzata allo scambio di buone pratiche. Il contrasto del fenomeno, inoltre, rappresenta uno degli obiettivi chiave della Strategia Europa 2020 per la crescita e l'occupazione.

Ma è solo con la Raccomandazione del Consiglio del 15 febbraio 2016 sull'inserimento dei disoccupati di lunga durata nel mercato del lavoro che l'UE fornisce orientamenti di *policy* più concreti per gli Stati

³ Commission Staff Working Document Analytical Supporting Document Accompanying the document Proposal for a Council Recommendation on the integration of the long-term unemployed into the labour market SWD(2015) 176 final <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015SC0176&from=EN>.

⁴ In seguito alla consultazione pubblica, svolta nel settembre 2015 in preparazione della proposta di Raccomandazione, sono pervenuti alla Commissione 159 contributi da singoli cittadini, autorità pubbliche, ONG, centri di ricerca, sindacati, organizzazioni dei datori di lavoro e imprese che sostanzialmente hanno concordato con le sfide proposte dalla Commissione europea: cfr. *Public consultation regarding the provision of services to long-term unemployed in the Member States and at EU level*.

membri incentrati sul miglioramento della *governance* del mercato del lavoro e sulle politiche di attivazione specifiche per il loro reinserimento.

La Raccomandazione riconosce il rischio elevato di inattività dei disoccupati di lunga durata, l'importanza di un approccio preventivo, l'integrazione di servizi e prestazioni e la necessità di sviluppare *partnership* tra datori di lavoro, parti sociali, servizi per l'impiego, autorità pubbliche che a vario titolo intervengono nella fornitura di servizi di politica attiva. Propone, inoltre, di incentivare le registrazioni e di promuovere un sostegno attivo per i disoccupati di lunga durata, di rafforzare la continuità e il coordinamento tra i servizi pertinenti e, in generale, di aumentare l'efficacia degli interventi rivolti sia ai disoccupati di lungo periodo sia ai datori di lavoro.

In particolare, viene raccomandato agli Stati membri di:

- incoraggiare la registrazione dei disoccupati di lungo periodo presso un servizio per l'impiego, in particolare attraverso una migliore offerta di informazioni sulle tipologie di sostegno disponibili quali: tutoraggio, aiuto nella ricerca di lavoro, corsi di istruzione e formazione permanente nonché contributi per l'alloggio e per i servizi nell'ambito dei trasporti, dell'infanzia e dell'assistenza sanitaria;
- fornire una valutazione individuale e un orientamento personalizzato prima del raggiungimento dei 18 mesi di disoccupazione;
- offrire al disoccupato un accordo di inserimento lavorativo prima che siano trascorsi 18 mesi di disoccupazione. L'accordo dovrebbe da una parte prevedere per il lavoratore obiettivi, obblighi e la relativa tempistica per il loro conseguimento, dall'altra dettagliare i servizi, non solo lavorativi, offerti dal punto unico di contatto: l'assistenza nella ricerca di lavoro, la certificazione dell'apprendimento non formale e informale, la consulenza e l'orientamento, l'istruzione e la formazione professionale; il sostegno sociale, l'assistenza per la prima infanzia, servizi sanitari e di assistenza a lungo termine, consulenza per il debito, assistenza abitativa, servizi per la mobilità etc.

La Raccomandazione auspica, inoltre, legami più stretti con i datori di lavoro attraverso le seguenti azioni:

- sviluppare *partnership* con parti sociali, servizi per l'impiego, autorità pubbliche, servizi sociali ed enti d'istruzione e formazione;
- promuovere servizi per i datori di lavoro come il controllo delle offerte di lavoro, il sostegno al collocamento, il tutoraggio e la formazione sul luogo di lavoro nonché il sostegno post-collocamento;
- concentrare gli incentivi finanziari sui regimi che sostengono l'inserimento nel mercato del lavoro, come le sovvenzioni alle assunzioni e la riduzione dei contributi di sicurezza sociale.

Il Consiglio, infine, prevede che l'attuazione della Raccomandazione sia monitorata all'interno del Comitato per l'occupazione dell'UE. La Commissione invece ha il compito di valutare le iniziative intraprese dagli Stati membri in seguito alla Raccomandazione con una relazione al Consiglio.

1.3 La Strategia italiana per l'integrazione dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro

Anche l'Italia ha approvato una propria Strategia di contrasto alla disoccupazione di lunga durata⁵ che parte da un approccio personalizzato e multi-dimensionale su cui far convergere i differenti strumenti e le risorse messe in campo dagli attori istituzionali, assicurando un adeguato grado di flessibilità nell'implementazione degli interventi sui territori, in coerenza con le programmazioni e le priorità individuate a livello regionale.

La Strategia italiana, condivisa e approvata in Conferenza Stato-Regioni, sottolinea l'importanza di un approccio preventivo alla disoccupazione di lunga durata, in una logica di attivazione e responsabilizzazione delle persone come fattore determinante per la buona riuscita delle azioni di politica attiva, sia sul fronte dell'integrazione nel mercato del lavoro sia sul versante della lotta all'esclusione sociale; evidenzia la necessità, in tale prospettiva, di una presa in carico multidisciplinare e mirata dei disoccupati di lunga durata, finalizzata alla loro ricollocazione con un processo composito di azioni di politica attiva che, attraverso la costruzione di una filiera integrata di interventi multisettoriali, compresi gli interventi sul versante sociale e sanitario, aggrediscano la problematica della disoccupazione su più fronti, evitando che le persone più vulnerabili cadano in situazioni di povertà e marginalizzazione e, al contempo, condizionando la percezione degli strumenti a carattere assistenziale alla registrazione presso un servizio per l'impiego e alla partecipazione a percorsi di politica attiva.

In sintesi la Strategia si concentra su:

- *la verifica approfondita della situazione personale decorsi i primi 12 mesi di disoccupazione*: decorsi 12 mesi e prima che siano trascorsi 18 mesi, la persona dovrà essere contattata dai centri per l'impiego (di seguito CPI) per un'analisi approfondita della situazione personale allo scopo di individuare le prospettive occupazionali, gli eventuali ostacoli, anche verificando le azioni di ricerca di lavoro poste in essere nei mesi precedenti. Dovrà essere orientata e informata circa le potenziali offerte di lavoro presenti nel mercato e, ove appropriato, in altri territori, incluse le opportunità presenti nella rete Eures. La profilazione qualitativa e quantitativa andrà aggiornata e trascritta nel "patto di servizio personalizzato" di cui all'art. 20 del decreto legislativo n. 150/2015. Allo scopo di verificare il livello delle competenze di base della persona disoccupata, potranno essere utilizzati strumenti di autovalutazione, come PIAAC Online (*Programme for the International Assessment of Adult Competences*), predisposto da OCSE-Commissione UE presso 100 CPI;
- *la definizione di un accordo per l'inserimento lavorativo* che declina in concreto le azioni di ricerca attiva concordate con la persona disoccupata, indicando una specifica tempistica e le eventuali azioni di formazione e riqualificazione previste (comprese le esperienze di lavoro). La costruzione dei piani personalizzati può prevedere diversi percorsi di riattivazione. Qualora ricorrano i requisiti di cui all'art. 23

⁵ *Strategia italiana per l'integrazione dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro*, Delibera CdA ANPAL n. 44 del 23 dicembre 2018.

Assegno di ricollocazione del Decreto legislativo n. 150/2015, l'accordo per il reinserimento lavorativo comporterà la richiesta dell'assegno di ricollocazione. In caso contrario, andranno valutate eventuali analoghe misure previste a livello regionale. Qualora la persona disoccupata manifesti attitudine al lavoro autonomo, l'operatore del CPI la avvierà verso servizi di accompagnamento alla definizione del progetto imprenditoriale, anche in collegamento con l'Ente nazionale microcredito, con l'Unione delle Camere di Commercio, Industria e Artigianato e gli eventuali enti regionali che operano in questo ambito. Per le persone disoccupate che abbiano compiuto il sessantesimo anno di età e non abbiano ancora maturato il diritto al pensionamento di vecchiaia o anticipato, andrà inoltre valutato il coinvolgimento in progetti di lavoro di pubblica utilità, ai sensi dell'art. 26 *Utilizzo diretto dei lavoratori titolari di strumenti di sostegno al reddito* del Decreto legislativo n. 150/2015;

- *l'evoluzione del Centro per l'Impiego come Punto Unico di contatto*: i CPI forniranno informazioni e accesso diretto alle opportunità di lavoro e di esperienza di lavoro, al sistema della formazione professionale e dell'istruzione per adulti, ai servizi di attestazione - e, ove possibile, di certificazione - delle competenze acquisite in contesti informali e non formali. Per le persone che non fruiscono di strumenti di sostegno al reddito i CPI provvederanno ad informare sul Reddito di Inclusione (ReI), mettendo direttamente l'utente in contatto con gli uffici competenti. Tenuto conto della specificità territoriale e della necessaria gradualità, le Regioni e Province autonome renderanno, inoltre, disponibili presso i CPI informazioni sui servizi che possano agevolare la conciliazione tra vita e lavoro (quali servizi di cura dell'infanzia e delle persone non autosufficienti), sui servizi di supporto abitativo, sulle agevolazioni relative al trasporto pubblico e sui servizi socio-sanitari;
- *il rafforzamento dell'infrastruttura informativa per la registrazione e l'attivazione dei disoccupati di lungo periodo*. A partire dal 4 dicembre 2017, il portale ANPAL (www.anpal.gov.it) costituisce lo strumento per acquisire lo stato di disoccupazione, attraverso la registrazione e la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro (cd. "Did-online"). Tale registrazione può essere effettuata anche in modalità assistita presso i CPI, nonché presso i patronati convenzionati, ed essere riversata al sistema informativo unitario mediante i canali di cooperazione applicativa. Al fine di garantire la massima diffusione delle informazioni relative al nuovo sistema dei servizi e delle misure di politica del lavoro, l'ANPAL ha inoltre attivato, in collaborazione con il Foromez, uno specifico *contact center* denominato "Numero unico lavoro". Il *contact center*, operativo da dicembre 2016, risponde direttamente alle richieste d'informazione e assistenza formulate da cittadini, aziende e operatori del mercato del lavoro, pubblici o privati, per telefono o via email. L'ANPAL, in raccordo con le Regioni, potenzierà l'infrastruttura informativa (sistema informativo unitario), incrementando gradualmente i servizi disponibili sul proprio Portale, allo scopo di agevolare l'utenza nell'accesso all'informazione sui servizi esistenti e nella registrazione di persone in cerca di lavoro.

2 POLICY IN TEMA DI LONG TERM UNEMPLOYMENT

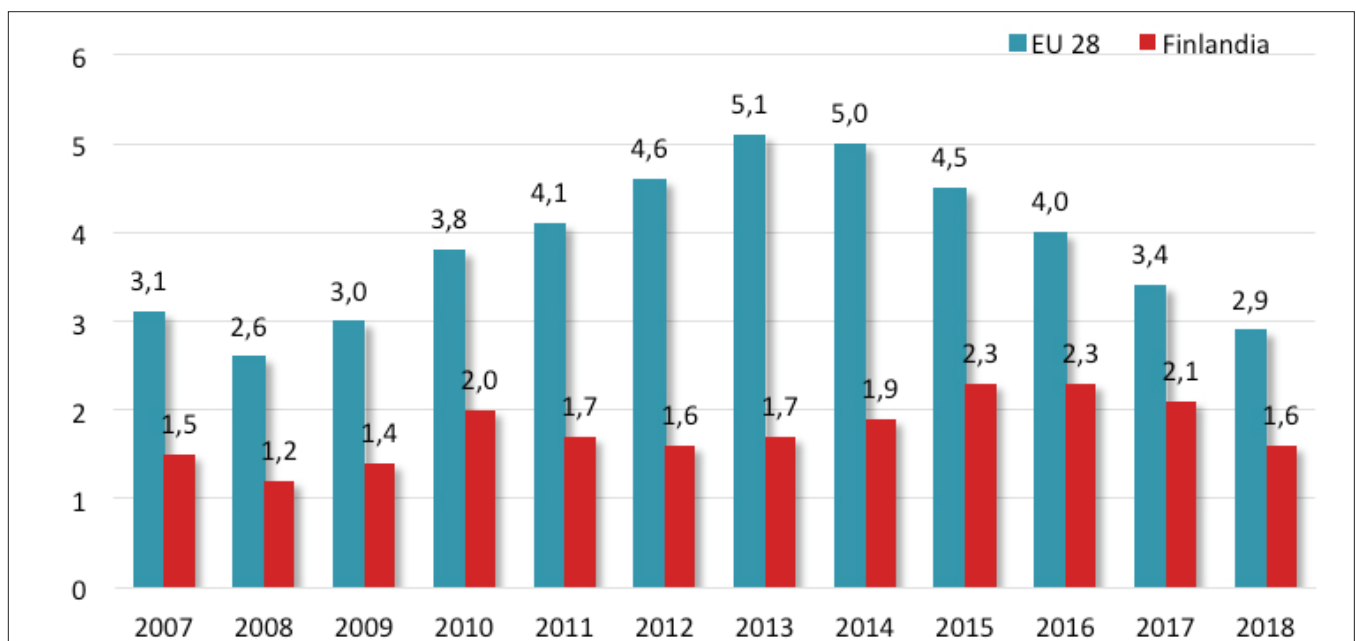
2.1 FINLANDIA

La Finlandia, pur essendo prima in molte classifiche internazionali in tema di istruzione e competenze, reddito e ricchezza, qualità ambientale, benessere e sicurezza personale, conciliazione lavoro-vita privata, è stata fortemente colpita dalla crisi internazionale: dal 2008 il PIL è sceso del 6%, la disoccupazione è arrivata a sfiorare il 10% e un quarto del sistema industriale è crollato con la crisi della Nokia, principale esportatore del Paese, e il tracollo della domanda di carta, settore tradizionale dell'export finlandese.

In termini di occupazione, su una popolazione di circa 5,5 milioni, la forza lavoro è composta da poco meno di 2,5 milioni di lavoratori e il tasso di occupazione (15-64 anni) è pari al 70%, superiore alla media europea ma relativamente basso rispetto agli altri Paesi nordici: Norvegia, Svezia e Danimarca.

La crisi economica mondiale e la recessione del mercato interno hanno fortemente influenzato il tasso di disoccupazione che dal 6,4% nel 2008 è arrivato a superare il 9% nel 2015 per poi iniziare a scendere fino ad attestarsi al 7,4% nel 2018. Dinamica simile ha conosciuto il tasso di disoccupazione giovanile che, dopo aver registrato un picco nel 2015 (22,4%), ha iniziato a scendere fino a raggiungere il 17% nel 2018. I dati relativi alla disoccupazione di lunga durata della Finlandia evidenziano un andamento piuttosto costante, senza grandi impennate anche nei momenti di crisi: il tasso si mantiene, per tutto il periodo 2007-2018, su valori nettamente inferiori alla media dell'UE a 28. Dall'1,2% del 2008 è salito al 2,3% nel biennio 2015-2016 - quando già i tassi a livello dell'UE iniziavano a scendere dopo aver toccato il 5% nel biennio 2013-2014 - iniziando poi a decrescere e assestarsi all'1,6% nel 2018.

Grafico 4. Tasso di disoccupazione di lunga durata (età 15-74) 2007-2018



Fonte: Elaborazione ANPAL su dati Eurostat, Labour Force Survey (2019)

L'analisi dei tassi di disoccupazione di lunga durata finlandesi per genere mostra che quelli femminili risultano costantemente inferiori a quelli maschili, un *trend* esattamente inverso a quello dell'UE dove, anche se per poco, la differenza è sempre a favore degli uomini.

Tabella 1. Tasso di disoccupazione di lunga durata per genere (età 15-74) in Finlandia e nell'UE - 2007-2018

	Maschi		Femmine	
	Finlandia	Media UE	Finlandia	Media UE
2007	1,7	2,8	1,4	3,3
2008	1,2	2,4	1,1	2,8
2009	1,6	2,8	1,1	3,1
2010	2,5	3,9	1,4	3,7
2011	2,2	4,1	1,2	4,1
2012	2,1	4,6	1,2	4,6
2013	2,0	5,1	1,3	5,1
2014	2,2	5,0	1,6	5,0
2015	2,7	4,5	1,8	4,5
2016	2,5	3,9	2,0	4,0
2017	2,4	3,3	1,8	3,5
2018	1,8	2,8	1,4	3,0

Fonte: Elaborazione ANPAL su dati Eurostat, Labour Force Survey (2019)

2.1.1 Cenni sul funzionamento del mercato del lavoro

La riduzione della disoccupazione di lunga durata ha rappresentato uno dei principali obiettivi di una serie di riforme delle politiche attive varate in Finlandia a partire dai primi anni '90, in seguito alla crisi economica che aveva lasciato il Paese con un preoccupante livello di disoccupazione strutturale anche dopo che l'economia si era stabilizzata in termini di crescita⁶.

Le prime riforme avviate hanno previsto una razionalizzazione dei servizi pubblici per l'impiego, migliorandone misure e servizi e introducendone di nuovi. Questo processo ha riformato quasi ogni elemento dei servizi di collocamento, ma è stato effettuato senza alcun reale cambiamento organizzativo.

Con le successive riforme iniziate negli anni 2000, la Finlandia ha apportato importanti cambiamenti a livello organizzativo come parte di un più ampio miglioramento del processo decisionale a livello orizzontale. Nel 2002 sono stati avviati in 18 comuni i *Joint Service Centre*, per promuovere la cooperazione tra le agenzie del lavoro, degli affari sociali e le istituzioni di assicurazione sociale, al fine di fornire risposte integrate ai bisogni dei disoccupati di lunga durata.

Grazie ai risultati positivi delle sperimentazioni, nel 2004-2005 è stata realizzata una radicale riforma dei servizi pubblici per l'impiego incentrata sul miglioramento dei servizi, sull'attivazione di benefici economici per il sostegno del mercato del lavoro, sul rafforzamento delle misure attive per l'orientamento verso il reinserimento lavorativo, sulla definizione di un sistema di diritti e doveri dei disoccupati e di facilitazioni per la loro assunzione.

⁶ Budapest Institute, *Literature review and identification best practices on integrated social service delivery - Part II - Country case studies*, Brussels, March 2015.

La riforma dei servizi pubblici per l'impiego fa parte di una più ampia agenda politica di riforma sociale e occupazionale, il *Government Employment Policy Programme* (GEPP), basata sulla cooperazione di diversi ministeri (Ministero degli Affari sociali, Ministero dell'istruzione, Ministero della Salute e Ministero del Commercio) sotto la guida del Ministero del Lavoro con l'obiettivo di ridurre le sovrapposizioni e migliorare l'integrazione orizzontale delle politiche. Nel corso degli anni si è formato un chiaro consenso sulla necessità dell'integrazione delle politiche per risolvere il problema della disoccupazione strutturale e il reinserimento di persone con molteplici svantaggi nel mercato del lavoro.

In particolare, la riforma ha introdotto il piano di azione individuale, una sorta di accordo contrattuale tra i servizi per l'impiego e la persona in cerca di occupazione, predisposto dopo un colloquio e aggiornato periodicamente, mediante il quale, in una logica di *workfare*, è richiesto un impegno personale dell'interessato per il reinserimento lavorativo⁷.

Uno dei risultati più significativi della riforma è stato l'apertura dei Centri LAFOS (Centri di servizio per la forza lavoro), unità organizzative innovative, supportate da una rete di *governance* interministeriale, che forniscono un'ampia varietà di servizi secondo un approccio *user-oriented*.

I servizi per l'impiego, inizialmente caratterizzati da un elevato livello di decentralizzazione, sono stati riorganizzati nel 2013⁸: nell'ottica di una maggiore efficienza e armonizzazione su scala nazionale dei servizi, la riforma ha previsto l'accorpamento delle 74 unità amministrative dei servizi pubblici per l'impiego in 15 unità a livello regionale, gli *ELY Centre*, responsabili dell'implementazione degli indirizzi del governo centrale anche in materia di lavoro.

Nell'ambito di una più ampia riforma delle competenze regionali, la responsabilità degli *ELY Centre* passerà nel 2019 alle 18 regioni autonome della Finlandia che gestiranno autonomamente un modello *multi provider* con servizi del pubblico, del privato e del terzo settore.

2.1.2 Le principali misure e politiche rivolte ai disoccupati di lunga durata

In linea di principio, il sistema del servizio di collocamento finlandese e le misure di attivazione sono orientati alle esigenze di ciascuno: consulenza individuale, orientamento, incontri periodici con un assistente sociale.

Dopo la registrazione, che avviene prevalentemente *online*, l'utente viene indirizzato sulla base delle specifiche esigenze verso tre linee di servizio: un servizio di *matching* domanda e offerta di lavoro, un servizio di attivazione per lo sviluppo di competenze necessarie per l'integrazione e l'occupazione socio-lavorativa e un servizio per l'impiego rafforzato per i soggetti che necessitano di un supporto individuale più intensivo, come il servizio sanitario e/o il riferimento a servizi multiprofessionali.

Entro due settimane dalla registrazione, il *counsellor* dei servizi pubblici per l'impiego organizza la prima intervista con il disoccupato, telefonica o *online*, al termine della quale viene redatto un *individual employment plan* che viene aggiornato, se necessario, dopo tre mesi.

Uno strumento di *profiling* statistico è a supporto dei *counsellor* per valutare il rischio che un disoccupato permanga nello stato di disoccupazione per più di 12 mesi.

⁷ *La lotta alla disoccupazione di lunga durata: l'esperienza finlandese*, Italia Lavoro, Roma, 2003.

⁸ *The Finnish case: measures to tackle long term unemployment*, a cura di Kimmo Ruth, Ministry of Employment and the Economy, 2012.

Se lo stato di disoccupazione persiste, le interviste si svolgono con cadenza trimestrale per tutto il periodo e con un monitoraggio più stringente del piano individuale che prevede sanzioni qualora il disoccupato non rispetti gli obblighi previsti⁹.

Tra il 2004-2007 sono stati aperti 39 centri LAFOS che coprono circa il 40% dei 161 comuni della Finlandia e dal 2014 è iniziata la loro estensione a livello nazionale. Obiettivo dei centri è quello di migliorare l'occupabilità dei disoccupati di lunga durata e degli altri gruppi difficili da collocare nel mercato del lavoro, al fine di ridurre il numero dei beneficiari dei sussidi di disoccupazione e dunque la spesa. I centri forniscono, anche attraverso accordi di cooperazione locale tra i partner, servizi mirati agli utenti, combinando l'occupazione, i servizi sociali e sanitari e numerosi servizi aggiuntivi che aiutano a identificare e affrontare i problemi individuali nella ricerca di un lavoro.

La struttura organizzativa dei centri è costituita da:

- *steering group* a livello nazionale, responsabile della pianificazione, della supervisione e del monitoraggio dell'intero stato di implementazione dei Centri LAFOS. Il Ministero del Lavoro è stato capofila del gruppo direttivo in stretta collaborazione con il Ministero degli Affari sociali e della Sanità, l'Istituto nazionale delle assicurazioni sociali (Kela) e l'Associazione delle autorità locali e regionali finlandesi;
- *steering group* locali con accordi tra uffici di collocamento e comuni. Entrambe le parti hanno fornito lo stesso numero di lavoratori nei Centri e condiviso i costi relativi alla gestione dei servizi;
- *management group* a livello locale, composti da attori dei servizi per l'impiego, i servizi di assistenza sociale e sanitaria, l'Istituto delle assicurazioni sociali e altri attori del terzo settore, che sono l'organo di coordinamento dell'attuazione, della pianificazione e di *budget* dei centri LAFOS.

I risultati della valutazione della fase pilota dei centri LAFOS hanno mostrato un miglioramento della qualità dei servizi: oltre l'80% degli utenti risulta soddisfatto dei servizi erogati dai Centri, apprezza la disponibilità dei membri dello *staff*, il fatto che le loro situazioni individuali siano meglio riconosciute e prese in considerazione nella pianificazione e fornitura di servizi, la versatilità dei servizi offerti e il modo in cui sono stati coinvolti nella strategia di attivazione. Dal punto di vista organizzativo, l'utilizzo del *working pair method*, ovvero il lavoro congiunto tra personale degli SPI e dei servizi sociali municipali, ha consentito di superare i conflitti iniziali e di imparare gli uni dagli altri, integrando le rispettive competenze nell'ottica dell'apprendimento reciproco.

I centri LAFOS hanno creato, inoltre, dei mercati del lavoro protetti, vale a dire ambienti di lavoro in cui i disoccupati di lunga durata vengono coinvolti in progetti di utilità pubblica, sviluppando in tal modo abitudini di lavoro positive, competenze trasversali e alcune capacità professionali funzionali a trovare un impiego non sovvenzionato e sostenibile. I destinatari sono persone in cerca di lavoro che non sono riuscite a ottenere un impiego attraverso i canali tradizionali e che devono affrontare molteplici difficoltà che richiedono un intenso supporto personale.

L'introduzione dei centri LAFOS è stata coordinata con una riforma del 2006 che ha reso i comuni responsabili del finanziamento delle indennità di disoccupazione, in particolare per i disoccupati di lunga durata.

⁹ OECD, *Back to Work Back to Work: Finland Improving the Re-employment Prospects of displaced workers*, Paris, 2016.

Questo cambiamento ha incentivato il Comune ad attivare maggiormente i disoccupati a lungo termine. In effetti, i tassi di partecipazione nelle misure di attivazione sono aumentati dal 10% nel 2005 al 35% nel 2007¹⁰.

Una valutazione dell'OCSE ha concluso che l'impatto combinato delle riforme finanziarie e l'introduzione dei centri LAFOS ha contribuito a un calo significativo dei disoccupati di lunga durata dal 2004 al 2008, soprattutto di coloro che ricevevano i sussidi di assistenza alla disoccupazione.

Tuttavia, le transizioni verso l'occupazione per i disoccupati di lunga durata, sebbene più elevate rispetto al passato, non sono state alte come previsto; molti utenti sono passati da un programma di politica attiva all'altro senza però avere concrete possibilità di occupazione. Questo sembra dovuto al fatto che non sono stati presi sufficientemente in considerazione i fattori esterni di occupabilità, ad esempio le relazioni con il settore privato e con i datori di lavoro erano scarse.

Nel 2014 il governo ha approvato una norma, l'*Act 1369/2014 on Employment promoting multi-sectoral cooperative services*, volta a rendere più efficace e vincolante la cooperazione tra le varie agenzie - SPI, servizi sanitari e sociali municipali e Kela - e ha richiesto a tutte le aree della Finlandia di introdurre servizi sul modello dei centri LAFOS per i disoccupati di lungo periodo più svantaggiati.

¹⁰ *The Governance of Active Welfare States in Europe*, a cura di Willibrord de Graaf, Rik Van Berkel, T. Sirovátka, Basingstoke, 2011.

BOX 1

AFFRONTARE LA DISOCCUPAZIONE A LUNGO TERMINE ATTRAVERSO LA COLLABORAZIONE MULTISETTORIALE IN FINLANDIA*: I *MULTI-SECTORAL COOPERATIVE SERVICE*

Molti dei disoccupati di lungo periodo più svantaggiati, specialmente quelli con problemi di salute, hanno bisogno di un supporto complessivo che non può essere fornito esclusivamente dai servizi pubblici per l'impiego. Per tale ragione nel 2015 è stata istituita una rete nazionale di 33 servizi congiunti multisettoriali, i *Multi-sectoral cooperative service*, gestiti congiuntamente dagli SPI, dai comuni e dal KELA, l'Istituto nazionale di previdenza. L'approccio di collaborazione multisettoriale è volto ad affrontare una moltitudine di barriere: sanitarie, familiari e personali con l'obiettivo di migliorare gradualmente l'occupabilità. Gli interventi iniziali hanno previsto una valutazione congiunta e la definizione di un piano di attivazione con ogni singolo partecipante all'interno di *team* multiprofessionali.

Questa fase è stata seguita da tirocini di lavoro strutturati per facilitare i partecipanti nella successiva ricerca di un'occupazione. Ciò ha previsto referenze e collocamenti presso una vasta gamma di fornitori di esperienza lavorativa sovvenzionata, comprese le imprese sociali e altri progetti di mercato del lavoro protetto, erogati da organizzazioni senza scopo di lucro.

I destinatari di questi servizi includono persone in cerca di lavoro con problemi significativi, che necessitano quindi di un supporto più completo, disoccupati di lunga durata, e giovani di età inferiore ai 25 anni disoccupati da più di sei mesi.

La partecipazione ai servizi congiunti multisettoriali è obbligatoria per coloro che fanno riferimento al servizio. Il rinvio al servizio è seguito da un'intensa fase di valutazione che include l'accordo su un "piano di occupazione multidimensionale". Il piano agisce come una *road map* per il soggetto e riflette la distribuzione dei compiti e delle responsabilità tra le diverse agenzie, tra cui uno stretto supporto, il *follow-up* e la valutazione dei progressi. L'intensità e il contenuto delle misure incluse nei piani variano a seconda delle esigenze del partecipante fino ad includere la riabilitazione medica, professionale, sociale o la psicoterapia riabilitativa per coloro i cui problemi di impiego sono legati alla salute mentale.

I disoccupati che nel 2017 hanno usufruito di questo servizio sono stati 18.500. Nello stesso anno 15mila persone hanno concluso il percorso: di queste il 15% non ha avuto più bisogno di questo tipo di servizio, il 12% ha iniziato a lavorare nel mercato del lavoro aperto; il 10% ha iniziato un percorso di formazione.

* University of Primorska, *Combating long-term unemployment in Slovenia. A study under Component 4: Comparative review of selected themes of Slovenia's social policies of the project. Development of Reform Strategies for Social Protection in Slovenia*, Ljubljana, Agosto 2017

2.1.3 Benefici e servizi a supporto dei disoccupati di lunga durata

Il sistema finlandese di tutela della disoccupazione si articola in due tipi di prestazioni¹¹:

- *income-related benefits* (indennità di disoccupazione) legata al reddito ed erogata da fondi volontari di disoccupazione;
- *basic unemployment allowance* e il *labour market subsidy*, destinati ai disoccupati che non hanno diritto all'*income-related benefits* - perché le loro prestazioni legate al reddito dopo il periodo di 500 giorni sono scadute o perché non soddisfano i criteri di assunzione o perché non fanno parte dei fondi volontari di disoccupazione - entrambi erogati dall'Istituto di previdenza sociale (Kela)¹².

¹¹ European Social Policy Network (ESPN), *Thematic report on integrated support for LTU - Finland*, European Commission, Brussels, May 2015.

¹² <https://www.kela.fi/web/en/frequently-asked-questions-about-the-activation-model>.

Per beneficiare delle indennità di disoccupazione e dell'assistenza sociale, una persona deve essere registrata presso il *TE Office*, l'Ufficio per l'occupazione e lo sviluppo economico, che rilascia una dichiarazione di ammissibilità del richiedente all'indennità di disoccupazione.

Come ha sottolineato la Commissione europea nel documento di Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale 2018 della Finlandia¹³ il complesso sistema di benefici e la combinazione dei diversi tipi di *allowance* costituiscono delle "trappole per la disoccupazione". Infatti, questi e altri *benefit* sono legati al reddito e questo riduce l'attrattiva del lavoro a breve termine o *part-time* in quanto non sufficientemente remunerativo. È probabile che l'esperimento di reddito di base in corso fornisca alcune informazioni per la revisione del sistema di sicurezza sociale (Box 3 pag. 25).

Per questo il Consiglio dell'Unione europea ha raccomandato alla Finlandia di rafforzare gli incentivi per accettare il lavoro e garantire servizi adeguati e ben integrati per i disoccupati e gli inattivi.

Il Ministero degli Affari economici e dell'occupazione ha previsto un sistema di sanzioni per l'indennità di disoccupazione per rafforzare la ricerca di lavoro attiva e indipendente. L'obiettivo è quello di enfatizzare l'occupazione attiva e promuovere la mobilità regionale del lavoro.

Due diverse agenzie in Finlandia sono responsabili del pagamento delle indennità di disoccupazione: i Fondi per la disoccupazione e il Kela. Il sistema dei benefici si estende anche a una serie di schemi sovrapposti: ad esempio, il Kela paga l'assegno per l'alloggio al 52% dei beneficiari di sussidi di base per la disoccupazione e sussidi al mercato del lavoro, mentre circa il 20% dei beneficiari delle indennità di disoccupazione di base e il 32% dei beneficiari del *labour market subsidy* ricevono anche l'assistenza sociale municipale (*municipal social assistance*).

Dal punto di vista amministrativo, le questioni relative alla disoccupazione rientrano nelle competenze del Ministero del lavoro, mentre i servizi sociali e l'assistenza sociale rientrano in quelle del Ministero degli Affari sociali e della sanità. Di conseguenza, la responsabilità per la verifica del piano di attivazione spetta ai due soggetti a seconda del tipo sostegno e fonte di finanziamento utilizzati.

Nel 2017 è stata trasferita l'assistenza sociale di base al Kela al fine di facilitare l'armonizzazione dei regimi di protezione del reddito in caso di disoccupazione.

Nel gennaio 2018 è entrata in vigore la legge sul modello di attivazione per la tutela della disoccupazione (*Act on the Activation Model for Unemployment Security*)¹⁴. Il modello di attivazione prevede che l'ente che eroga il sussidio di disoccupazione esegua il monitoraggio e decida l'importo del sussidio. Quindi, in caso di un sostegno al mercato del lavoro o di un'indennità di disoccupazione di base, il monitoraggio è di responsabilità del Kela, mentre nel caso di un'indennità di disoccupazione il monitoraggio è svolto dal fondo di disoccupazione.

Entro il periodo di revisione di 65 giorni del sussidio di disoccupazione, è necessario soddisfare il cosiddetto requisito di attività in modo che il beneficio sia pagato per intero. Se il requisito di attività non è soddisfatto, il sussidio di disoccupazione sarà ridotto del 4,65% per il successivo periodo di revisione.

Per mantenere invariato il sussidio di disoccupazione, la persona in cerca di lavoro deve:

¹³ Recommendation for a Council Recommendation on the 2018 National Reform Programme of Finland and delivering a Council opinion on the 2018 Stability Programme of Finland, Brussels, COM(2018) 425 final, 23.5.2018, p. 4.

¹⁴ http://www.te-palvelut.fi/te/en/information/use_te_services/FAQ_Activation_Model/index.html.

- svolgere 18 ore di lavoro retribuito;
- guadagnare nel lavoro autonomo un totale di almeno il 23% del fabbisogno mensile di reddito per un lavoratore autonomo che abbia diritto all'indennità di disoccupazione di base nel 2018, 241 euro circa;
- partecipare a cinque giorni di servizi di promozione dell'occupazione da parte dell'ufficio TE (ad es. *coaching*, orientamento professionale).

Altre misure volte a ridurre la disoccupazione di lunga durata sono:

- emendamenti della legge sui contratti di lavoro (Legge n. 55/2001), entrati in vigore il 1 gennaio 2017, che consentono ai datori di lavoro di assumere disoccupati di lunga durata con contratto a tempo determinato senza alcun giustificato motivo specifico e con un periodo di prova che può arrivare a sei mesi invece dei quattro normalmente previsti;
- misure di aiuto finanziario in favore di quei datori di lavoro, in special modo le piccole e medie imprese, che assumono disoccupati appartenenti alle fasce deboli a rischio di esclusione sociale, come appunto i disoccupati di lunga durata, purché ai soggetti in questione sia assicurata una formazione all'interno dell'impresa, così da favorirne la riqualificazione professionale.

2.1.4 I principali attori responsabili della *governance* delle politiche di reinserimento dei disoccupati di lunga durata

Come in molti altri Paesi europei, la responsabilità istituzionale per il contrasto alla disoccupazione in Finlandia è condivisa da diversi Ministeri e Agenzie:

Ministry of Economic Affairs and Employment: responsabile per l'occupazione, l'imprenditorialità e l'integrazione degli immigrati. In particolare, l'attuazione della Raccomandazione europea sull'inserimento dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro (2016/C 67/01) rientra tra le sue competenze. Il Ministero fornisce, inoltre, finanziamenti per gli SPI e amministra i 15 Centri ELY.

Ministry of Social Affairs and Health: responsabile dello sviluppo e della preparazione della legislazione sulla sicurezza del reddito dei disoccupati.

Centres for Economic development, transport and environment - ELY centres: responsabili dell'attuazione e sviluppo a livello regionale delle strategie del governo centrale. La Finlandia ha un totale di 15 centri ELY, che hanno il compito di promuovere la competitività regionale, il benessere, lo sviluppo sostenibile e il contenimento dei cambiamenti climatici. Gli ELY centres guidano e supervisionano le attività di TE Office. Rientrano nella competenza del *Ministry of Economic Affairs and Employment* ma svolgono anche compiti che rientrano nelle funzioni amministrative del Ministero dell'Ambiente, del Ministero dei Trasporti e delle comunicazioni, del Ministero dell'Agricoltura e delle foreste, del Ministero dell'Istruzione e della cultura e del Ministero dell'Interno.

Uffici SPI: responsabili dell'intera offerta di servizi per l'occupabilità a livello locale e regionale: dalla registrazione per chi cerca lavoro, al *job matching*, e al *counselling* sino all'invio ai diversi programmi del mercato del lavoro.

Employment and economic development offices - TE Office: operano all'interno degli SPI, sono uffici di collocamento ai quali si possono rivolgere i disoccupati. Oltre ai 15 TE Office regionali (prima della riforma SPI nel 2013 erano 74), ci sono 120 uffici TE a livello locale. In collaborazione con un esperto TEO, ciascun disoccupato elabora un piano (piano di impiego, piano di attivazione e piano di integrazione per gli immigrati) contenente l'obiettivo di ricerca di lavoro. Il piano è personalizzato e adattato alle esigenze personali del richiedente e la sua attuazione è valutata a intervalli regolari.

Centri LAFOS: istituiti tra il 2004 e il 2007, gestiscono i servizi integrati rivolti ai disoccupati di lunga durata e agli altri soggetti in condizione di disoccupazione per diverse ragioni (disabilità, salute, reddito, problemi sociali ecc.). I loro servizi includono: servizi per l'occupazione, servizi sociali e sanitari, riabilitazione, assicurazioni sociali e terze parti. Lo staff dei Centri proviene da diversi uffici: uffici di collocamento, uffici comunali di assistenza sociale e Istituto nazionale di previdenza sociale.

*Istituto nazionale di previdenza sociale (KELA)*¹⁵: insieme al Tyj¹⁶ che riunisce 26 fondi di disoccupazione indipendenti, è responsabile dell'erogazione dei sussidi di disoccupazione (*unemployment assistance*), dei sussidi di assistenza (*assistance benefit*) e delle pensioni di invalidità.

Comuni: sono responsabili della fornitura di servizi sociali e sanitari, di cui beneficiano molti disoccupati di lunga durata, finanziano la metà dei costi operativi degli uffici SPI, mentre l'altra metà è finanziata dal *Ministry of Economic Affairs and Employment*.

2.1.5 Approcci adottati in risposta alla Raccomandazione del Consiglio e buone pratiche

La Finlandia non ha ancora adottato una specifica strategia in risposta alla Raccomandazione europea, ma tutte le aree di intervento della Raccomandazione sono coperte da misure specifiche. Nell'ambito dell'*Employment Committee* (EMCO) è continuata nel 2018 la rilevazione sullo stato di implementazione da parte degli Stati membri della Raccomandazione del Consiglio sull'integrazione dei disoccupati di lunga durata nel mercato del lavoro. Tenendo conto dell'indagine di EMCO¹⁷ e di quella svolta nell'ambito dello *European Network of Public Employment Services*¹⁸ nel luglio 2018, lo stato dell'arte in Finlandia sull'implementazione della Raccomandazione risulta essere il seguente:

Registrazione

L'Ufficio per l'occupazione e lo sviluppo economico presso gli SPI, il TE Office, è responsabile della registrazione di tutte le persone in cerca di lavoro. Attualmente la copertura della registrazione è ampia, quasi al 100%, e viene fatta soprattutto *online*. Per richiedere il sussidio di disoccupazione o l'assistenza sociale, una persona deve essere registrata come persona in cerca di lavoro presso l'Ufficio SPI. L'istituto di

¹⁵ https://www.kela.fi/web/en/news-archive/-/asset_publisher/IN08GY2nIrZo/content/changes-to-kela-benefits-in-2018?_101_INSTANCE_IN08GY2nIrZo_redirect=%2Fweb%2Fen%2Fnews-archive.

¹⁶ http://www.tyj.fi/eng/earnings-related_allowance/amount_of_allowance/activity_requirement/.

¹⁷ EMCO 2018, *Review of the implementation of the Council Recommendation on the integration of the long-term unemployed into the labour market, Multi-lateral surveillance self-assessment form for: Finland*.

¹⁸ ICON-INSTITUT Public Sector GmbH European Network of Public Employment Services, *Ah hoc module to the 2018 PES capacity questionnaire survey report, Icon Institut*, July 2018.

assicurazione sociale della Finlandia, responsabile dell'assegnazione dell'assistenza sociale dal 2017, può ridurre l'entità dell'assistenza sociale di base se una persona non si registra come disoccupata e questo ha ulteriormente incentivato la registrazione. Ogni anno, quasi un quinto dei disoccupati di lunga durata in Europa diventa inattivo a causa di tentativi di ricerca di lavoro falliti. In considerazione di tale rischio, la Raccomandazione chiede agli Stati membri di fornire un sostegno individualizzato per i disoccupati di lungo periodo e di garantire un maggior coordinamento di servizi. A tal fine il sistema finlandese fin dal 2011 prevede sanzioni immediate nel caso in cui i soggetti rifiutino offerte lavorative o di partecipare a misure di politiche attive.

Punto unico di contatto (One stop shop)

Gli SPI hanno un ruolo strategico nel rinvio ai singoli punti di contatto. Infatti, dopo la registrazione, un *case worker* effettua per ciascun disoccupato un *counselling* volto a identificare le specifiche necessità: sociali, sanitarie o educative o di supporto economico.

Il disoccupato beneficia di un supporto completo, dall'informazione fino al rinvio ai diversi servizi. Gli SPI collaborano con i servizi territoriali locali e l'ufficio locale dell'Istituto di previdenza sociale.

Dal 2015 è stato realizzato un servizio congiunto di promozione dell'occupabilità, il *Multisectoral Joint Service* (cfr. box 1, pag. 18). Si tratta di una rete permanente di cooperazione tra SPI, municipalità e Istituto delle assicurazioni sociali. Tale servizio valuta in modo complessivo le esigenze dell'utente e redige un piano multisettoriale finalizzato all'occupazione. Gli esperti di diversi settori amministrativi sono insieme responsabili del progresso e del *follow-up* dell'intero percorso. Il *database* comune chiamato *TYPPI* funziona anche come strumento per monitorare il processo. Il servizio copre circa 35.000 utenti al mese che, in base all'*assessment*, devono poter beneficiare di una gamma di servizi disponibili.

Per sviluppare la cooperazione tra servizi di collocamento pubblici e privati e potenziare il ruolo di questi ultimi, sono state avviate azioni per migliorare la trasmissione di dati alle organizzazioni private accreditate. A tale proposito è in discussione in Parlamento un disegno di legge che prevede anche per i servizi di collocamento privati la possibilità di elaborare un piano per l'occupazione e di ottenere dagli SPI, a titolo gratuito, le informazioni essenziali per l'erogazione del servizio ai singoli utenti.

BOX 2

L'INIZIATIVA *OHJAAMO**: ONE-STOP SHOPS PER I GIOVANI DISOCCUPATI

L'iniziativa *Ohjaamo*, che si realizza su tutto il territorio nazionale, mira a ridurre la disoccupazione giovanile in generale e in particolare la disoccupazione giovanile di lunga durata, e si ispira a una precedente iniziativa pilota (la misura Petra) attuata nella città di Vantaa con il contributo del Fondo sociale europeo. Il progetto ha creato 40 sportelli unici in tutta la Finlandia che offrono informazioni, consulenza, orientamento e sostegno in una serie di settori.

Fra i servizi forniti, l'assistenza e l'orientamento per la redazione del CV e le domande di lavoro e, in caso di necessità, indirizzano il soggetto verso i servizi sociali e sanitari. Non provvedono alla formazione, ma in pratica l'iniziativa guida e supporta i giovani - registrati come disoccupati presso i centri per l'impiego - affinché prendano parte alle misure relative al mercato del lavoro. Anche i NEET non registrati vengono incoraggiati a iscriversi.

Una volta iscritti, vengono effettuate valutazioni approfondite, per indirizzarli verso un programma di integrazione nell'occupazione, o di riabilitazione. I partecipanti inoltre ricevono un aiuto economico per il sostentamento, l'alloggio o l'assistenza sanitaria. Le misure si attuano attraverso la cooperazione con gli attori a livello statale, quali il Ministero degli affari economici e dell'occupazione, i datori di lavoro locali e gli istituti scolastici e di formazione, diverse ONG e l'Associazione finlandese per la salute mentale che indirizza i giovani disoccupati verso *Ohjaamo*.

* Eurofound, *Long-Term unemployed youth: characteristic and policy responses*, 2017.

Approccio personalizzato

I servizi di consulenza offerti ai disoccupati di lunga durata differiscono dai servizi di assistenza analoga rivolti ad altri gruppi di disoccupati in termini di frequenza e natura del contatto. Dopo 12 mesi di disoccupazione, infatti, i contatti tra il consulente e il disoccupato sono più frequenti rispetto ad altri gruppi di disoccupati e preferibilmente di persona. Il consulente prende in carico direttamente il disoccupato analizzandone le caratteristiche individuali, la storia lavorativa, le qualifiche e le condizioni di salute. Inoltre i consulenti che lavorano con i disoccupati di lunga durata ricevono una formazione *ad hoc*, ad es. su come agire in situazioni straordinarie, sui diversi approcci di valutazione dell'occupabilità e sulla rivalutazione della condizione del disoccupato dopo la sua presa in carico da parte dei servizi pubblici per l'impiego.

Accordo d'inserimento lavorativo - Job Integration Agreement (JIA)

La Raccomandazione prevede che gli SPI offrano un JIA per ogni disoccupato di lungo periodo prima che siano trascorsi i 18 mesi di disoccupazione. L'accordo, redatto e sottoscritto congiuntamente dal *counselor* e dal disoccupato, identifica il percorso necessario per migliorare le competenze, per rafforzare le *skill* utili per rientrare nel mercato del lavoro o per prevedere misure relative all'esame delle capacità lavorative o dello stato di salute. L'accordo copre l'assistenza sia nella ricerca di lavoro sia nel posto di lavoro, l'istruzione e la formazione, il supporto per una maggiore mobilità, i servizi di assistenza all'infanzia e altri servizi sociali.

Il primo colloquio è organizzato entro due settimane dalla registrazione. Consiste nel controllare e integrare le informazioni sull'occupazione, valutare la necessità di servizi specifici ed elaborare il piano per l'occupazione. Allo stesso tempo, è possibile valutare la probabilità di una disoccupazione prolungata uti-

lizzando lo strumento di profilazione. Il piano individuale stabilisce le misure di ricerca di lavoro concordate, definisce le esigenze per i servizi di chi cerca lavoro e altri servizi che promuovono l'occupazione e le valutazioni degli esperti. Se necessario, il piano può includere un accordo con altri servizi per sviluppare e rafforzare competenze e abilità, per valutare la capacità lavorativa residua o lo stato di salute. Dal 2017 le persone in cerca di lavoro devono essere intervistate a intervalli di tre mesi. Ciò consente una valutazione aggiornata delle esigenze dell'utente e modifiche su misura nel piano di occupazione. La redazione e la revisione dei piani di occupazione sono monitorate regolarmente. Nel 2017, poco più del 76% di tutti i disoccupati di lunga durata registrati in Finlandia ha ricevuto un JIA; di questi il 22% è riuscito ad entrare nel mercato del lavoro.

Coinvolgimento dei datori di lavoro

Rafforzare la collaborazione con i datori di lavoro è considerato uno dei fattori chiave per aumentare l'occupazione dei disoccupati di lunga durata e l'efficacia degli interventi.

Le visite aziendali da parte degli SPI (circa 20.000 l'anno) rimangono il miglior modo per entrare in contatto con i datori di lavoro, per trovare opportunità di lavoro nascoste e fornire informazioni sulle competenze dei candidati in cerca di lavoro. Una campagna mediatica è stata condotta nella primavera 2018 al fine di sensibilizzare i datori di lavoro (in particolare le PMI) sulla varietà e la qualità dei servizi offerti dagli SPI. Sono inoltre previsti degli incentivi economici (sussidi salariali) forniti dai TE Office per incoraggiare i datori di lavoro a reclutare disoccupati di lunga durata. La durata della disoccupazione influenza sia il livello della sovvenzione salariale (che può variare dal 30% al 50%) sia la durata del periodo sovvenzionato. Parte integrante della cooperazione con i datori di lavoro è il Consiglio consultivo locale per l'occupazione e il servizio aziendale, nominato dagli SPI. Il Consiglio collabora con parti sociali e organizzazioni imprenditoriali regionali per monitorare e gestire i cambiamenti nel mercato del lavoro. Nonostante ciò il coinvolgimento dei datori di lavoro rimane una sfida da affrontare per la Finlandia: i datori di lavoro non sono sufficientemente consapevoli dei servizi che i servizi pubblici per l'impiego possono offrire, il regime di sussidi salariali non è molto diffuso tra le imprese private; infine è difficile convincere i datori di lavoro ad assumere disoccupati di lungo periodo a causa dei pregiudizi nei loro confronti.

Le sfide

In Finlandia è in preparazione una grande riforma amministrativa che intende sviluppare e potenziare la cooperazione tra servizi di collocamento pubblici e privati. Con dei progetti pilota si stanno sperimentando nuovi servizi di *coaching* e di ricerca di lavoro per completare la gamma dei servizi offerti. Tali servizi sono acquistati come metodo "*black-box*" dai fornitori di servizi privati, che rappresenta un nuovo approccio nella fornitura di servizi. Il servizio acquistato viene pagato solo quando il fornitore ottiene un lavoro per il "cliente" nel mercato del lavoro aperto. Nel caso in cui un lavoro non venga trovato, il fornitore del servizio ottiene un risarcimento per un rapporto di feedback sulla situazione del cliente. Il rapporto include una valutazione dei fattori che ostacolano o possono, al contrario, favorire l'accesso al mondo del lavoro. Un aspetto chiave del modello operativo consiste nel migliorare la trasmissione dei dati alle organizzazioni private selezionate per fornire servizi o per gestire azioni connesse al processo del servizio. A tale proposito c'è un disegno di legge governativo in Parlamento per permettere al servizio del

settore privato di assumersi le proprie responsabilità nel processo di servizio (ad esempio, per elaborare un piano per l'occupazione).

Nell'ottica della promozione della cooperazione tra servizi pubblici e privati per l'impiego, il Ministero degli Affari economici e dell'occupazione ha avviato dei progetti pilota, i SIB - *Social Impact Bond* - per promuovere il contrasto alla disoccupazione di lunga durata. L'organizzazione di gestione selezionata istituisce un fondo e accumula capitali privati per finanziare i servizi per l'impiego. Altri compiti consistono nel selezionare e guidare i diversi fornitori di servizi privati che effettueranno gli effettivi interventi ai disoccupati di lunga durata.

Per la crescita dell'occupazione, e nonostante le recenti misure adottate dalle autorità finlandesi, come la sperimentazione del *basic income* i cui primi risultati sono stati resi disponibili nel corso del 2019, la Commissione europea richiede l'adozione di maggiori incentivi per accettare il lavoro e un più ampio uso di politiche attive del mercato del lavoro destinate ai singoli target: disoccupati di lunga durata, migranti e inattivi della fascia d'età 25-39¹⁹.

BOX 3

LA SPERIMENTAZIONE DEL REDDITO DI CITTADINANZA

Dal 1 gennaio 2017, la Finlandia ha avviato un esperimento sociale volto a ridurre la povertà e aumentare il tasso di occupazione. L'esperimento del *Basic Income* è stato implementato da Kela, l'Istituto delle assicurazioni sociali, dal 1 gennaio 2017 fino al 31 dicembre 2018 e ha coinvolto un campione di 2000 persone di età compresa tra 25 e 58 anni.

Coloro che hanno partecipato all'esperimento hanno ottenuto nell'arco di tempo considerato un reddito di base pari a 560 euro al mese. È rimasto lo stesso durante l'esperimento e non è stato ridotto da nessun altro reddito che il partecipante potesse avere. I partecipanti che hanno trovato lavoro durante l'esperimento hanno continuato a ricevere un reddito base. Il reddito di base era esente da imposta. Poiché non era incluso nel reddito imponibile, non ha avuto conseguenze sulla tassazione dei beneficiari. Si valuteranno i risultati ottenuti: quanti tra i 2mila selezionati lavorano, anche *part-time*, se il loro benessere generale è aumentato, se l'ansia legata alla disoccupazione è diminuita grazie alla sicurezza di un reddito.

Una volta conclusa la sperimentazione, la Finlandia prevede di avviarne un'altra incentrata su un unico *universal credit* analogo a quello introdotto nel 2013 in Gran Bretagna al posto di una serie di sussidi diversificati come quello per la casa e quelli di sostegno al reddito*. Tuttavia, i primi risultati sull'esperimento non sono stati molto incoraggianti. Il reddito ha avuto effetti positivi sulla salute dei partecipanti, riducendone i livelli di stress, ma non sui livelli occupazionali. Dai primi dati disponibili è emerso che la percentuale che aveva avuto guadagni o reddito da lavoro autonomo è risultata essere di circa un punto percentuale più alto per i beneficiari di un reddito di base (43,70%) che per il gruppo di controllo (42,85%).

L'ammontare dei guadagni e dei redditi da lavoro autonomo è stato in media di 21 euro più basso per i beneficiari di un reddito di base (4.230 euro) che per il gruppo di controllo (4.251 euro). Lo studio degli effetti sull'occupazione dell'esperimento del reddito di base si riferisce ai dati raccolti durante il primo anno; i risultati per il secondo anno saranno pubblicati nei primi mesi del 2020.

* <http://www.oecdbetterlifeindex.org/it/countries/finland-it/>

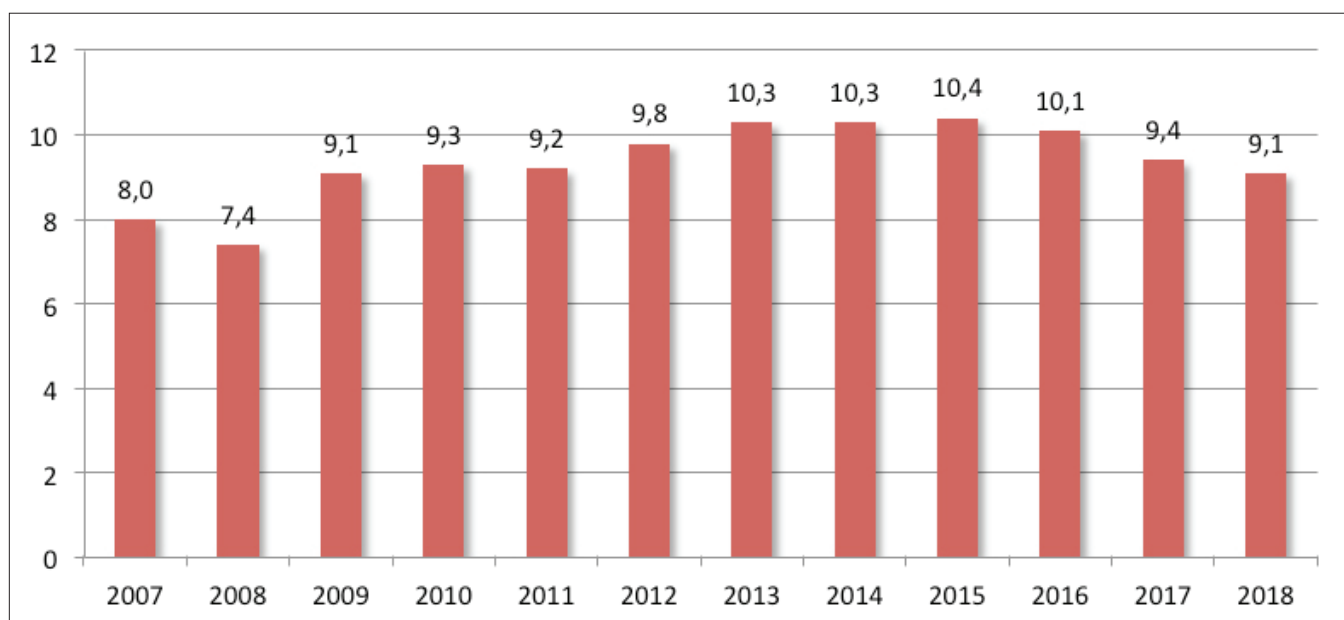
¹⁹ Recommendation for a Council Recommendation on the 2018 National Reform Programme of Finland and delivering a Council opinion on the 2018 Stability Programme of Finland, cit.

2.2 Francia

Nel settembre 2008 la Francia ha iniziato a risentire gli effetti della crisi economica mondiale, ma fino al 2010 l'ha contrastata in misura maggiore di altri Paesi industrializzati: il PIL infatti si è contratto del 1,9%, a fronte del 4% dell'Unione europea. Ma nel 2012, mentre gran parte degli Stati membri si avviava verso una relativa ricrescita, in Francia non si registrava alcun segno di ripresa: soltanto nell'industria, ad esempio, si sono persi 500.000 posti di lavoro nel periodo 2008 - 2016.

Il tasso di disoccupazione, che nel 2008 si assestava al 7,4%, ha raggiunto a partire dal 2009 dei livelli molto alti, senza mai scendere sotto il 9% e superando il 10% nel 2013 - 2016. Ancora nel 2018 la Francia è il Paese membro dell'UE in cui la disoccupazione decresce più lentamente: a fronte di una media europea del 6,8 %, il tasso di disoccupazione nel 2018 in Francia si è attestato al 9,1%, registrando un lieve calo rispetto al 2017, anno in cui ammontava al 9,4%.

Grafico 5. Tasso di disoccupazione (età 15 - 74) 2007 -2018



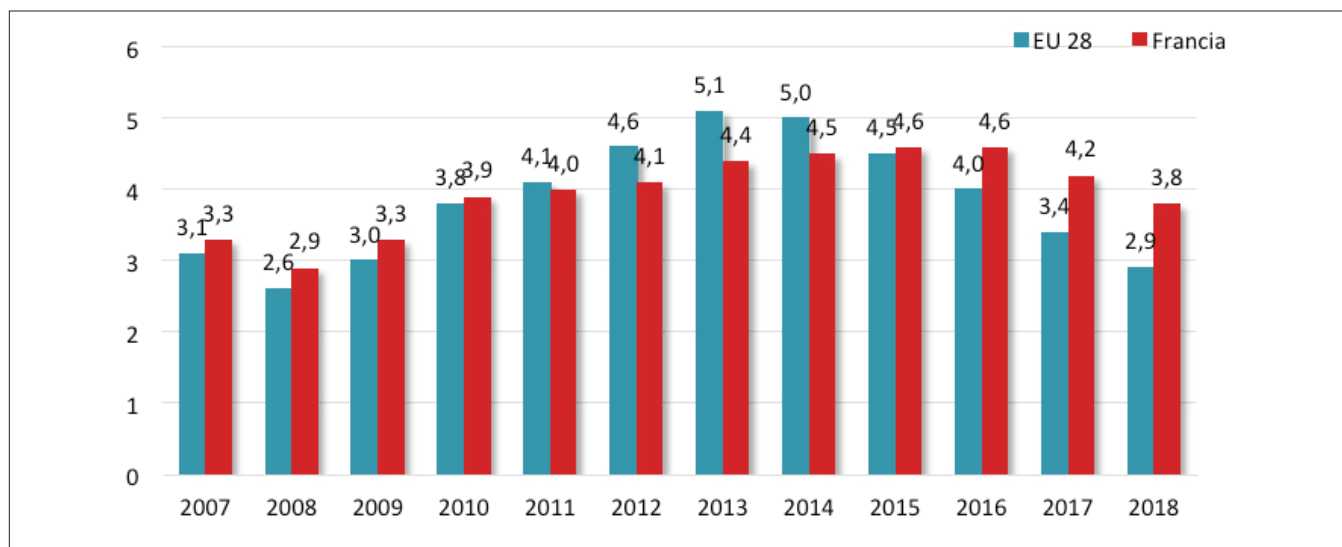
Fonte: Elaborazione ANPAL su dati Eurostat, Labour Force Survey (2019)

Se il tasso di disoccupazione giovanile (meno di 25 anni) rimane nel 2018 piuttosto elevato (20,7%), risulta in diminuzione rispetto all'anno precedente di poco più di 1 punto percentuale e mezzo. La disoccupazione è rimasta stabile per le persone di età compresa tra 25 e 49 anni e si è ridotta per gli over 50 anni. Il tasso di occupazione (15-64 anni) ha raggiunto il 65,9% nel terzo trimestre 2018, il livello più alto dall'inizio degli anni 80. Circa il 5,6% degli occupati era sottoccupato, il che significava che aveva un lavoro part-time ma desiderava lavorare di più. La quota di sottoccupazione è diminuita di 0,2 punti rispetto al secondo trimestre 2018 e di 0,6 punti nel corso dell'anno.

Il tasso di disoccupazione di lunga durata, dopo aver raggiunto nel 2016 la sua massima intensità (4,6%), ha invertito il proprio *trend* di crescita, riducendosi progressivamente negli anni successivi. Nonostante, il riassorbimento dei disoccupati di lunga durata in Francia sta procedendo ad una velocità inferiore

di quanto rilevato per il complesso dei Paesi dell'Unione, tanto che il relativo tasso di disoccupazione dal 2015 in poi risulta sempre superiore a quello complessivo dell'UE 28. Tale dinamica si riscontra per entrambi i generi della popolazione, per quanto le donne presentino tassi di disoccupazione di lunga durata costantemente inferiori a quelli degli uomini.

Grafico 6. Tasso di disoccupazione di lunga durata (età 15-74) 2007 - 2018



Fonte: Elaborazione ANPAL su dati Eurostat, Labour Force Survey (2019)

Tabella 2. Tasso di disoccupazione di lunga durata per genere (età 15 - 74) in Francia e nell'UE 2007 - 2018

	Maschi		Femmine	
	Francia	Media UE	Francia	Media UE
2008	2,6	2,4	2,6	2,8
2009	3,0	2,8	3,0	3,1
2010	3,6	3,9	3,4	3,7
2011	3,5	4,1	3,6	4,1
2012	3,8	4,6	3,6	4,6
2013	4,1	5,1	3,9	5,1
2014	4,7	5,0	4,3	5,0
2015	4,8	4,5	4,3	4,5
2016	4,8	3,9	4,3	4,0
2017	4,4	3,3	4,1	3,5
2018 I Trim.	4,0	3,1	4,0	3,3
2018 II Trim.	4,0	2,9	3,6	3,1

Fonte: Elaborazione ANPAL su dati Eurostat, Labour Force Survey (2019)

2.2.1 Cenni sul funzionamento del mercato del lavoro

In questi anni la Francia è stata caratterizzata da notevoli squilibri macro economici, dovuti in particolare alla scarsa competitività, e da un debito pubblico in aumento²⁰. La debole crescita della produttività ostacola un recupero rapido della competitività del Paese; nel 2015 il Piano *Aider, accompagner: Nouvelles solutions face au chômage de longue durée*²¹ (Aiutare, accompagnare: nuove soluzioni per affrontare la disoccupazione di lunga durata), lanciato in febbraio, mirava a prevenire il fenomeno della disoccupazione di lunga durata e si basava su un migliore orientamento attraverso una valutazione tempestiva, servizi su misura e diritto alla formazione (con *account* personale), nonché supporto nella vita quotidiana (cura dei figli, salute e alloggio); coinvolgimento del datore di lavoro che offre un piano di formazione per il lavoratore prima della sua assunzione e di un *contrat aidé* (contratto agevolato), che permette al datore di lavoro di ottenere degli aiuti economici e/o l'esonero dal pagamento degli oneri sociali.

Venivano inoltre incoraggiati i partenariati (ad esempio fra *Pôle Emploi* - Agenzia nazionale dei Servizi pubblici per l'impiego - e il dipartimento che si fa carico dell'assistenza sociale, o fra *Pôle Emploi* e le strutture per l'infanzia).

In seguito l'8 agosto 2016 con la legge El Khomri (dal nome dell'allora ministro del Lavoro Myriam El Khomri che ha presentato l'iniziale progetto di legge) o *Loi Travail*²² sono state attuate delle misure di riduzione del costo del lavoro, quindi dei contributi a carico dei datori di lavoro e degli adempimenti amministrativi per le imprese. Nelle intenzioni del Governo la riforma aveva l'obiettivo di contribuire a risollevarne l'economia nazionale e rendere più flessibile il mercato del lavoro in entrata e in uscita.

La legge prevedeva anche una misura denominata *Aide à la recherche du premier emploi* (ARPE) (supporto alla ricerca del primo impiego), un aiuto finanziario di 200 euro mensili per la durata di quattro mesi²³, che aveva come obiettivo quello di accompagnare nel mercato del lavoro i giovani laureati di età inferiore ai 28 anni e con modeste possibilità economiche, permettendo loro di beneficiare di un inserimento professionale di qualità. L'ARPE è stato soppresso alla fine del 2018.

La Francia ha inoltre proceduto per decreto il 22 settembre 2017 - come aveva annunciato il candidato Emmanuel Macron nel corso della campagna per l'elezione presidenziale del 2017 - a una revisione completa del Codice del lavoro, mediante l'emanazione della riforma che ha introdotto delle misure volte al miglioramento della capacità di adeguamento delle imprese, incrementando la flessibilità del mercato del lavoro nonché indebolendo il potere della contrattazione di settore/categoria o nazionale in favore di quella aziendale e rendendo più facili i licenziamenti al fine di incentivare le assunzioni da parte delle imprese²⁴.

Gli obiettivi di questo intervento normativo, che mira alla promozione del dialogo sociale e a un migliore bilanciamento tra gli interessi delle imprese e dei lavoratori, sono quattro: dare priorità alle esigenze

²⁰ Consiglio dell'Unione europea, *Raccomandazione del Consiglio sul Programma nazionale di riforma 2017 della Francia. Parere del Consiglio sul programma di stabilità 2017 della Francia*, Bruxelles, 12 giugno 2017 (COM), 509 final.

²¹ https://travailemploi.gouv.fr/IMG/pdf/DP_Nouvelles_solutions_face_au_chomage_de_longue_duree_09_02_2015.pdf.

²² *Loi n. 2016 - 1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels* (Legge n. 2016 - 1088 dell'8 agosto 2016 relativa al lavoro, alla modernizzazione del dialogo sociale e alla sicurezza dei percorsi professionali) <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032983213&categorieLien=id>.

²³ <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid105083/l-aide-a-la-recherche-du-premier-emploi-arpe-un-soutien-financier-pour-accompagner-les-jeunes-diplomes-du-superieur-vers-l-emploi.html>.

²⁴ *Ordonnance n° 2017-1387 du 22 septembre 2017 relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail* (Decreto n. 2017- 1387 del 22 settembre 2017 relativo alla prevedibilità e alla sicurezza dei rapporti lavoro) <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000035607388&categorieLien=id>.

delle micro, piccole e medie imprese; dare fiducia alle imprese e ai loro lavoratori rendendoli capaci di anticipare il cambiamento e adattarsi ad esso in modo rapido, semplice e sicuro; creare diritti e tutele di nuova generazione per i lavoratori; dare nuove garanzie ai sindacati e ai rappresentanti eletti dai lavoratori che si impegnano nel dialogo sociale.

Le recenti valutazioni del *Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi* (CICE)²⁵ hanno evidenziato, per quanto riguarda l'occupazione, un effetto positivo della riforma, che intende far corrispondere a una maggiore flessibilità un impegno, da parte dello Stato, a tutelare i lavoratori che rimangono senza occupazione. Per questo si prevedono sussidi statali non soltanto per chi viene licenziato, ma anche per chi si dimette per cercare un altro lavoro: per i promotori della riforma il lavoratore che trova un ambiente più stimolante diventa a sua volta più produttivo, con conseguenti benefici per la comunità.

Dal 1 gennaio 2018 i *contrats aidés* del Piano *Aider, accompagner: Nouvelles solutions face au chômage de longue durée* sono stati trasformati in PEC (*Parcours Emploi Compétences*)²⁶. Tale dispositivo è basato sul trinomio occupazione - formazione - accompagnamento: un'occupazione permette l'acquisizione e lo sviluppo di competenze trasferibili, un accesso agevolato alla formazione e un accompagnamento lungo tutto il percorso da parte sia del datore di lavoro sia del servizio pubblico per l'impiego, nell'obiettivo dell'integrazione duratura e sostenibile nel mercato del lavoro delle persone che ne sono più distanti. Per i promotori del dispositivo i PEC si rivolgono esclusivamente a degli *entrepreneurs apprenants* (imprenditori discenti), capaci di integrare, di accompagnare e di promuovere la formazione dei dipendenti. Il datore di lavoro si impegna a indicare nel contratto le competenze che il lavoratore potrà acquisire²⁷.

Il complesso di tali interventi interessava, quindi, in varia misura anche i disoccupati di lunga durata, ma con scarso risultato. Come visto in precedenza, infatti, il tasso di disoccupazione di lunga durata in Francia ha registrato soltanto una moderata riduzione e, attualmente, su 6,4 milioni di persone iscritte a *Pôle Emploi* più di 2,7 milioni sono disoccupate da più di un anno.

Fra le diverse nuove iniziative in corso per abbattere il tasso della disoccupazione di lungo periodo, la legge *Avenir professionnel. Pour la liberté de choisir son avenir professionnel* (Futuro professionale. Per la libertà di scegliere il proprio futuro professionale)²⁸, mira a un accordo fra servizi pubblici e privati sulla formazione, specie per i disoccupati di lungo periodo. Da un lato sono previsti controlli più severi sui disoccupati, e a questo fine *Pôle Emploi* ha reclutato 400 nuovi addetti; dall'altro la nuova legge intende offrire un supporto più rapido e personalizzato per quanti sono alla ricerca di un nuovo lavoro.

Questi i punti chiave dell'intervento:

- CPF (*Compte Personnel de Formation*): sarà disponibile a partire da settembre 2019 e permetterà a tutti i lavoratori attivi di scegliere una formazione con un bonus di 500 euro annui e di 800 per le persone meno qualificate. I lavoratori *part-time* beneficeranno dei medesimi diritti dei salariati a tempo pieno;

²⁵ <https://www.economie.gouv.fr/entreprises/cice>.

²⁶ <https://travail-emploi.gouv.fr/emploi/parcours-emploi-competences/article/parcours-emploi-competences>.

²⁷ Il dispositivo dei PEC è ampiamente ispirato al Rapporto *Donnons-nous les moyens de l'inclusion [Dotiamoci degli strumenti d'inclusione]*, redatto alla fine del 2017 su iniziativa del Ministro del Lavoro Muriel Pénicaud: <https://travail-emploi.gouv.fr/ministere/documentation-et-publications-officielles/rapports/article/rapport-donnons-nous-les-moyens-de-l-inclusion>.

²⁸ Si tratta della n. 771 del 5 settembre 2018 <https://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do?idDocument=JORFDOLE000036847202&type=general&legislature=15>.

- CEP (*Conseil en évolution professionnelle*) gratuito: quanti lo desiderano potranno farsi seguire nell'elaborazione del loro progetto professionale da consiglieri specializzati in orientamento;
- ingresso nell'apprendistato da 26 a 30 anni di età: dovrebbe permettere un inserimento più rapido ed efficace nella vita attiva. La misura intende ridurre la disoccupazione giovanile;
- riconversione professionale per cambiare mestiere o passare in un'altra impresa: un dispositivo che permette ai dipendenti di conservare il loro contratto di lavoro pur accedendo a una formazione qualificata, con l'obiettivo di una promozione interna o di una riconversione professionale; il CPF di transizione permetterà di cambiare occupazione nell'ambito di un progetto di transizione professionale. È previsto un congedo specifico durante la formazione;
- aiuti alle imprese per sviluppare l'apprendistato: potranno aprire un CFA (*Compte de Formation en Apprentissage*). Sarà inoltre possibile entrare in apprendistato lungo tutto l'anno e la durata del contratto dovrà tenere conto di quanto l'apprendista ha imparato. E per la messa in atto della semplificazione ci si avvalerà dell'URSSAF (*Union de Recouvrement des Cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales*);
- per un orientamento efficace il CEP inoltre permetterà a tutti gli attivi di beneficiare di una consulenza gratuita nella scelta del percorso professionale e della formazione;
- la *governance* e il finanziamento: una nuova agenzia quadripartita, *France Compétences*, vigilata dal Ministero del Lavoro, gestirà la qualità della formazione e ne ripartirà i fondi. La raccolta dei fondi, prima a cura degli OPCA (*Organisme paritaire collecteur agréé*), sarà in carico all'URSSAF. Quanto agli OPCA, divengono gli operatori di competenze OPCOM (*Opérateurs de compétences*), gestiti dalle parti sociali.

Per contrastare la disoccupazione il Governo francese intende investire in formazione iniziale e continua 13,8 miliardi di euro nel periodo 2018 - 2022, con l'obiettivo di formare un milione di giovani poco qualificati e, nel lungo periodo, un milione di disoccupati con scarse qualifiche. Per conseguire tale obiettivo verrà migliorata la capacità di analizzare la necessità di competenze per settore e per territorio, facendovi corrispondere i dati relativi all'occupazione e alle prospettive di lavoro.

2.2.2 I principali attori responsabili della *governance* delle politiche di reinserimento dei disoccupati di lunga durata

Le politiche del lavoro, sia attive sia passive, sono di competenza quasi esclusiva dello Stato, anche se alcune funzioni sono state delegate, nel corso degli anni, alle Regioni; ma un effettivo trasferimento di poteri non è mai avvenuto, e le amministrazioni locali non hanno mai raggiunto una vera autonomia decisionale.

La fornitura di servizi per il lavoro è delegata all'operatore unico nazionale dei servizi per l'impiego *Pôle Emploi*²⁹, Agenzia nata nel dicembre 2008 dalla fusione tra l'ANPE (*Agence Nationale pour l'Emploi*), che gestiva il sistema nazionale di politiche attive legato ai servizi pubblici per l'impiego, e l'ASSEDIC (*Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce*) che, analogamente all'italiana INPS, aveva in carico la raccolta dei contributi obbligatori da parte di aziende e lavoratori nonché l'erogazione degli ammortizza-

²⁹ <https://www.pole-emploi.fr/accueil/>.

tori sociali e dei sussidi di disoccupazione. *Pôle Emploi* è un ente pubblico nazionale dotato di personalità giuridica e autonomia finanziaria. È amministrato da una Direzione generale e da un Consiglio di amministrazione nominato per tre anni dal Ministero del lavoro e che comprende rappresentanti dello Stato, delle organizzazioni sindacali rappresentative a livello nazionale, delle associazioni datoriali, esperti del Ministero del lavoro, rappresentanti degli enti locali e da un revisore dei conti. Il Direttore generale esercita la propria funzione secondo gli orientamenti definiti dal CdA.

Unisce e coordina gli interventi di politica attiva e passiva e tutti gli aspetti riguardanti la gestione delle politiche per l'occupazione; gli obiettivi e il *budget* assegnati all'Agenzia vengono definiti attraverso una Convenzione tripartita tra *Pôle Emploi*, Ministero del Lavoro e *Union Nationale Interprofessionnelle pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce (UNEDIC)*, mentre le attività dell'Agenzia relative alla gestione delle politiche passive sono disciplinate dalla *Convention d'Assurance Chômage*, accordo pluriennale negoziato dalle Parti sociali e approvato dal Governo.

L'Agenzia opera secondo la logica del decentramento al fine sia di facilitare il processo decisionale, sia di assicurare la propria presenza e di adattare le politiche del lavoro alla peculiarità dei diversi territori e delle imprese locali. Si articola in sportelli territoriali sparsi in tutto il Paese secondo la prassi comunitaria di uno sportello per ogni bacino di circa 100.000 abitanti. L'organizzazione nazionale di *Pôle Emploi* definisce l'offerta di servizi e l'organizzazione complessiva di erogazione del servizio e le 17 direzioni regionali hanno il compito di mettere in atto la strategia e il programma definiti a livello nazionale, adattando gli interventi sul territorio sulla base di una Convenzione annuale stipulata tra il rappresentante regionale di *Pôle Emploi* e il Prefetto competente.

Inoltre, *Pôle Emploi* è molto presente su tutto il territorio con 900 agenzie e ogni persona in cerca di lavoro può entrare in contatto con gli operatori attraverso il sito web. Il sito è ben documentato e aggiornato, e la registrazione *online* semplifica il processo. Nel 2018 è stata lanciata una nuova campagna digitale, *On est là pour vous!*³⁰ [Siamo qui per voi!], volta a rispondere alle principali domande sull'occupazione e sul servizio pubblico di collocamento attraverso brevi filmati.

Dal 2013 *Pôle Emploi* si pone l'obiettivo di seguire e accompagnare in particolar modo le persone più distanti dal mercato del lavoro ("accompagnamento rafforzato"): un consigliere incaricato dell'accompagnamento deve pertanto seguire non più di 70 disoccupati. Al fine di rendere le offerte di lavoro più accessibili agli utenti, *Pôle Emploi* ha sviluppato fin dall'inizio dei partenariati con altri siti *web* dedicati all'occupazione e con delle reti sociali professionali private per lo scambio delle offerte e delle domande di lavoro e segnalarle nei loro siti. L'iniziativa si inserisce in una strategia di "trasparenza del mercato del lavoro" il cui obiettivo principale consiste nell'evitare che i posti di lavoro offerti rimangano scoperti.

Nell'ambito dei MOOCs³¹, dalla fine del 2015 *Pôle Emploi* organizza i *Moocs pour l'emploi*, accessibili in permanenza e che preparano a: costruire un progetto professionale; organizzare la ricerca di un'occupazione, cercare e selezionare le offerte; redigere il curriculum e la lettera di candidatura; preparare il colloquio con il datore di lavoro.

³⁰ <https://www.pole-emploi.fr/actualites/on-est-la-pour-vous>.

³¹ I MOOC (*Massive Open Online Course*) sono stati creati nel 2008 da alcune università statunitensi e canadesi. I corsi, gratuiti e aperti a tutti, vengono impartiti da docenti di istituti superiori e università.

Cap emploi è il centro per l'impiego dedicato alle persone con disabilità. Informa e consiglia sul modo di gestire un'integrazione sostenibile per questi soggetti. Supporta i disoccupati di lunga durata disabili con progetti di formazione professionale, supportandoli nella ricerca di un impiego e nella fase dell'intervista. I giovani in cerca di lavoro possono anche essere supportati dalla rete *Missions Locales*³², che fornisce loro servizi di orientamento, ma non sussidi di disoccupazione. Possono ricevere alcune indennità, ad esempio attraverso la *garantie jeune*. *Association pour l'emploi des cadres (APEC)* lavora in stretta collaborazione con *Pôle Emploi* per il ricollocamento dei dirigenti, lavoratori qualificati che possono incontrare problemi sul mercato del lavoro, specie a fine carriera.

2.2.3 Misure e politiche rivolte ai disoccupati di lunga durata

Dall'inizio degli anni 2000 diversi programmi sono stati attuati per contrastare la disoccupazione, tutti focalizzati sulla formazione, prevenzione e, più di recente, sul supporto e l'orientamento. Tali programmi concernono generalmente specifici settori della popolazione, ma di rado si rivolgono alla categoria dei disoccupati di lungo periodo. A ciascun gruppo - giovani, anziani, disabili, fruitori di RSA (*Revenu de solidarité active*) - sono assegnate specifiche risorse, a seconda della situazione individuale, ed è possibile accedere a diverse misure. Una persona che non appartiene a nessuna di queste categorie viene esclusa, specie se non si è registrata presso *Pôle Emploi*.

Il complesso processo di riforma del diritto e del mercato del lavoro che ha interessato il Paese negli ultimi anni è volto alla semplificazione normativa e alla delegificazione del settore attraverso la derogabilità delle norme da parte dei contratti collettivi, un cambiamento delle regole della rappresentatività sindacale, una maggiore flessibilità della prestazione lavorativa controbilanciata da dispositivi per preservare i percorsi professionali, in particolare attraverso la formazione continua e le politiche del lavoro. La manovra contenuta nella Legge di stabilità del 2016 - finalizzata al perseguimento della riduzione del debito pubblico - non ha intaccato i fondi destinati al sistema educativo e alle politiche del lavoro. Di fronte al rischio di dequalificazione, la formazione professionale appare un elemento essenziale.

Fatta eccezione per l'iniziativa *Emplois d'Avenir*³³ rivolta ai giovani, fino al 2015 alcuna misura specifica era stata dedicata ai disoccupati di lunga durata. A seconda del percorso professionale, dell'età e della situazione individuale e familiare, le persone escluse dall'indennità di disoccupazione potevano beneficiare di un RSA, in vigore ancora oggi, destinato alle persone che non hanno mai lavorato o si sono allontanate dal mercato del lavoro; l'*Allocation de Solidarité Spécifique (ASS)*, anch'essa tuttora erogata, viene versata da *Pôle Emploi* alle persone in cerca di lavoro in grado di dimostrare di avere svolto un'attività per almeno cinque anni negli ultimi dieci; *Allocation temporaire d'attente (ATA)*, abolita nel settembre 2017, misura rivolta ai richiedenti asilo ed ex detenuti. Esiste inoltre *Complément de Libre Choix d'Activité (CLCA)* per coloro i quali hanno ridotto o cessato un sostegno economico per prendersi cura dei figli; tale misura è stata sostituita nel settembre 2015 dal *PreParE (Prestation partagée d'éducation de l'enfant* Prestazione condivisa di educazione del bambino). Infine *Complément de ressources* è un sussidio erogato in caso di perdita del salario in seguito a un incidente o una malattia.

³² Le 450 *missions locales* che compongono la rete - creata nel 1982 - si trovano dislocate su tutto il territorio nazionale.

³³ <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F24438>.

Il Programma *Emplois d'Avenir* - istituito nel 2012 e cessato nel 2018 - si rivolgeva ai giovani (16 - 25 anni o fino a 30 anni se disabili), privi di qualifica o poco qualificati, disoccupati di lunga durata e operava a livello nazionale offrendo posti di lavoro sovvenzionati, specie nel settore non profit, insieme a una formazione, al fine di consentire il conseguimento di una qualifica e in seguito l'ottenimento di un posto di lavoro sostenibile. Il Programma si basava su una *governance* inclusiva ed efficace per supportare il coinvolgimento delle diverse parti interessate (comprese le parti sociali) nelle fasi di progettazione e attuazione. All'iniziativa hanno aderito parti sociali quali l'APEC (*Association pour l'emploi des cadres*), CFDT (*Confédération française démocratique du travail*), uno dei principali sindacati del Paese e MEDEF (*Mouvement des entreprises de France*), la maggiore organizzazione francese dei datori di lavoro.

Emplois d'Avenir faceva capo alle missioni locali, una rete di centri che operano in partenariato con i centri per l'impiego e le autorità locali competenti in materia di salute, alloggio e assistenza sociale. Flessibili e incentrate sull'utente - mentre *Pôle Emploi* è di natura più amministrativa - consentono di coinvolgere sottogruppi specifici di giovani evitando loro di passare da *Pôle Emploi*. *Emplois d'Avenir* ha creato principalmente posti di lavoro nei settori non profit, quali il sociale o l'ambientale (industrie verdi e digitali, ambito sociale e medico-sociale, assistenza, spettacolo e tempo libero, turismo). Il datore di lavoro riceveva un sovvenzionamento - pari al 75% del salario minimo francese - *salaire minimum de croissance* (SMIC) per il non-profit e pari al 35% per gli altri settori - per l'assunzione di un giovane. Il contributo veniva versato mensilmente; il datore di lavoro si impegnava a provvedere alla formazione del beneficiario dell'azione, secondo un accordo siglato dal datore di lavoro, dal lavoratore e dal centro per l'impiego. La durata del rapporto di lavoro poteva essere temporanea - per un periodo da uno a tre anni - oppure permanente, il che implicava un'occupazione a tempo pieno.

L'iniziativa si poneva l'obiettivo del 50% di successo. I risultati variano da regione a regione: nel territorio di Belfort, nella Borgogna Franca-Contea, gli esiti non sembrano incoraggianti: la quantità di contratti interrotti ha superato quella delle assunzioni in quanto su 650 giovani iscritti dal 2012, soltanto 34 di essi hanno ottenuto un contratto a tempo indeterminato o determinato, o hanno potuto accedere a una formazione, a fronte delle 133 interruzioni di contratto registrate. Queste sarebbero dovute a motivi personali o professionali, ma la missione locale continua ad accompagnare i giovani e alcuni sono riusciti a inserirsi nel mondo del lavoro. A Roubaix invece, nella regione dell'Alta Francia al confine con il Belgio, i risultati appaiono soddisfacenti: su 782 giovani che hanno preso parte al dispositivo, 135 hanno ottenuto un contratto a tempo indeterminato, soprattutto nelle imprese; e nel 2016 l'iniziativa risulta riuscita al 50%; i giovani hanno mantenuto il loro posto di lavoro o hanno trovato immediatamente un'altra occupazione. Nell'insieme nella regione 14.900 persone hanno beneficiato di un *emploi d'avenir*.

In totale, 275.000 contratti di *Emplois d'Avenir* sono stati firmati; di questi l'80% concerne il servizio pubblico e il 20% il privato. Il 66% dei giovani titolari di un contratto di *Emplois d'Avenir* nel settore privato hanno ottenuto un impiego nel privato sei mesi dopo la fine del loro contratto, contro il 36% dei giovani assunti nel pubblico; il terziario ha assunto il 69% degli *Emplois d'Avenir* nel commercio, nel settore alberghiero e della ristorazione e nel sostegno alle imprese; segue il settore dell'industria con il 14% degli assunti e quello dell'edilizia con il 12%. Nell'insieme l'iniziativa ha permesso ai giovani di vivere una prima esperienza professionale. La disoccupazione fra le persone di 18 - 25 anni si è ridotta del 3% e 441.000 giovani sono stati assunti nel 2015.

Una misura mirata specificamente ai disoccupati di lunga durata è venuta con la Legge n. 231 del 29 febbraio 2016, votata all'unanimità dal Parlamento, di *Expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée*³⁴ (Sperimentazione territoriale per la riduzione della disoccupazione di lunga durata). Lanciato nel 2011 dall'associazione *ATD Quart Monde*³⁵, il progetto prevede una sperimentazione per cinque anni, in dieci territori - selezionati a seguito di un bando - per l'assunzione di disoccupati da parte delle imprese "sociali e solidali". Questo dispositivo *Territoires zéro chômeur de longue durée*³⁶ (Territori zero disoccupati di lunga durata) permette alle persone rimaste senza lavoro da un anno almeno di venire assunte con un contratto a tempo indeterminato in aziende settoriali locali, le EBE (*Entreprise à But d'Emploi*)³⁷ (imprese a scopo di occupazione), create *ad hoc*.

BOX 4

LE IMPRESE EBE

Le imprese EBE si avvalgono di un contributo - a carico anche dello Stato - equivalente a una parte della retribuzione dei lavoratori assunti, che percepiscono l'equivalente dello SMIC (*Salaire minimum interprofessionnel de croissance*), ovvero il salario minimo orario vigente in Francia. Si intende "mettere in attivo" le spese passive e trasformare in salario i sussidi versati dallo Stato e dalle municipalità, idea che fu all'origine del RMI (*Revenu Minimum d'Insertion*) introdotto nel 1988 e in vigore fino al 2009. Ogni EBE viene finanziata per i due terzi dal dispositivo e per il resto dall'attività commerciale e nel giro di un anno il 25% dei disoccupati di lunga durata dei dieci territori è stato assunto. Il volume d'affari delle EBE appare sufficiente per incrementare il numero dei dipendenti, tanto che se ne è creata una undicesima nel maggio 2018. Nel settembre dello stesso anno 600 persone risultavano assunte con contratto a tempo indeterminato nell'ambito di questo esperimento. Esse vengono a soddisfare le necessità che per le imprese risultano poco redditizie.

Qualche decina di attività non concorrenziali sono state create dai salariati dell'iniziativa: piccoli lavori di manutenzione, riparazioni, lavanderia, riciclaggio e compostaggio dei rifiuti, orticoltura urbana, drogheria ambulante, visite agli anziani, che spesso forniscono l'occasione per una proposta di lavoro. Si tratta di lavori utili di cui il territorio risulta carente, ma che non devono in alcun modo minare le attività commerciali o non profit. Si parte dal principio che nessuno è inoccupabile, che esistono dei lavori utili da svolgere sul territorio, nonché i fondi per finanziarli, in particolare investendo altrimenti che in sussidi di disoccupazione.

Per creare una EBE è necessario coinvolgere tutto un territorio, pertanto il progetto va costruito in piccoli territori, che siano quartieri o municipalità, con 5/10.000 abitanti; occorrono due anni circa di comunicazione, spesso porta a porta, per informare gli abitanti e i disoccupati ammissibili al progetto, assicurare le imprese, convincerle a investire o a sottoscrivere un accordo di partenariato. L'iniziativa si vuole al servizio del territorio e si realizza a partire dalle idee degli abitanti stessi. I lavoratori sono polivalenti, ma ciascuno svolge attività stabilite in funzione dei propri desideri e delle proprie competenze. Ha ritardato l'attuazione dell'iniziativa l'assenza di fondi nelle municipalità coinvolte: per svolgere il loro lavoro, i lavoratori necessitano di strumenti e di materiali e per questo l'EBE si rivolge alla regione, oppure ricorre al prestito o a finanziatori per far fronte alle spese.

³⁴ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032134592&categorieLien=id%20>.

³⁵ Il movimento, nato in una periferia povera negli anni '50, ha combattuto affinché la grande povertà, o la miseria, venissero considerate come una violazione dei diritti umani. <http://www.atd-quartmonde.org/>; www.atd-quartmonde.fr/unemploiendroit.

³⁶ <https://www.atd-quartmonde.fr/mot-cle/territoires-zero-chomeur-de-longue-duree/>.

³⁷ <https://www.atd-quartmonde.fr/territoires-zero-chomeur-de-longue-duree-les-10-entreprises-a-but-demploi-ouvrent-leurs-portes/>.

2.2.4 Approcci adottati in risposta alla Raccomandazione del Consiglio e buone pratiche

Nell'ambito dell'*Employment Committee* della Commissione europea (EMCO)³⁸ è continuata nel 2018 la rilevazione sullo stato di implementazione da parte degli Stati membri della Raccomandazione. Tenendo conto anche dell'indagine svolta dall'*European Network of Public Employment Services*³⁹ nel luglio 2018, la situazione francese è la seguente:

Registrazione

Le persone in cerca di lavoro vengono incentivate a registrarsi, anche per via del fatto che sia le misure attive sia la consulenza individuale sono rivolte ai disoccupati indipendentemente dal fatto che ricevano sussidi o meno.

A tal fine dal 2015 *Pôle Emploi* si avvale di numerosi dispositivi o partenariati per facilitare o conservare l'iscrizione dei disoccupati, in particolare di quanti rischiano di diventare disoccupati di lunga durata. Poiché l'iscrizione avviene soltanto online, per agevolare le persone poco pratiche di informatica, ogni anno vengono impiegati nelle agenzie locali 1800 giovani in servizio civile.

Sono stati anche sottoscritti diversi partenariati con attori nazionali, regionali o locali che possono fornire un supporto individuale. In particolare, dal 2016, un partenariato è stato avviato nell'ambito delle attività delle *Maisons de services au public* (agenzie di servizi al pubblico)⁴⁰ in cui si formano gli addetti per orientare, incoraggiare e aiutare le persone a iscriversi a *Pôle Emploi*. In partenariato con la *Caisse nationale d'allocations familiales* (cassa nazionale di assegni familiari), *Pôle Emploi* interviene dal 2015 presso i genitori che beneficiano del PreParE per favorire il loro rientro nel mercato del lavoro.

Anche gli enti locali hanno la possibilità di prendere iniziative o di sottoscrivere dei partenariati con degli attori del territorio. Numerosi enti hanno istituito fin dal 2015 dei Club 45+, dei Club senior e dei Club AIJ e/o dei club intergenerazionali nell'intento di prevenire, in particolare, l'annullamento dell'iscrizione. Quanti non ricevono più sussidi di disoccupazione hanno diritto ad altre indennità ("indennità specifica di solidarietà" o "reddito minimo attivo"), considerate come incentivi per restare registrati. Il Governo, inoltre, intende rafforzare il meccanismo che vincola l'erogazione dei sussidi all'accettazione di un'"offerta di lavoro congrua", attraverso una riduzione del sostegno economico nel caso di rifiuto di due offerte di lavoro. Inoltre, è in corso di progettazione la creazione di un nuovo sussidio di disoccupazione a lungo termine, in accordo con le parti sociali.

I consulenti di orientamento svolgono anche un ruolo attivo: ricevono una segnalazione prima del termine del sussidio di disoccupazione e informano le persone sui loro diritti a ricevere altre indennità. Il consulente può anche offrire un supporto specifico (orientamento rafforzato o globale).

³⁸ EMCO 2018, *Review of the implementation of the Council Recommendation on the integration of the long-term unemployed into the labour market. Multilateral surveillance self-assessment form for: FRANCE, 2018.*

³⁹ ICON-INSTITUT Public Sector GmbH European Network of Public Employment Services, *Ad Hoc Module to the PES Capacity Questionnaire Survey report*, July 2018.

⁴⁰ Le *maisons de services au public* sono state create per rispondere alle necessità dei cittadini che vivono in zone rurali o suburbane, e pertanto lontano dagli operatori pubblici. In un'unica sede, gli utenti vengono seguiti in tutto ciò che attiene alla vita quotidiana: prestazioni sociali o ricerca di un'occupazione, trasporti, energia, prevenzione sanitaria, autoimprenditorialità. In febbraio 2019 se ne contavano in totale 1.676.

Punto unico di contatto (One stop shop)

Pôle Emploi costituisce un punto unico di contatto per i sussidi e l'orientamento al lavoro. L'Agenzia è responsabile della registrazione, della valutazione e dell'orientamento dei disoccupati e lavora in stretta collaborazione con altri operatori dei servizi per l'impiego.

Ogni persona registrata viene seguita da un *case manager* che provvede alla valutazione della situazione individuale e all'orientamento, in collaborazione con altri soggetti, quali assistenti sociali e *maisons de services au public*.

Pôle Emploi è partner del programma nazionale delle *Maisons de services au public*, che forniscono quattro dei servizi di *Pôle Emploi*:

- informazioni sull'iscrizione, servizi delle agenzie *Pôle Emploi*, mercato del lavoro, assunzioni;
- supporto nell'utilizzo dei servizi digitali: iscrizione, visualizzazione delle offerte di lavoro; partecipazione ai Mooc, mettersi in contatto con il proprio consigliere;
- supporto nelle pratiche amministrative;
- organizzazione di interviste/colloqui *online* con il consigliere.

Approccio personalizzato

Si ritiene che l'approccio individuale sia in grado di accrescere le prospettive di occupabilità e di rimuovere gli ostacoli all'occupazione per i disoccupati da oltre 12 mesi; la valutazione iniziale del soggetto viene effettuata all'atto della registrazione presso il servizio di collocamento e aggiornata e completata dopo 12 mesi di disoccupazione. Tale valutazione tiene conto di un'ampia gamma di fattori che possono favorire l'occupabilità, quali le competenze, la salute, la situazione finanziaria e familiare. Viene inoltre condivisa tra le organizzazioni di servizi (pubbliche e private) coinvolte nell'accordo sull'inserimento lavorativo. Nell'ambito del Programma *Nouveau Parcours du Demandeur d'Emploi* (NPDE), sono state modificate le modalità di svolgimento dell'*Entretien de situation* (colloquio sulla situazione personale - ESI), arricchito dalle evoluzioni apportate dall'approccio per competenze e che costituisce il punto di partenza del percorso di rientro del disoccupato nel mercato del lavoro. L'utente viene ricevuto da un consigliere in un lasso di tempo da 2 a 4 settimane dopo l'iscrizione per un colloquio individuale incentrato sulla valutazione del profilo.

Il consigliere realizza, insieme all'utente, un'analisi della sua situazione, nell'obiettivo di definire i suoi punti di forza e le sue necessità e stabilire un piano di azione adeguato. Si pone l'accento su tre ambiti:

- progetto e mobilità professionale: adattare il Progetto/Profilo/Mercato del lavoro;
- ricerca di un'occupazione: definire una strategia, attuare le tecniche di ricerca di lavoro ed effettuare le iniziative necessarie di ritorno diretto all'occupazione;
- rimuovere le cause psicologiche che ostacolano il ritorno all'occupazione.

Dal 2017 la valutazione del profilo comprende un lavoro sulle competenze e costituisce un elemento essenziale del bilancio personalizzato delle competenze dell'utente, in quanto gli permette di individuare le competenze acquisite, in particolare alla luce di quanto richiesto dalle imprese nelle attività o nel mestiere a cui aspira e di verificare quali competenze dovrà sviluppare. Il consigliere avrà anche modo di individuare eventuali lacune nell'utilizzo delle nuove tecnologie.

La natura dei bisogni individuati determina l'asse di lavoro principale. Se risultano molteplici, si può definire un secondo asse.

Il consigliere propone in seguito la modalità di monitoraggio o di accompagnamento più adatta alla situazione personale dell'utente e gli espone le specificità. Questa modalità di monitoraggio si può modificare durante il percorso in caso di evoluzione della situazione. Il consigliere referente procede allora a una revisione della valutazione del profilo e ha la possibilità, nel caso in cui non vi pervenga, di convocare l'utente per procedere a una rimodulazione del piano d'azione individuale. Questo procedimento può svolgersi su richiesta dell'utente o del suo consigliere. A seconda della situazione del disoccupato e del suo progetto professionale, può ricevere delle offerte di lavoro alla fine del colloquio per incoraggiarlo a candidarsi. Queste offerte entreranno a far parte dei criteri stabiliti nel corso del colloquio e che costituiscono l'offerta ragionevole di occupazione nel corso dei primi mesi del periodo di disoccupazione. I criteri vengono rimodulati in funzione della durata del periodo di disoccupazione.

Sono in corso di progettazione alcune iniziative volte a perfezionare il primo colloquio per la valutazione del profilo e per prolungare questa fase attraverso due sessioni, una individuale e una collettiva.

Accordo di inserimento lavorativo - Job Integration Agreement (JIA)

L'accordo tra *Pôle Emploi*, lo Stato e l'*Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce* (UNÉDIC) del dicembre 2014 ha definito alcuni obiettivi per il periodo 2015-2018: rafforzare i servizi su misura e l'orientamento; offrire ai datori di lavoro una serie di servizi per la domanda e l'offerta di lavoro; migliorare la qualità della relazione fra coloro che cercano lavoro e le aziende; collegare l'azione delle agenzie per l'impiego quanto più possibile alle realtà locali.

L'accordo di inserimento lavorativo si conclude al più tardi quando un disoccupato di lungo periodo ha raggiunto i 18 mesi di disoccupazione. Include almeno un'offerta di servizi finalizzata alla ricerca di un lavoro, combina servizi e misure pertinenti forniti dalle diverse organizzazioni (servizi per l'impiego o servizi sociali); definisce disposizioni chiare sulle responsabilità reciproche. Gli aggiornamenti prevedono: il monitoraggio individuale sulla situazione dei disoccupati, la frequenza e le modalità di contatto con le persone alla ricerca di lavoro; lo scambio di informazioni sul livello di partecipazione dei disoccupati di lunga durata agli interventi e sui loro risultati; la revisione dei progressi effettuati dalle persone in cerca di occupazione per il reinserimento nel mercato del lavoro.

Va rilevato, inoltre, che l'orientamento dei disoccupati si basa sulla valutazione delle loro necessità più che sulla durata della registrazione, attraverso un approccio personalizzato. La valutazione individuale e l'accordo di inserimento lavorativo vengono eseguiti entro un mese dalla registrazione.

Nel 2017 tali misure sono state rivolte a 460.000 disoccupati. Nel 2015, quando miravano a coinvolgere 400.000 persone, l'obiettivo è stato raggiunto e addirittura superato, poiché ne hanno beneficiato 430.000 utenti. Secondo un primo monitoraggio dell'accordo di inserimento lavorativo il 21% di disoccupati di lunga durata è in orientamento rafforzato, il 51% in supporto guidato, il 26% in supporto monitorato, il 2% in orientamento globale.

Nell'ottica di una maggiore personalizzazione dei servizi, nel Progetto strategico 2015 - 2020 di *Pôle Emploi* è stato inserito lo strumento dell'accompagnamento per i disoccupati di lungo periodo e per i giovani adattato alla situazione di ogni singolo individuo: infatti, fra i cinque obiettivi principali del Progetto vi

è quello di far partire quanto più rapidamente è possibile l'accompagnamento dal momento dell'iscrizione e di arricchire l'offerta di servizi per prevenire il rischio di disoccupazione di lunga durata. Si punta al potenziamento della fornitura di servizi alle imprese con l'obiettivo di rispondere in maniera positiva all'incontro domanda-offerta di lavoro per i settori che incontrano difficoltà nel reclutamento.

Dopo il primo colloquio il candidato può essere rinvio a un provider esterno. Il Progetto prevede che vengano rinvio ai provider privati soltanto gli utenti più autonomi e il processo di 'profilazione' è funzionale a identificare gli utenti che necessitano di un minore supporto e che con l'erogazione di pochi servizi da parte dei provider privati possono essere in grado di ritrovare un impiego.

Da dicembre 2015 sono state riorganizzate le modalità di iscrizione e di accompagnamento nell'ambito del NPDE (*Nouveau Parcours du Demandeur d'Emploi* - Nuovo percorso del disoccupato). L'iniziativa prevede che gli adempimenti burocratici - come presentare le buste paga e i contratti stipulati - si svolgano online, che gli utenti vengano ricevuti più rapidamente e che il primo colloquio sia interamente dedicato al loro progetto professionale.

Le modalità di accompagnamento di *Pôle Emploi* sono state modificate nell'ambito del NPDE, nell'obiettivo di garantire di più quanti hanno maggiore necessità. Secondo il bisogno dei disoccupati di lunga durata, si può realizzare l'accompagnamento "rinforzato" o "globale". Nell'ambito di questi accompagnamenti, il disoccupato beneficia del *Conseil en évolution professionnelle* (CEP), creato nel 2015. Nel luglio 2016, il CEP è stato rimodulato con l'obiettivo di rafforzarne la qualità⁴¹, prevedendo l'intervento di psicologi del lavoro nelle agenzie sul territorio.

La pratica dell'accompagnamento "globale" è stata avviata nel 2015 in ogni dipartimento. Permette al disoccupato di usufruire, insieme all'accompagnamento nella ricerca di un'occupazione, di un supporto da parte di un assistente sociale (in partenariato con i servizi sociali dei Consigli dipartimentali). Il consigliere di *Pôle Emploi* rimane il contatto principale in questo tipo di accompagnamento e con l'assistente sociale si scambia regolarmente informazioni sui fascicoli.

Per i disoccupati che necessitano di un supporto più intensivo nella loro ricerca di un'occupazione, si prevede un accompagnamento "rafforzato". Gli incontri con il loro consigliere si svolgono con regolarità, senza necessariamente la presenza di un assistente sociale.

In tutti i generi di accompagnamento è possibile far ricorso al *Parcours emploi compétences* (PEC). L'orientamento in PEC si basa su una valutazione globale realizzata dal consigliere della situazione del disoccupato. Colui che si avvale del PEC beneficia per tutta la durata del suo contratto di accompagnamento del suo consigliere referente. Un colloquio riunisce il referente, il datore di lavoro e il disoccupato; si formalizzano gli impegni assunti e la possibilità reale di acquisire competenze. In caso di necessità si svolge un colloquio di uscita da uno a tre mesi prima della fine del contratto. Inoltre, il beneficiario deve essere in condizione di ricercare attivamente un lavoro, di essere consapevole delle competenze acquisite e in grado di valutare l'opportunità di un rinnovo dell'aiuto ed eventualmente di un'azione di formazione complementare durante il percorso.

⁴¹ *Instruction n. 2016-46 du 21 juillet; Principes directeurs pour une Organisation simplifiée pour un service personnalisé de proximité.*

Coinvolgimento dei datori di lavoro

Un maggiore coinvolgimento dei datori di lavoro nell'assunzione di disoccupati di lunga durata è fra le priorità del piano francese di contrasto del fenomeno. A tal fine sono previsti dei protocolli di cooperazione con i datori di lavoro per il collocamento di disoccupati di lunga durata, con il coinvolgimento delle parti sociali in partenariati/progetti comuni.

Vengono incoraggiati, fra gli altri, i partenariati con le maggiori società pubbliche e private, attraverso la FACE (*Fondation Agir Contre l'Exclusion*)⁴²: un accordo nazionale ha coinvolto 1.500 compagnie, con l'impegno di ospitare ogni anno 5.000 disoccupati (disoccupati di lunga durata, giovani e anziani).

Dal 2015 in ogni agenzia *Pôle Emploi* operano anche consulenti per le imprese; questi consiglieri specializzati supportano le aziende che assumono, specie le piccole. Forniscono servizi diversi come la consulenza per il reclutamento o la preselezione dei candidati. *Pôle Emploi* mette a disposizione di tali imprese la *méthode de recrutement par simulation* (metodo di assunzione per simulazione - MRS) che mira a diversificare le assunzioni valorizzando i profili dei candidati che sono in possesso delle competenze richieste senza però averne la qualifica. Se necessario, viene proposta dal datore di lavoro una formazione specifica, attraverso una *action de formation préalable au recrutement* (azione di formazione preliminare all'assunzione).

Esiste, inoltre, un contratto specifico per la formazione legata al lavoro per i disoccupati di lunga durata, il *contrat de professionnalisation "nouvelles carrières"* (contratto di professionalizzazione "nuove carriere").

⁴² <https://www.fondationface.org/>. Fondazione creata nel 1993 da tredici grandi gruppi economici, con l'obiettivo per le imprese di favorire l'innovazione sociale e di apportare un sostegno attivo alle iniziative locali di lotta contro le esclusioni, discriminazione e povertà attraverso fra gli altri l'occupazione, l'istruzione, i consumi, la salute, l'alloggio, la cittadinanza, la digitalizzazione.

2.3 Paesi Bassi

Anche l'economia olandese ha risentito pesantemente della crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008, con una prima pesante contrazione del Pil nel 2009 e nel biennio 2012-2013.

La risposta del mercato del lavoro olandese alla recessione è stata caratterizzata da due fasi distinte. Inizialmente l'aumento della disoccupazione è stato relativamente lieve, ma dopo il 2012 ha subito una rapida accelerazione. Nella prima fase il mercato del lavoro ha dimostrato di essere robusto e in grado di contenere la crescita della disoccupazione, anche grazie a contratti di lavoro flessibili e ad un numero elevato e ancora in crescita di lavoratori autonomi⁴³. In seguito si è rivelato meno capace di assorbire la seconda recessione che si è tradotta in una disoccupazione elevata e persistente, soprattutto tra i lavoratori più anziani. Mentre i giovani hanno sofferto generalmente solo brevi periodi di disoccupazione prima di trovare un'occupazione con un contratto a tempo determinato, i lavoratori più anziani spesso si sono ritrovati in stato di disoccupazione di lunga durata.

Durante la crisi economica il tasso di disoccupazione olandese è aumentato gradualmente dal 3,7% nel 2008 al 7,4% nel 2014, per scendere poi tra il 2014 e il 2016 fino al 6%. In merito, invece, al tasso di disoccupazione di lunga durata questo è notevolmente più basso rispetto alla media dell'UE: nel 2008, infatti, solamente lo 0,9% della popolazione olandese era disoccupata di lunga durata rispetto alla media UE del 2,6%⁴⁴.

Il tasso di disoccupazione non interessa i lavoratori in maniera uniforme in quanto alcuni gruppi di lavoratori ne risultano maggiormente colpiti. Tra il 2007 e il 2016 il tasso di disoccupazione dei lavoratori anziani di età compresa tra 55 e 64 anni è raddoppiato e a partire dal 2014 ha superato la media UE. Anche se nell'insieme i lavoratori anziani non presentano un rischio elevato di diventare disoccupati, tuttavia nel momento in cui entrano nello stato di disoccupazione il rischio di rimanere senza lavoro per un lungo periodo di tempo è alto⁴⁵. Dal 2007 al 2015 la percentuale di disoccupati nella fascia 50-64 anni sul totale dei disoccupati era compresa tra il 37% e il 51% e la percentuale di lavoratori anziani tra i disoccupati di lunga durata era notevolmente più elevata. In altri Paesi europei si riscontra che tra il 2007 e il 2016 in media il 57% dei disoccupati di lunga durata nell'UE aveva più di 50 anni⁴⁶.

Prendendo in considerazione il periodo 2007-2017, il tasso di disoccupazione di lunga durata si attesta sempre al di sotto della media UE. L'inizio della crisi economica e finanziaria nell'eurozona (2007-2008) non ha comportato nel Paese un significativo innalzamento del tasso di disoccupazione; da un valore di partenza nel 2007 di 1,5% contro un valore medio europeo pari al 3,1%, nel triennio 2008-2010 il tasso va dall'1,2% all'1,3% rispetto ad un valore medio UE che va dal 2,6% al 3,8%.

⁴³ Joop Hartog, Wiemer Salverda, *The labor market in the Netherlands, 2001-2016*, 6. IZA World of Labor, January 2018.

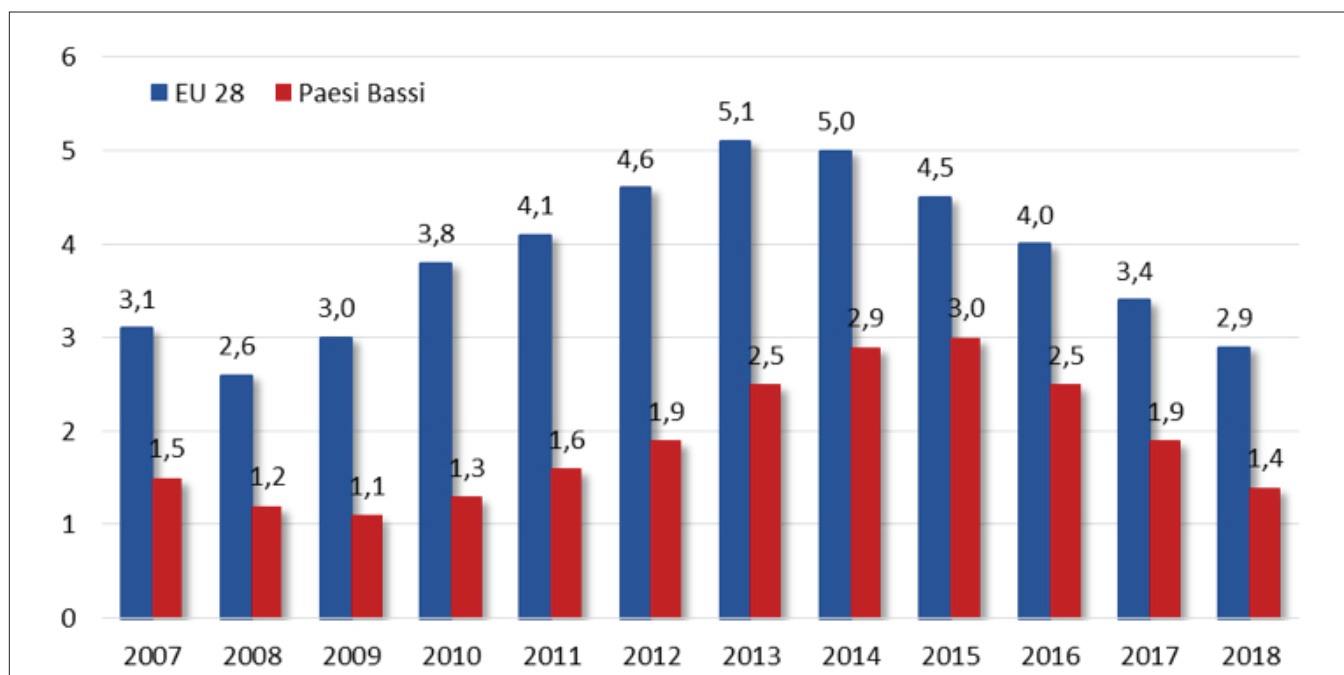
⁴⁴ Dati OCSE 2017 in European Commission, DG for Employment, Social Affairs and Inclusion, Mutual Learning Programme, Peer Country Comments Paper "Reducing Long-term unemployment in The Netherlands: profiling, networking and incentivizing" Seminar/Learning Exchange on "Improving measures to implement the Recommendation on integration of long-term unemployed into the labour market", Croatia, 9-10 November 2017, p. 1.

⁴⁵ CPB Netherlands Bureau for Economic Policy, Analysis Wait for economic recovery - *Reform labour market for older workers - Long-term unemployment in the Netherlands* - CPB Policy Brief 2015/11, p. 3.

⁴⁶ Dati EUROSTAT 2017 in European Commission, DG for Employment, Social Affairs and Inclusion, Mutual Learning Programme, Peer Country Comments Paper, *Reducing*, cit., p. 1.

In merito ai tassi di disoccupazione di lunga durata a partire dal 2012 si assiste ad un significativo incremento; il tasso più alto si registra nel 2015 (3%). Dal 2016 il tasso inizia una leggera flessione fino ad assestarsi al 1,4% del 2018, quasi la metà rispetto al dato medio europeo pari al 2,9%.

Grafico 7. Tasso di disoccupazione di lunga durata (età 15-74) nei Paesi Bassi e nell'UE - 2007 - 2018



Fonte: Elaborazione ANPAL su dati Eurostat, Labour Force Survey (2019)

Se dal dato aggregato si passa alla distinzione dei tassi di disoccupazione di lunga durata rispetto alla componente di genere delle forze lavoro, l'analisi conferma che nel Paese nel periodo considerato (dal 2007 al 2018) il tasso di disoccupazione per entrambi i generi rimane sempre al di sotto del dato medio europeo. Nel 2007 il tasso della disoccupazione di lunga durata maschile è pari all'1,1% a fronte del 2,8% UE; il tasso femminile è pari all'1,3%, mentre il valore UE è pari al 3,3%. A partire dal 2011 e fino al 2017 per la componente maschile si assiste ad un incremento del tasso (1,6%) con un picco nel 2015 (3%), sempre comunque al di sotto del dato medio europeo pari al 4,5%. Nello stesso periodo il tasso di disoccupazione di lunga durata femminile è pari all'1,7% a fronte del 4,1% dato UE. Nel 2014 il tasso di donne disoccupate di lunga durata registra il valore più elevato pari al 3,0%, comunque inferiore al 5,0% della media dell'Unione europea. Nel 2018 i tassi di disoccupazione di lunga durata di entrambi i generi si sono assestati leggermente al di sopra dei livelli di inizio del decennio considerato (1,3% per la componente maschile e 1,5% per quella femminile) e sempre inferiori alla media UE (rispettivamente 2,8% e 3,0%).

Tabella 3. Tasso di disoccupazione di lunga durata per genere (età 15-74), nei Paesi Bassi e nell'UE - 2007-2018

	Maschi		Femmine	
	Paesi Bassi	Media UE	Paesi Bassi	Media UE
2007	1,1	2,8	1,3	3,3
2008	0,9	2,4	0,9	2,8
2009	0,8	2,8	0,9	3,1
2010	1,2	3,9	1,2	3,7
2011	1,6	4,1	1,7	4,1
2012	1,8	4,6	2,0	4,6
2013	2,6	5,1	2,5	5,1
2014	2,8	5,0	3,0	5,0
2015	3,0	4,5	2,9	4,5
2016	2,4	3,9	2,7	4,0
2017	1,8	3,0	2,1	3,5
2018	1,3	2,8	1,5	3,0

Fonte: Elaborazione ANPAL su dati Eurostat, Labour Force Survey (2019)

2.3.1 Cenni sulla *governance* e sul funzionamento delle prestazioni e dei servizi per il mercato del lavoro

Negli ultimi anni i Paesi Bassi hanno realizzato importanti e complesse riforme che hanno interessato il mercato del lavoro e le politiche sociali e modificato in maniera significativa l'organizzazione e le modalità di erogazione delle prestazioni e dei servizi per il lavoro, di assistenza sociale e di welfare.

L'Istituto nazionale di Previdenza sociale (*Uitvoeringsinstituut WerknemersVerzekeringen - UWV*) è un'autorità amministrativa autonoma che si occupa di politiche del lavoro attive e passive.

Il Ministero degli Affari sociali e dell'occupazione (*Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid - SZW*) gli ha assegnato la competenza in materia di attuazione dei regimi di assicurazione dei lavoratori (assicurazione contro la disoccupazione, assicurazione per le malattie e gli infortuni professionali e assicurazione di invalidità) e la fornitura di prestazioni e servizi relativi al mercato del lavoro rivolti sia alle persone in cerca di lavoro che percepiscono i sussidi di disoccupazione sia ai datori di lavoro⁴⁷. I disoccupati che non percepiscono più l'indennità di disoccupazione sono presi in carico, come si vedrà più avanti, dai servizi sociali delle municipalità.

Le funzioni svolte da UWV ruotano intorno alle aree: occupazione, reinserimento, sostegno temporaneo al reddito e gestione dei dati. UWV è strutturata in cinque Divisioni⁴⁸.

In particolare, la Divisione *WERKbedrijf* è responsabile dei Servizi Pubblici per l'Impiego (SPI) e si occupa della gestione e della realizzazione delle politiche attive del lavoro quali *matching* tra domanda e offerta di lavoro, orientamento, consulenza, reinserimento, corsi di formazione rivolti a lavoratori a rischio di disoccupazione di lunga durata, assistenza post-assunzione; la Divisione *Benefit* eroga i sussidi per la disoccupazione e gli altri schemi di protezione e previdenza sociale e la Divisione *Social medical affairs* ha

⁴⁷ European Commission, DG for Employment, Social Affairs and Inclusion, Mutual Learning Programme, Peer Country Comments Paper, *Reducing*, cit., p. 3.

⁴⁸ ANPAL Servizi, Direzione *Benchmarking* e Relazioni Internazionali, *I sistemi informativi nei Servizi per l'impiego nei Paesi Bassi*, settembre 2018.

il compito di accertare la capacità lavorativa delle persone con disabilità e/o malattie e di fornire agli SPI indicazioni per il loro reinserimento nel mercato del lavoro.

Con la Riforma dei Servizi Pubblici per l'Impiego - il *Redesign Act* - il Governo ha realizzato tra il 2011 e 2015⁴⁹ importanti misure finalizzate a ridefinire l'organizzazione dei servizi pubblici per l'impiego e le tipologie di servizi erogati. Il sistema di accesso e fruizione di questi ultimi è stato fortemente digitalizzato (i servizi digitali raggiungono il 90% degli utenti⁵⁰ che sono in grado di utilizzare gli strumenti di ricerca attiva del lavoro messi a disposizione su WERK.NL senza necessità di assistenza *face to face*) e il numero degli Sportelli di UWV-WERKbedrijf è stato notevolmente ridotto (da 100 a 35)⁵¹. I 35 Sportelli di UWV-WERKbedrijf sono *Workplaza* regionali definiti Luoghi per il Lavoro e il Reddito (*Locaties voor Werk an Inkomen*) e localizzati nelle 35 Regioni del Mercato del Lavoro (*Arbeidsmarktregio's - Labour Market Regions*). La dimensione regionale del mercato del lavoro è ritenuta la più adatta per il raggiungimento della migliore efficienza delle politiche per il lavoro e della maggiore efficacia dei partenariati pubblico-privato, anche per l'esperienza dei *Mobility Centres* con cui sono stati realizzati, negli scorsi anni, partenariati locali che hanno fronteggiato crisi aziendali o di settore produttivo con risultati positivi. Gli Sportelli di UWV-WERKbedrijf sono stati concepiti come *Single points of contact*⁵² (SPOC) - Sportelli unici di contatto locali - e forniscono supporto e assistenza in presenza (servizi *face to face*) solamente alle persone in cerca di lavoro maggiormente distanti dal mercato del lavoro, che siano percettori di sussidi di disoccupazione che di assistenza sociale, e che non sono in condizioni di accedere e usufruire di servizi digitali. Negli SPOC, le Municipalità possono collaborare con gli SPI di *WERKbedrijf*, ad esempio grazie alla condivisione dello stesso sistema informativo. Gli SPI di *WERKbedrijf* si relazionano con le Municipalità per l'inserimento al lavoro di disoccupati che non percepiscono più l'indennità di disoccupazione e che per tale ragione sono presi in carico direttamente dai servizi sociali gestiti dalle Municipalità. Gli SPI dipendono da *UWV-WERKbedrijf* e sono sottoposti all'autorità del Consiglio di Amministrazione nazionale, tuttavia conservano un certo livello di discrezionalità e autonomia. Gli obiettivi nazionali non vengono, infatti, automaticamente condivisi in tutto il Paese e la negoziazione tra livello locale e nazionale ha l'obiettivo di rispondere in modo più efficace alle esigenze specifiche del territorio di riferimento.

Il *Participation Act* (2014) è un importante intervento normativo con il quale è stata avviata la Riforma dell'assistenza sociale e si è rafforzato il decentramento di competenze delle Municipalità. Le Municipalità sono responsabili delle prestazioni di assistenza sociale e della fornitura di servizi per il lavoro ai beneficiari di assistenza sociale e a coloro che non hanno diritto ai sussidi di disoccupazione o coloro che li hanno esauriti ma non hanno ancora maturato il diritto al pensionamento. Sono strutture di governo locale indipendenti che definiscono e attuano le proprie strategie e politiche attive del lavoro, ma sono tenute a rispettare l'indirizzo generale emanato dal Ministero degli Affari sociali e dell'occupazione che destina loro finanziamenti per lo svolgimento dei questi compiti. Le Municipalità si avvalgono spesso di Agenzie private per l'erogazione di servizi. Il provvedimento normativo del 2014 ha stabilito che UWV

⁴⁹ ANPAL Servizi, Direzione *Benchmarking e Relazioni Internazionali*, *Appunti per una riflessione in tema di integrazione lavorativa dei disoccupati di lunga durata*, gennaio 2018, p. 22.

⁵⁰ Dal 2015, gli utenti nei primi tre mesi di disoccupazione sono serviti solo tramite canali digitali. Dal 4° al 12° mese, solo il 10% delle persone in cerca di lavoro può ricevere formazione e *coaching* intensivo supplementari. Dati forniti da ANPAL Servizi, Direzione *Benchmarking e Relazioni Internazionali*, *Appunti*, cit., p. 36.

⁵¹ La riduzione dei finanziamenti e la chiusura degli sportelli hanno prodotto un significativo ridimensionamento dell'organico.

⁵² Istituiti attraverso la Legge per la realizzazione della Struttura per il Lavoro e il Reddito (*Act Structure of Organisation of Work and Income - SUWI*).

ha l'obbligo di fornire alle Municipalità i seguenti servizi⁵³: la valutazione della capacità lavorativa delle persone prese in carico dalle Municipalità, l'accertamento di abusi nella fruizione delle prestazioni, la fornitura di servizi *online* attraverso il portale WERK.NL alle persone prese in carico dalle Municipalità, la fornitura dei servizi alle imprese e infine, l'accesso ai dati e alle informazioni sul mercato del lavoro. UWV mette a disposizione delle Municipalità il sistema informativo per l'incontro domanda e offerta di lavoro, gli strumenti online per la ricerca di lavoro, il personale per la valutazione della capacità lavorativa dei disoccupati e i consulenti dei Servizi Pubblici per l'Impiego per un supporto specialistico nella ricerca di lavoro. Le Municipalità non sono obbligate ad usufruire del sistema informativo, tuttavia UWV e Municipalità stipulano spesso accordi di partenariato, ad esempio per lo scambio di dati e di informazioni. Nell'ambito degli SPOC vengono stipulati gli Accordi di inserimento lavorativo (*Job integration agreements* - JIA)⁵⁴ e realizzati Programmi di reinserimento (*Re-integration Programs*) finalizzati all'assistenza alla ricerca di un lavoro o alla formazione.

I servizi di attivazione⁵⁵ offerti da *UWV-WERKbedrijf* sono uniformi e standardizzati a livello nazionale mentre i servizi forniti dalle Municipalità sono diversificati a livello locale in quanto non esistono standard minimi di servizio da rispettare. Tuttavia, recentemente sono stati elaborati standard professionali per favorire lo sviluppo della professione di esperto in attivazione del mercato del lavoro. Alcune Municipalità hanno creato dei *Social Community teams* multidisciplinari dedicati alla fornitura di servizi integrati di politiche sociali a contrasto di povertà ed esclusione.

Il modello dei servizi per il lavoro olandese si basa su un sistema di quasi mercato. *UWV-WERKbedrijf* esternalizza i servizi per il lavoro (orientamento, collocamento e follow-up) alle Agenzie private per il collocamento, che si occupano di erogare misure rivolte ai disoccupati ai quali i Servizi pubblici per l'Impiego non riescono a trovare lavoro entro sei mesi. I servizi sono commissionati sulla base di piani di azione validati da UWV⁵⁶.

2.3.2 Le principali politiche e misure per il reinserimento dei disoccupati di lunga durata nel mercato del lavoro

UWV è responsabile a livello nazionale della registrazione delle persone in cerca di lavoro. I disoccupati che hanno diritto al percepimento di prestazioni, comprese quelle di assistenza sociale, devono registrarsi presso UWV. Fra le persone in cerca di lavoro, quanti non hanno diritto a un'indennità o hanno esaurito i benefici dell'indennità di disoccupazione possono comunque registrarsi presso UWV.

I disoccupati registrati presso UWV hanno accesso alla piattaforma digitale *WERK.NL*⁵⁷ in cui possono inserire il proprio curriculum vitae, effettuare test *online*, ad esempio su competenze e interessi, e seguire corsi *online* e *webinar* che forniscono informazioni e permettono di acquisire competenze e strumenti per la ricerca attiva di un lavoro e per consultare le offerte. I datori di lavoro, infatti, hanno accesso al por-

⁵³ ANPAL Servizi, Direzione *Benchmarking* e Relazioni Internazionali, *I sistemi*, cit., p. 9.

⁵⁴ Gli Accordi di inserimento lavorativo (*Joint Integration Agreement* - JIAs) e i Piani di Azione individuali (*Individual Action Plans* - IAPs) sono strumenti simili con cui viene offerto al disoccupato un approccio più intensivo e personalizzato. La Raccomandazione del CE per il reinserimento nel mercato del lavoro dei disoccupati di lunga durata prevede il JIA ma non specifica se e nel caso in che modo questo debba differenziarsi dal IAP che tutti i disoccupati ricevono nella maggioranza dei Paesi membri UE. cfr. ICON Institut, European Network of Public Employment Services, *Ah hoc module*, cit., p. 22.

⁵⁵ ANPAL Servizi, Direzione *Benchmarking* e Relazioni Internazionali, *Appunti*, cit., p. 22.

⁵⁶ ANPAL Servizi, Direzione *Benchmarking* e Relazioni Internazionali, *Appunti*, cit., p. 35.

⁵⁷ https://www.werk.nl/werk_ni/werknemer/home.

tale e possono pubblicare le proprie *vacancy* e ricercare personale tra i disoccupati che si sono registrati su *WERK.NL*. Le imprese non hanno l'obbligo di comunicare le *vacancy*, tuttavia utilizzano ampiamente il portale per la pubblicazione dei posti vacanti per diverse ragioni. Il servizio è gratuito e consente di accedere ad una ampia quantità di curricula, sia di persone disoccupate sia di coloro che intendono cambiare lavoro, e garantisce servizi di consulenza e assistenza di alta qualità, inoltre, vengono realizzate e fornite alle imprese indagini periodiche sul mercato del lavoro nazionale, regionale e di settore produttivo (andamenti e tendenze dell'incrocio domanda-offerta con riferimento a specifici target, professioni a rischio, transizioni dei profili occupazionali) particolarmente utili alla realizzazione di politiche del lavoro specifiche per le Regioni del Mercato del Lavoro. UWV è fortemente impegnata nel miglioramento della quantità e della qualità dei servizi offerti.

*La valutazione individuale: il soft profiling e altri strumenti*⁵⁸

L'approccio dei Paesi Bassi nei confronti della disoccupazione di lunga durata è di tipo preventivo, si basa cioè su un intervento tempestivo e un'attivazione precoce dei servizi fin dalla prima fase di disoccupazione. A partire dal 2015, tra la sesta e la decima settimana di disoccupazione tutte le persone in cerca di lavoro che ricevono sussidi di disoccupazione sono invitate a compilare *online* il *Profiling (Work profile - werkverkenner)* dell'UWV⁵⁹. Questo strumento è stato sviluppato attraverso un modello statistico da ricercatori di UWV e dell'Università di Groninga al fine di definire la probabilità delle persone in cerca di lavoro di trovare un impiego entro il primo anno di disoccupazione⁶⁰.

Il modello di *profiling* contiene fattori *hard* (età, anni di esperienza lavorativa maturati) e fattori *soft* (intenzione e motivazione e opinioni sulla ricerca di un lavoro e sul reinserimento nel mondo del lavoro) e consente all'operatore dei servizi di indirizzare il disoccupato verso servizi digitali o *face to face* in base all'entità del rischio individuata. Al tempo stesso, fornisce una valutazione rapida degli ostacoli che l'utente può incontrare nel ricollocarsi nel mercato del lavoro, individuando così la tipologia di servizi personalizzati necessari a rafforzarne il profilo.

Attualmente, il disoccupato per il quale è prevista una probabilità di occupazione inferiore al 50% viene contattato il prima possibile al fine di determinare l'assistenza a lui più appropriata. L'operatore dei servizi e il candidato analizzano i risultati ottenuti con la profilazione e l'operatore dei servizi predispone un Accordo di reinserimento lavorativo in cui definisce gli obiettivi del candidato, le azioni che deve intraprendere e gli obblighi reciproci da rispettare in base al principio di condizionalità⁶¹.

Le persone in cerca di lavoro che sono disoccupate da almeno sei mesi dovranno accettare le offerte di lavoro, indipendentemente, ad esempio, dal livello di istruzione o dalla retribuzione. L'operatore dei servizi può sanzionare coloro che rifiutano l'offerta di lavoro e la sanzione può elevarsi fino al 100% dei benefici ricevuti per la disoccupazione, seguendo un approccio *work first*. Lo scopo è quello di stimolare

⁵⁸ ANPAL Servizi, *Il profiling nei servizi per l'impiego. Aspetti formali e procedurali in Italia e in alcune esperienze internazionali*, aprile 2018.

⁵⁹ Le persone in cerca di lavoro ricevono diverse notifiche (via e-mail e sulla pagina web personale) con le quali sono invitate a compilare il Profilo di lavoro. European Commission, DG for Employment, Social Affairs and Inclusion, Mutual Learning Programme, Peer Country Comments Paper *Reducing*, cit., p. 3.

⁶⁰ È in fase di elaborazione una nuova profilazione (Work Profiler 2.0) che includerà più variabili (18 invece di 11), come le potenziali tipologie di lavoro, la disponibilità del disoccupato a viaggiare per lavoro o a lavorare in orari irregolari (European Commission, DG for Employment, Social Affairs and Inclusion, Mutual Learning Programme, Peer Country Comments Paper *Reducing*, cit., p. 4).

⁶¹ Gli operatori dei servizi non possono sanzionare le persone in cerca di lavoro se queste non compilano il *Profiling*. Circa l'80% delle persone in cerca di lavoro compila il Profilo di lavoro. European Commission, DG for Employment, Social Affairs and Inclusion, Mutual Learning Programme, Peer Country Comments Paper *Reducing*, cit., pp. 3 e ss.

le persone a cercare lavoro attivamente fin dalla prima fase della disoccupazione. A volte, gli operatori dei servizi degli SPI utilizzano strumenti di valutazione opzionali, diversi dalla profilazione quali:

- la *check list* per la valutazione di caratteristiche e stato del disoccupato;
- il *chance-explorer* per il reperimento di informazioni sulle opportunità lavorative;
- i test di competenza per la valutazione approfondita delle competenze e delle capacità del disoccupato;
- il *Work Explorer (WerkVerkenner)* per la previsione delle opportunità lavorative disponibili sulla base di dati sul mercato del lavoro regionale.

Le Municipalità spesso utilizzano strumenti meno avanzati ed elaborati per individuare i disoccupati con alto rischio di disoccupazione di lunga durata. Nella maggior parte di esse, gli operatori dei servizi classificano coloro che hanno diritto a prestazioni e servizi di assistenza sociale sulla base della loro capacità di lavorare, di caratteristiche quali l'età, l'istruzione e le reti sociali a disposizione.

Strumenti e misure rivolti ai datori di lavoro

Ai datori di lavoro viene riconosciuto un ruolo fondamentale per il contrasto e la prevenzione della disoccupazione di lunga durata. Per tale ragione, l'impegno per il loro coinvolgimento da parte del Ministero degli Affari sociali e dell'Occupazione, di UWV, degli SPI e delle Municipalità è sempre più rafforzato. Per favorire l'assunzione di persone in cerca di lavoro ad alto rischio di disoccupazione di lunga durata esistono diversi strumenti e misure specifici quali:

- campagne di informazione e sensibilizzazione;
- incentivi finanziari e riduzione degli oneri fiscali;
- servizi di assistenza e consulenza personalizzati e specialistici (erogati a livello nazionale e territoriali, in presenza e *online*);
- partenariati e collaborazioni fra istituzioni pubbliche e tra soggetti pubblici e soggetti privati.

Nei Paesi Bassi si organizzano campagne informative mirate a sensibilizzare i datori di lavoro ad assumere disoccupati di lunga durata specialmente *over 50* che sono spesso oggetto di pregiudizi che ostacolano fortemente il loro ricollocamento.

Un altro strumento incentivante è il sussidio temporaneo per il collocamento⁶². Se la persona in cerca di lavoro presenta un elevato rischio di rimanere disoccupata per un lungo periodo, il datore di lavoro può assumerla per un periodo di prova di due mesi durante il quale non è tenuto a corrispondere alcun salario al lavoratore che però continua a percepire il sussidio di disoccupazione.

Un altro strumento che mira a stimolare l'assunzione dei disoccupati di lunga durata più anziani è il sussidio rivolto specificatamente agli *over 56*. Un datore di lavoro che assume un disoccupato *over 56* può chiedere un sussidio per un massimo di 7.000 euro. Il sussidio è disponibile anche in caso di assunzione di persone anziane che percepiscono prestazioni di assistenza sociale⁶³.

⁶² European Commission, DG for Employment, Social Affairs and Inclusion, Learning exchange on "Improving measures to implement the Recommendation on integration of the long-term unemployed into the labour market", Experience from the Netherlands, Carlos Francisco De Ataíde, Leme Corte Real "Preventing Long-term unemployment", Croatia, 9-10 November 2017, p. 6.

⁶³ European Commission, DG for Employment, Social Affairs and Inclusion, Mutual Learning Programme, Peer Country Comments Paper *Reducing*, cit., p. 6.

Alcune modalità di assistenza e consulenza ai datori di lavoro si basano su collaborazioni inter-istituzionali e partenariati. La cooperazione tra i vari enti e i datori di lavoro è fortemente favorita e incoraggiata. Presso gli Sportelli SPI si realizzano ampi partenariati e accordi di collaborazione tra UWV, Municipalità, grandi aziende e istituti che si occupano di formazione. A volte, le collaborazioni interessano solamente gli SPI e le amministrazioni locali, altre volte vengono coinvolte imprese, le loro associazioni e le agenzie interinali attraverso una rete di Sportelli localizzati all'interno dei *Workplaza*, in una logica di *one-stop shop*⁶⁴. Le imprese private si occupano di *placement* e servizi di reinserimento in *outsourcing* (solo per le persone con disabilità) e le agenzie di lavoro interinale tramite posti di lavoro temporanei consentono la transizione dalla disoccupazione all'occupazione stabile.

Per l'inserimento di disoccupati di lunga durata o di beneficiari del Programma *Wajong*⁶⁵ sono stati sottoscritti accordi con grandi imprese. Nel 2013 i datori di lavoro (settori pubblico e privato) hanno siglato un accordo con le Parti sociali che prevede, entro il 2026, la creazione di almeno 125.000 posti di lavoro per le persone con disabilità, di cui 100.000 in imprese private e 25.000 in strutture pubbliche. I datori di lavoro, in caso di assunzioni, possono beneficiare di incentivi finanziari.

Negli ultimi anni i servizi specifici rivolti alla domanda di lavoro sono stati potenziati, ad esempio creando unità organizzative specifiche per l'assistenza: il Centro servizi nazionale per datori di lavoro (*Werkgeversservicepunt*) e i 35 Centri servizi regionali per datori di lavoro⁶⁶.

2.3.3 Approcci adottati in risposta alla Raccomandazione del Consiglio e buone pratiche

Il monitoraggio⁶⁷ sullo stato d'implementazione della Raccomandazione sull'integrazione dei disoccupati di lunga durata nel mercato del lavoro negli Stati membri condotto dal Comitato per l'occupazione (EMCO)⁶⁸ e l'indagine⁶⁹ svolta dall'*European Network of Public Employment Services* allo scopo di rilevare lo stato di adozione della stessa presso i Servizi Pubblici per l'Impiego (SPI) evidenziano che nei Paesi Bassi il livello di attuazione della Raccomandazione risulta piuttosto elevato. Non si rilevano difficoltà nella registrazione dei disoccupati di lunga durata. Sebbene non sia stato istituito un unico Punto unico di contatto per l'intero Paese in ragione della divisione delle competenze istituzionali in tema lavoro tra UWV e le Municipalità, l'attuale assetto di *governance* dei servizi per il lavoro sembra garantire di fatto la funzione degli SPOC, in particolare nella gestione della disoccupazione di lunga durata. Un miglioramento del livello di cooperazione e coordinamento tra soggetti erogatori di servizi e servizi offerti rimane comunque un obiettivo da conseguire in alcuni territori. Le attività di tracciabilità e monitoraggio degli accordi di inserimento lavorativo non sembrano incontrare difficoltà. I lavoratori più anziani continuano

⁶⁴ ANPAL Servizi, Direzione *Benchmarking* e Relazioni Internazionali, *Appunti*, cit., p. 36.

⁶⁵ La *Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong)* è la legge sull'invalidità per i giovani disabili (2015) che ha sostituito la Legge sull'occupazione e il sostegno all'occupazione per i giovani disabili (*Wajong Act*). La *Wajong* prevede un'assicurazione nazionale per tutti coloro che sono residenti nei Paesi Bassi. L'assicurazione viene corrisposta ad una persona assicurata nel caso in cui sia diventata inabile al lavoro prima del suo diciassettesimo compleanno. L'assicurazione si applica anche a coloro che sono diventati inabili al lavoro tra il diciottesimo e il trentesimo compleanno e che hanno studiato per almeno sei mesi nell'anno immediatamente precedente il giorno in cui sono diventati inabili al lavoro.

⁶⁶ ANPAL Servizi, Direzione *Benchmarking* e Relazioni Internazionali, *I rapporti dei servizi pubblici per l'impiego con le imprese - Approfondimento su alcuni Paesi europei*, maggio 2018, p. 43.

⁶⁷ EMCO 2018, *Review of the implementation of the Council Recommendation on the integration of the long-term unemployed into the labour market, Multi-lateral surveillance self-assessment form for The Netherlands*.

⁶⁸ Il Comitato per l'occupazione (EMCO), principale comitato consultivo dei ministri dell'Occupazione e degli affari sociali in seno al Consiglio Occupazione e affari sociali (EPSCO) nel settore dell'occupazione predispone un Rapporto, che tra i vari temi oggetto di monitoraggio nel Semestre Europeo, esamina lo stato di attuazione della Raccomandazione negli Stati membri.

⁶⁹ ICON Institut European Network of Public Employment Services, *Ah hoc module to the 2018 PES capacity questionnaire survey report*, July 2018.

ad essere un target vulnerabile particolarmente esposto alla disoccupazione di lunga durata e alcune politiche specifiche adottate nel Paese potrebbero risultare interessanti per altri Stati membri che presentano le stesse criticità.

Di seguito si riporta in dettaglio lo stato di attuazione degli orientamenti della Raccomandazione.

Registrazione

UWV è l'ente responsabile a livello nazionale della registrazione delle persone che entrano nello stato di disoccupazione (tramite gli SPI di UWV-WERKbedrijf). Le persone in cerca di lavoro, per ricevere i sussidi di disoccupazione (*Unemployment benefit* - UB) o altre forme di prestazioni (le Municipalità sono i soggetti competenti per l'erogazione di benefici di assistenza sociale), devono essere registrate presso gli SPI. Il sistema di erogazione delle prestazioni e dei servizi per il lavoro e di assistenza sociale si basa sul principio del rispetto di diritti e doveri reciproci tra i soggetti richiedenti e gli enti erogatori. Per ricevere l'UB o un beneficio di assistenza sociale, il soggetto ha l'obbligo di candidarsi per un'occupazione o di partecipare ad altre attività di ricerca attiva del lavoro; le persone rimangono registrate anche quando l'erogazione di indennità di disoccupazione è esaurita.

Punto unico di contatto (One stop shop)

Tutte le persone in cerca di lavoro sono registrate presso gli SPI. Esiste una chiara distinzione di responsabilità per l'erogazione dei servizi. Coloro che percepiscono l'UB ricevono ulteriori servizi dagli SPI; coloro che ricevono benefici di assistenza sociale ricevono ulteriori servizi da parte delle Municipalità. Gli SPI e le Municipalità lavorano in stretta collaborazione presso gli *employer service point* regionali, punti di servizio rivolti ai datori di lavoro. Frequentemente, in molte Regioni del mercato del lavoro si organizzano riunioni allo scopo di fornire informazioni specifiche sul mercato del lavoro regionale di riferimento, sul numero di offerte di lavoro registrate su WERK.NL rispetto al numero di persone in cerca di lavoro nel settore produttivo specifico. Esiste una chiara separazione delle responsabilità tra gli SPI e le Municipalità. Per ogni fase di gestione della disoccupazione di lunga durata esiste un Punto unico di contatto. Nell'ordinamento olandese il ruolo di SPOC è assegnato a UWV, ma per coloro che non sono più disoccupati o beneficiari di prestazioni di assistenza sociale lo SPOC è individuato nella Municipalità. Coloro che non ricevono più l'UB, ma non hanno diritto a ricevere prestazioni sociali rimangono registrati presso UWV e non sono trasferiti alle Municipalità. Anche coloro che cercano lavoro, ma non hanno diritto all'UB, possono registrarsi presso UWV. Nei Paesi Bassi l'assistenza personalizzata attraverso la profilazione costituisce il fulcro dei servizi forniti ai disoccupati. Quando un disoccupato si registra presso gli SPI attraverso il sito web WERK.NL compila un questionario (*werkverkenner* - esploratore di lavoro) e sulla base dei risultati emersi dalla profilazione viene effettuata una valutazione dei rischi di disoccupazione. Questo è l'inizio di un approccio individuale e personalizzato. Il soggetto riceve, qualora possibile sulla base della valutazione del rischio, l'assistenza *face to face* da parte di un *client manager* e stipula un accordo di inserimento lavorativo (*job-integration agreement* - JIA). Se il rischio di disoccupazione di lunga durata è molto basso, il soggetto deve impegnarsi a trovare lavoro il più presto possibile e riceve solamente supporto *online*, a meno che non venga fatta una richiesta di maggiore assistenza. Il JIA contiene una serie di attività mirate ad aiutare il soggetto nella ricerca di un impiego. In questo caso gli SPI offrono servizi aggiuntivi come formazione, *coaching* e *webinar*. Queste informazioni sono trasmesse anche alla Municipalità in

un rapporto individuale, quando la gestione della persona in stato di disoccupazione viene trasferita da uno SPI ad una Municipalità. Coloro che non hanno (o non hanno più) diritto ad alcun beneficio possono rimanere registrati presso UWV, ma i servizi forniti potrebbero non raggiungere lo stesso livello previsto per coloro che ricevono benefici. Gli SPI e le Municipalità operano in stretta collaborazione nella gestione dei servizi. Nella maggior parte delle città, i responsabili dei servizi hanno contatti tra loro attraverso riunioni di gruppo congiunte e, se necessario, il trasferimento dei dossier contenenti dati e informazioni sui disoccupati avviene attraverso incontri diretti. Tuttavia, il livello di scambio di informazioni tra i sistemi necessita di ulteriori interventi di miglioramento in quanto sono ancora presenti aspetti non pienamente funzionali ed efficienti. A tal fine, è stato concepito il programma *Matchen op Werk* che tra gli obiettivi ha il miglioramento del flusso e della condivisione di informazioni e dati.

Accordo di inserimento lavorativo - Job Integration Agreement (JIA)

I servizi forniti da UWV si basano sulla posizione individuale delle persone registrate rispetto al mercato del lavoro. Il questionario utilizzato per creare il profilo di ogni individuo si basa su un metodo di profilazione scientifico e diagnostico in grado di prevedere le possibilità di trovare lavoro entro un anno di disoccupazione e di fornire informazioni sulle possibili barriere personali del disoccupato che ostacolano il suo inserimento nel mercato del lavoro. Queste informazioni vengono utilizzate per migliorare le prospettive di lavoro dei disoccupati. UWV offre servizi personalizzati soprattutto a quelle persone che, secondo il *werkverkenner*, hanno una bassa probabilità di riprendere il lavoro entro un anno. Questo gruppo include solitamente lavoratori anziani (over 50), persone con problemi di salute e persone scoraggiate. Queste persone sono immediatamente invitate a un incontro *face to face* con il *case manager* che predispone un Accordo contenente le attività di ricerca di lavoro e i servizi forniti da UWV. Questo accordo si configura come JIA (*werkplan*). Le persone vengono incoraggiate a fissare i loro obiettivi e a tradurli in azioni concrete. Il JIA viene redatto entro la seconda settimana di disoccupazione e periodicamente aggiornato al fine di rispondere, in modo adeguato e pertinente, alle esigenze dell'individuo. Studi scientifici hanno dimostrato che l'offerta di un JIA personalizzato ha un impatto positivo sulle attività di ricerca di lavoro che vengono intraprese dall'individuo. Il *werkverkenner* e il *werkplan* sono costantemente monitorati e migliorati dagli SPI. Inoltre, il Governo ha deciso di incrementare annualmente di 40 milioni di euro gli investimenti per i servizi per il lavoro forniti da UWV. Per coloro che usufruiscono di benefici di assistenza sociale a lungo termine, è importante che le Municipalità siano impegnate attivamente nel supporto alla ricerca di un impiego. Attualmente è in corso una ricerca qualitativa volta ad esplorare metodi efficaci di assistenza rivolta a questo target.

Coinvolgimento dei datori di lavoro

UWV e le Municipalità forniscono servizi e assistenza ai datori di lavoro per facilitare l'assunzione di persone in cerca di lavoro che sono particolarmente distanti dal mercato del lavoro. Tali servizi comprendono un periodo di prova per i nuovi assunti, la selezione di candidati idonei per le posizioni vacanti e il *coaching* post-assunzione. Gli accordi con le Parti sociali sono conclusi nel caso in cui sia prevista l'assunzione di persone con disabilità, qualora cioè i datori di lavoro si impegnino nella creazione di posti di lavoro specifici per questo target di disoccupati. Il Governo offre inoltre molteplici incentivi finanziari ai

datori di lavoro per stimolare l'assunzione di disoccupati di lunga durata. Ad esempio, quanti assumono lavoratori anziani disoccupati (*over 56*) o lavoratori con disabilità ricevono un bonus (*loonkostenvoordeel* - LKV) fino ad un importo massimo di 6.000 euro. Il Governo propone (in via temporanea) una politica cosiddetta senza rischio a sostegno dei datori di lavoro, assumendosi il rischio di malattia per i lavoratori anziani *over 56* e per i lavoratori il cui livello di produttività è inferiore al salario minimo. La maggior parte dei datori di lavoro non opera solo all'interno dei confini di una Municipalità. Infatti, il Governo incoraggia e facilita le Municipalità e gli SPI a cooperare a livello regionale nella gestione dei servizi rivolti ai datori di lavoro attraverso un programma specifico chiamato *Matchen op werk*⁷⁰. Tale Programma⁷¹, avviato a inizio 2017, mira al rafforzamento della collaborazione a livello regionale dei servizi pubblici di collocamento delle Municipalità e dell'UWV. Attualmente i servizi per i datori di lavoro, nell'ambito della politica regionale, non hanno raggiunto in tutte le Regioni del mercato del lavoro un livello di qualità ugualmente soddisfacente. I datori di lavoro hanno infatti espresso ulteriori bisogni relativamente a:

- un'offerta sufficiente di candidati: i profili professionali delle persone in cerca di lavoro dovrebbero essere disponibili presso il Centro servizi per il datore di lavoro. Lo scambio di dati per il *matching* deve poter avvenire molto più semplicemente di quanto non lo sia attualmente. I candidati devono risultare idonei al lavoro e quindi le Municipalità devono essere in grado di garantire questa tipologia di informazione in modo tempestivo e aggiornato;
- la disponibilità di un punto di contatto pubblico, comune e riconoscibile, per i datori di lavoro in ogni Regione del mercato del lavoro, fornito da UWV e dalle Municipalità, al quale possono partecipare anche i mediatori di collocamento privati;
- un processo di servizio chiaro: identificazione univoca dei servizi offerti, armonizzare e uniformare il più possibile gli strumenti e i processi all'interno delle Regioni del mercato del lavoro, garantire la presenza di un operatore dedicato all'assistenza al datore di lavoro e un trattamento rapido delle sue istanze.

2.3.4 Focus sui programmi *Perspectief op Werk* e *Perspectief voor vijftigplussers*

Al fine di inserire il maggior numero possibile di persone nel mercato del lavoro e sfruttare tempestivamente le opportunità offerte dall'attuale prosperità economica, il Governo ha annunciato nel 2018 un'Agenda politica di ampia portata per il mercato del lavoro che comprende diversi programmi. Uno dei programmi è chiamato "Prospettiva di lavoro" (*Perspectief op Werk*⁷²) e ha l'obiettivo di rafforzare il sostegno alle persone in cerca di lavoro e di offrire un'occupazione a tutti coloro che sono motivati e in condizioni di poter lavorare. Questo programma è stato concepito come risposta anche al collocamento nel mercato del lavoro dei disoccupati di lunga durata in quanto si ritiene che, proprio in questa fase di carenza di manodopera, esistano le maggiori opportunità per le persone che sono più lontane dal mercato del lavoro. Queste opportunità di partecipazione al mercato del lavoro vanno sostenute attraverso

⁷⁰ Delle 35 Regioni del Mercato del Lavoro 33 hanno presentato al Ministero degli Affari sociali e dell'Occupazione un proprio piano di sostegno in cui indicano come intendono lavorare per rafforzare l'offerta coordinata di servizi per i datori di lavoro nella propria regione e di quale sostegno hanno bisogno da parte del Ministero. Il Ministero, in qualità di parte responsabile del sistema, sta lavorando per ottimizzare i presupposti per la cooperazione nelle Regioni del mercato del lavoro stimolando le ambizioni e gli sforzi regionali tesi a migliorare i servizi per i datori di lavoro. A partire dall'estate 2018, tutti i soggetti competenti nel mercato del lavoro inizieranno a lavorare all'attuazione dei piani presentati nel 2017. Il Ministero degli Affari sociali e dell'Occupazione fornisce loro un supporto personalizzato. Dati forniti dal sito web *Matchen op werk*.

⁷¹ Vedi il Documento *Kamerbrief uitwerking breed offensief*.

⁷² *Intentieverklaring Perspectief op Werk* (Dichiarazione di intenti sul lavoro "Sfruttare la prosperità economica con un'agenda nazionale rivoluzionaria", 2018).

rinnovati partenariati pubblico-privato. I servizi pubblici per l'impiego, le Municipalità, i datori di lavoro e gli istituti di formazione collaborano per consentire ai disoccupati di lunga durata di avere un'occupazione, un apprendistato o un posto di lavoro adattato (*job carved position*). Fondamentale in questo approccio sono sia una maggiore e migliore cooperazione tra soggetti pubblici e privati che operano nel mercato del lavoro sia la diffusione delle migliori pratiche, così come lo sviluppo di servizi migliori per i datori di lavoro.

Questo sforzo supplementare è stato formulato nella dichiarazione d'intenti del 2018. *Perspectief op Werk* non sostituisce le iniziative esistenti, ma offre un ulteriore impulso per il collegamento e il rafforzamento delle iniziative già in essere. L'obiettivo è fornire un sostegno pratico al funzionamento del mercato del lavoro attraverso l'attuazione di partenariati pubblico-privato più concreti e con obiettivi definiti. I datori di lavoro si impegnano ad offrire opportunità di lavoro ai disoccupati affinché possano raggiungere un'occupazione stabile, mentre Municipalità e UWV si impegnano ad un uso ottimale degli strumenti di *matching* al fine di intercettare e collegare il candidato con il posto di lavoro disponibile e fornire supporto e assistenza migliori ai datori di lavoro. Il Governo per sostenere questa cooperazione ha messo a disposizione 35 milioni di euro per il 2019 e il 2020. Sono stati conclusi accordi con le parti coinvolte nell'uso di queste risorse per garantire che siano effettivamente utilizzate per rafforzare l'adeguamento del mercato del lavoro regionale. Le Regioni del mercato del lavoro sono state invitate ad elaborare un piano d'azione per il loro bacino di utenza con le parti interessate (compresa una rappresentanza dei datori di lavoro), in linea con i principi della dichiarazione d'intenti. Questa forma di partenariato pubblico-privato più intenso garantisce che vi siano buone corrispondenze tra i candidati e il lavoro disponibile. In considerazione del fatto che il numero di lavoratori di età superiore ai 50 anni è aumentato negli ultimi vent'anni ed è tuttora in aumento, è stato elaborato un altro programma *Perspectief voor vijftigplussers*⁷³ (Prospettiva per le persone di età superiore a 50 anni) che ha lo scopo di adottare un approccio congiunto (Governo e Parti sociali) al fine di supportare gli ultracinquantenni nella ricerca di nuovi posti di lavoro, renderli più agili sul mercato del lavoro e sensibilizzare i datori di lavoro restii ad assumerli, intensificando le politiche esistenti e introducendo nuove misure, tra cui:

- servizi mirati, formazione e sussidi per l'assunzione dei disoccupati ad alto rischio di disoccupazione di lunga durata o in caso di licenziamento per favorire una nuova assunzione;
- sostegno intensivo alle persone in cerca di lavoro che presentano il maggior rischio di disoccupazione di lunga durata (orientamento mirato);
- impegno congiunto del datore di lavoro e del lavoratore per garantire che le conoscenze e le competenze non diventino obsolete.

⁷³ Vedi il documento *Perspectief voor vijftigplussers*, 2018.

BOX 5

SUCCESSFULLY TO EMPLOYMENT PROGRAM (STEP)*

I lavoratori anziani rappresentano uno dei gruppi di lavoratori più a rischio di disoccupazione di lunga durata. Per tale ragione, il Ministero degli Affari sociali e dell'occupazione ha lanciato un Piano di Azione nel 2013 con lo scopo di aumentare le probabilità di impiego per questo gruppo vulnerabile. Il Piano si articola in 4 interventi. Il principale è un programma chiamato *Successfully To Employment Program (STEP)* - Programma per un'occupazione di successo - coordinato da UWV con l'obiettivo di aumentare le probabilità di occupazione dei partecipanti, migliorandone le competenze per la ricerca attiva del lavoro tra cui la capacità di utilizzo dei *social network*. Il Programma ha previsto dieci incontri di gruppo di circa quattro ore ciascuno e due brevi incontri individuali con un formatore. Nell'ambito dei primi incontri i partecipanti vengono somministrati dei test sulle abilità e sugli interessi personali, i risultati sono discussi al fine di raggiungere una maggiore consapevolezza delle proprie capacità, dei propri punti di forza e debolezza sui quali ciascun partecipante dovrà lavorare nel corso del Programma. A seguito dell'attività di *networking* i partecipanti hanno simulato colloqui di lavoro e sono stati dati loro gli strumenti che consentono di migliorare tutte quelle competenze utili alla ricerca attiva di lavoro.

Gli effetti di STEP sono stati valutati con l'utilizzo di un esperimento randomizzato su larga scala (circa 50.000 individui di cui 10.000 nel gruppo di controllo). I risultati dell'esperimento sono stati positivi: coloro che hanno preso parte al programma hanno avuto maggiori possibilità di trovare un lavoro riducendo la probabilità di rimanere nello stato di disoccupazione di lunga durata rispetto al gruppo di controllo**. Gli effetti positivi sono stati maggiori per le persone in cerca di lavoro in possesso di un diploma di istruzione secondaria e un livello superiore di istruzione. La partecipazione a STEP ha ridotto i costi delle indennità di disoccupazione dei partecipanti e tale riduzione supera i costi sostenuti per la realizzazione del Programma. Considerati gli effetti positivi di STEP per l'inserimento dei disoccupati di lunga durata, il Programma è stato esteso anche ai giovani in cerca di occupazione.

Il secondo elemento caratterizzante il Piano di Azione è dato dall'incentivo di collocamento per le agenzie di lavoro temporaneo. L'agenzia che trova un impiego a un disoccupato anziano riceve un compenso compreso tra 300 e 1000 euro (a seconda della durata del contratto di lavoro).

Terzo elemento il voucher per la formazione, un sussidio per le persone più anziane da utilizzare per una formazione mirata ad accrescere le probabilità di trovare un impiego. Nel 2016 circa 7.100 lavoratori anziani hanno usufruito di questo sussidio.

Infine, il Piano di Azione ha previsto la realizzazione di un'ampia campagna informativa allo scopo di sensibilizzare i datori di lavoro ad assumere lavoratori anziani ed eliminare i pregiudizi e lo scetticismo che spesso manifestano verso questa categoria di lavoratori. La campagna informativa si è svolta anche attraverso incontri con i datori di lavoro, spot pubblicitari e la nomina della figura di un ambasciatore che rappresenti le persone anziane in cerca di lavoro.

* European Commission, DG for Employment, Social Affairs and Inclusion, Mutual Learning Programme, Peer Country Comments Paper *Reducing*, cit., pag. 12.

** De Groot, *Evaluating labor market policy in the Netherlands*, Tinbergen Institute Research Series, 2017.

BOX 6

PROGRAMMA *INTERSHIP* - COMUNE DI AMSTERDAM*

Il Programma *Intership*, avviato nel 2015 presso il Comune di Amsterdam, si rivolge alle persone ritenute pronte ad essere inserite nel mercato del lavoro entro un termine di tempo compreso tra sei mesi e due anni dall'inizio del Programma. La maggior parte dei partecipanti è disoccupata da almeno alcuni anni, l'età media dei candidati è di 40 anni. Il Programma prevede l'erogazione di formazione sul posto di lavoro per lo sviluppo di competenze e abilità. L'obiettivo principale del Programma è aumentare le possibilità di trovare un'occupazione stabile presso il datore di lavoro che ha attivato il tirocinio oppure altrove nello stesso settore. Il Programma si fonda sugli obiettivi di apprendimento individuale e su programmi di apprendimento adattati al profilo del candidato e alla sua esperienza.

Possono essere offerte diverse tipologie di tirocinio:

- tirocinio esterno: apprendimento/lavoro presso un datore di lavoro (massimo 6 mesi per 16-32 ore settimanali). I datori di lavoro hanno la possibilità di valutare i candidati prima di offrire un contratto di lavoro. Il requisito obbligatorio per l'attivazione del tirocinio è che non comporti una diminuzione del numero di posti di lavoro preesistenti all'attivazione del tirocinio (ad esempio, la sostituzione di una persona retribuita con un candidato non retribuito). Maggio 2017: 500 candidati, età media 43 anni;
- tirocinio interno: apprendimento/lavoro presso un datore di lavoro comunale (massimo 6 mesi per 16-32 ore settimanali) per i candidati senza competenze di base per poter essere assunti con contratto di lavoro dipendente (capacità di lavorare in gruppo, rispetto delle regole e delle gerarchie, di arrivare al lavoro in orario, ecc.). Maggio 2017: 400 candidati, età media 38 anni;
- tirocinio (esterno ed interno) per candidati con disabilità (ma che conservano capacità di lavoro) anche mentali (basso quoziente intellettivo, autismo), psichiatriche o fisiche.

Il Programma prevede la partecipazione di più soggetti: il Comune di Amsterdam (che svolge compiti di coordinamento e valutazione periodica); il datore di lavoro (funzione di *mentoring* con frequenza giornaliera); il candidato; se necessario enti di formazione comunali o privati (responsabili della certificazione delle competenze).

Ai candidati viene offerto un tirocinio all'interno del Comune o presso un datore di lavoro a seconda degli interessi, delle competenze e della motivazione. Il *matching* viene effettuato dal Consigliere comunale. Gli obiettivi di apprendimento sono espressi in un Piano, ovvero un accordo tra le tre parti stipulato all'inizio del programma con obiettivi che vengono valutati ogni 3 mesi. Durante il tirocinio, il candidato riceve prestazioni di assistenza sociale. Il datore di lavoro non deve investire denaro (basso rischio), ma in formazione sul posto di lavoro. Il candidato al tirocinio non deve sostituire un dipendente regolarmente retribuito. Il candidato riceve un *bonus* di 500 euro al termine del tirocinio a condizione che gli obiettivi sottoscritti nel Piano siano stati raggiunti.

Il tirocinio aumenta le opportunità di occupazione: i beneficiari migliorano le loro competenze, i contatti con i datori di lavoro, le capacità di scrivere un curriculum e affrontare i colloqui di lavoro. Al termine del tirocinio, se necessario, viene nominato un *job-hunter* il cui ruolo è quello di aumentare le possibilità che la persona trovi un lavoro stabile. Se la persona non è ancora pronta per l'ingresso e/o per il reinserimento nel mercato del lavoro, sono utilizzati altri strumenti forniti dal Dipartimento del Lavoro e del Reinserimento della città di Amsterdam, a seconda delle esigenze di apprendimento del candidato.

I tirocini consentono al candidato e al datore di lavoro di conoscersi reciprocamente senza contrarre in anticipo alcun obbligo, condizione, questa che costituisce un forte stimolo, per i datori di lavoro, all'offerta di tirocini.

*CEDEFOP, *From long-term unemployment to a matching job: the role of vocational training in sustainable return to work*, 2018, Annex 3.

2.4 Spagna

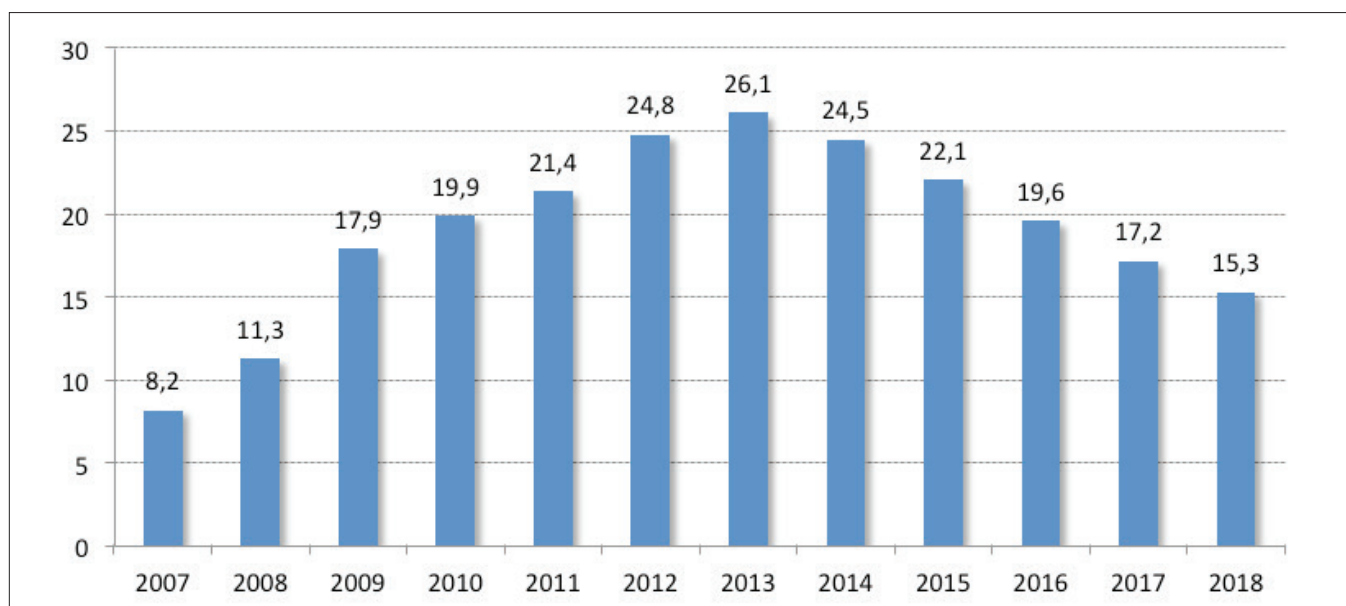
La crisi internazionale avviata nel 2008 ha determinato uno scenario di instabilità finanziaria e il progressivo indebolimento economico e occupazionale del Paese aggravato dal peso delle misure di *austerità* per il risanamento dei conti pubblici e dagli elevati livelli di debito interno ed estero. Nel 2012, l'anno peggiore, si è registrato un PIL in flessione del 2,9% rispetto all'anno precedente con un tasso di disoccupazione che, nell'anno successivo, ha raggiunto il 26,1% per i 15-74enni e il 55,5% per i giovani under 25 (era del 18,1% nel 2017).

Per rispondere alla crisi, nel 2012 il governo spagnolo ha adottato una serie di misure, soprattutto in campo finanziario e nel mercato del lavoro.

I segnali di ripresa sia dell'economia sia del mercato del lavoro vanno interpretati soprattutto come un recupero dei livelli pre-crisi. Le riforme strutturali del 2012 (armonizzate nei Decreti del 2015), sono poi intervenute a modificare sostanzialmente il sistema delle relazioni industriali e delle tutele individuali del lavoratore. È stata completamente ridisegnata l'architettura delle negoziazioni collettive, conferendo al datore di lavoro un ampio potere di decisione sul contratto e sulle condizioni di lavoro. Alcune misure sono state orientate ad assicurare la stabilità di bilancio, la ristrutturazione del settore finanziario e il rafforzamento della competitività.

Le riforme messe in campo, la moderazione salariale e la crescita economica hanno determinato la creazione di nuova occupazione, per quanto l'abbattimento della disoccupazione rimanga ancora un obiettivo importante da affrontare. A partire dal 2015 il tasso di disoccupazione delle persone in età compresa fra i 15 e i 74 anni inizia a calare fino a raggiungere il 15,3% nel 2018 con un divario di ben 11 punti percentuali rispetto al picco del 2013. Il Paese, però, rimane ancora lontano dai valori pre-crisi del 2007, tuttavia, come già sottolineato, le politiche messe in campo e le risposte del mercato del lavoro lasciano sperare in un progressivo decremento della disoccupazione (grafico 8).

Grafico 8. Tasso di disoccupazione - andamento (età 15-74) - 2007-2018

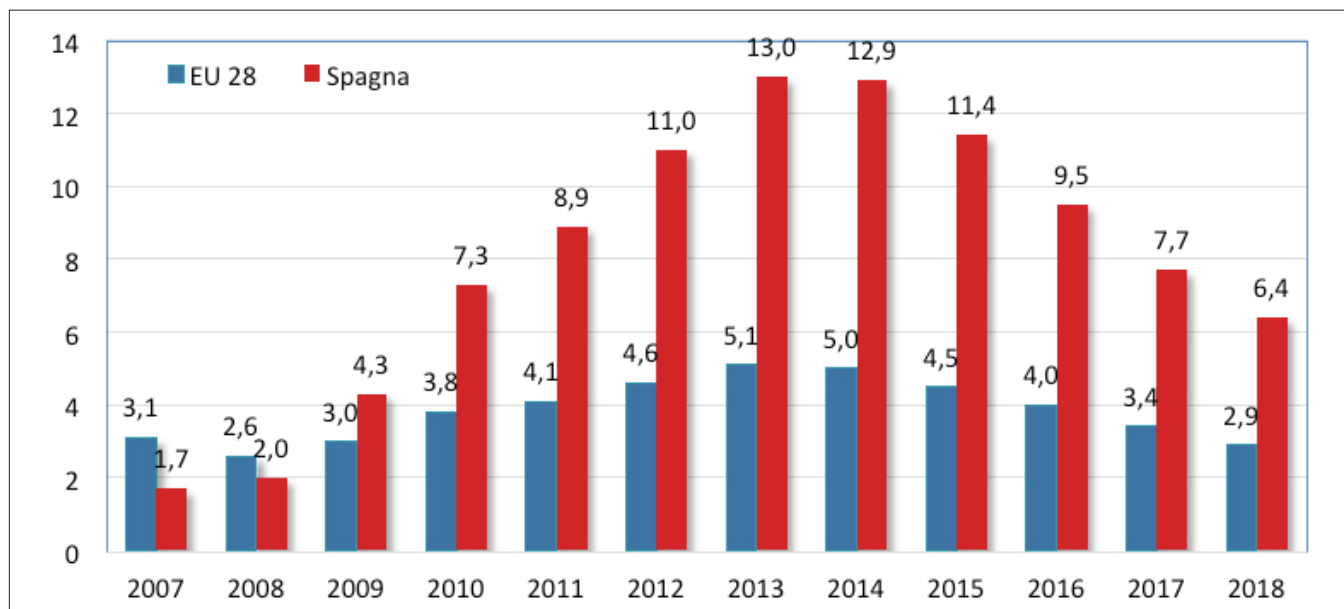


Fonte: Elaborazione ANPAL su dati Eurostat, Labour Force Survey (2019)

La ripresa occupazionale è emersa nelle varie tipologie di lavoro sia permanente sia a termine, con un recupero importante anche nelle forme di contratto a tempo indeterminato. L'andamento dell'occupazione dall'inizio della crisi ad oggi mostra come il lavoro stabile sia cresciuto maggiormente rispetto a quello temporaneo se confrontato al 2007, anno precedente l'inizio della crisi. Se da una parte la segmentazione del mercato del lavoro ha permesso livelli di crescita significativi, dall'altra ha in parte contribuito a uno scenario di disuguaglianze e relative conseguenze sociali. Molti lavoratori sono stati, infatti, costretti ad alternare contratti a tempo determinato con periodi di disoccupazione con il risultato di divari salariali in aumento con l'avanzare dell'età. Tale situazione ha portato nel tempo a redditi sempre più bassi e a rischi maggiori di povertà⁷⁴.

A pesare sulla permeanza di alti livelli di disoccupazione è soprattutto la componente dei disoccupati di lunga durata, il cui volume è aumentato considerevolmente nel corso dell'ultimo decennio, passando dalle 377mila persone del 2007 al milione e 452mila del 2018. Il tasso di disoccupazione relativo ha conseguentemente conosciuto una brusca e continua accelerazione fino al 2013, spostandosi da tassi inizialmente inferiori alla media europea, a valori che, nel 2013, risultavano superiori a quest'ultima di quasi 8 punti percentuali. Il progressivo miglioramento dell'economia spagnola, per quanto abbia ridotto il numero di disoccupati di lunga durata, non ha portato ad un loro completo riassorbimento tanto che, nel 2018, il tasso di disoccupazione di questi ultimi risultava essere ancora ben superiore alla media europea e di quasi 4 volte e mezzo più alto del 2017.

Grafico 9. Tasso di disoccupazione di lunga durata (età 15-74) in Spagna e nell'UE - 2007-2018



Fonte: Elaborazione ANPAL su dati Eurostat, Labour Force Survey (2019)

L'allungamento dei tempi di ricerca di lavoro ha, peraltro, interessato entrambi i generi. Sia la componente femminile sia quella maschile della forza lavoro, infatti, hanno visto crescere considerevolmente i relativi tassi di disoccupazione di lunga durata trovandosi ben presto a superare i valori medi europei.

⁷⁴ ANPAL Servizi, *Scheda Paese Spagna*, Direzione Benchmarking e Relazioni Internazionali, pp. 9-13, Roma, 2017.

Inoltre, nel periodo di massima intensità della crisi economica, è la componente maschile a soffrire maggiormente dell'allungamento dei periodi di disoccupazione con tassi di disoccupazione di lunga durata che, nel periodo che va dal 2010 al 2014, si avvicinano sensibilmente ai valori registrati dalle donne. Specularmente, nel periodo di ripresa occupazionale sono gli uomini a registrare una riduzione nei tassi di disoccupazione di lungo periodo relativamente più veloce, determinando un progressivo allargamento nei differenziali dei due tassi a favore di questi ultimi.

Tabella 4. Tasso di disoccupazione di lunga durata per genere (età 15 - 74) in Spagna e nell'UE - 2007-2018

Anno	Maschi		Femmine	
	Spagna	Media UE	Spagna	Media UE
2007	1,1	2,8	2,4	3,3
2008	1,4	2,4	2,8	2,8
2009	3,7	2,8	4,9	3,1
2010	7,1	3,9	7,6	3,7
2011	8,6	4,1	9,3	4,1
2012	10,7	4,6	11,4	4,6
2013	12,5	5,1	13,5	5,1
2014	12,3	5,0	13,7	5,0
2015	10,5	4,5	12,4	4,5
2016	8,4	3,9	10,8	4,0
2017	6,7	3,3	8,8	3,5
2018	5,4	2,8	7,4	3,0

Fonte: Elaborazione ANPAL su dati Eurostat, Labour Force Survey (2019)

2.4.1 Cenni sul funzionamento del mercato del lavoro

Con la *Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo*⁷⁵ si è avviata una prima significativa riforma del mercato del lavoro, ma è con il *Real Decreto-Ley n. 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*⁷⁶, convertito in *Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*⁷⁷, che il mercato del lavoro è stato oggetto di un articolato processo di riforma, con il preciso intento di rispondere tempestivamente e in maniera puntuale alla drammatica congiuntura economica internazionale e tentare di dare delle soluzioni ai problemi strutturali presenti.

La Riforma del 2012 si è posta una serie di obiettivi principali (arrestare la perdita dei posti di lavoro, creare occupazione stabile e di qualità, ridurre il dualismo, dare maggiori opportunità a giovani e disoccupati di lunga durata, fornire strumenti di sostegno a lavoratori autonomi e piccole imprese), attraverso l'avvio di una massiccia deregolamentazione per diminuire le rigidità esistenti e consentire alle imprese di adattarsi alle situazioni di crisi, introducendo inoltre alcuni elementi di flessicurezza. Le misure urgenti della riforma del mercato del lavoro, contenute nel citato Decreto Legge, sono state quindi articolate in quattro obiettivi fondamentali:

⁷⁵ *Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo*, <https://www.boe.es/buscar/pdf/2003/BOE-A-2003-23102-consolidado.pdf>.

⁷⁶ *Real Decreto-Ley n. 3/12, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*.

⁷⁷ *Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral* <https://www.boe.es/buscar/pdf/2012/BOE-A-2012-9110-consolidado.pdf>.

- favorire l'occupabilità;
- incrementare la diffusione dei contratti a tempo indeterminato e sostenere la creazione di occupazione;
- favorire la flessibilità all'interno delle imprese come alternativa alla perdita di posti di lavoro;
- aumentare l'efficienza e ridurre il dualismo del mercato del lavoro.

La valutazione della riforma introdotta dal *Decreto Ley n. 3/12* è stata oggetto di un primo rapporto predisposto dal Ministero del Lavoro nel 2012⁷⁸, che ha evidenziato:

- una riduzione della disoccupazione;
- una minore contrazione dei posti di lavoro, inferiore rispetto alla flessione del PIL;
- un incremento del lavoro autonomo, rispetto al periodo antecedente la riforma stessa;
- una più efficace flessibilizzazione interna alle imprese, come alternativa alla perdita di posti di lavoro;
- il miglioramento del dialogo sociale;
- una maggiore competitività del sistema Paese, sia dal punto di vista economico sia occupazionale.

Successivamente al *Decreto Ley n. 3/12* sono state introdotte misure dedicate di politica attiva e passiva del lavoro. Quelle di politica attiva previste nel Piano Annuale (PAPE) del 2013⁷⁹, il primo dopo la riforma, hanno perseguito obiettivi di coordinamento, razionalizzazione ed efficienza del sistema. È articolato nelle seguenti linee d'azione:

- aspetti istituzionali: coordinamento, valutazione, efficienza;
- promozione dell'occupazione con la formazione;
- collegamento tra politiche attive e passive del lavoro;
- sviluppo dell'intermediazione nel mercato del lavoro.

Al fine di migliorare l'incrocio domanda/offerta di lavoro è stato avviato nel 2013 il Portale Unico per l'occupazione *Empleate*⁸⁰ con il quale è stato realizzato un *database* nazionale, contenente opportunità di lavoro o di formazione, incluse quelle a livello europeo, provenienti dai Servizi pubblici per l'impiego nazionali e regionali o da altri soggetti (privati, enti pubblici o agenzie di intermediazione). Si tratta di uno strumento che va ad aggiungersi ad un altro portale, *sedeElectrónica*⁸¹, che consente agli utenti dotati delle credenziali di accesso, di usufruire di tutti i servizi *front line* erogati tramite sportello, ad eccezione di specifici programmi per i quali occorre la partecipazione in presenza.

Con il *Real Decreto Legislativo n. 3/15*⁸² è stato portato avanti il percorso di riforma delle politiche attive del lavoro, in linea con quanto introdotto dalla *Ley n. 56/03 de Empleo*⁸³ e dalla riforma del 2012. Nello specifico, ha:

- rafforzato il collegamento tra politiche attive e passive, tramite la stipula di un Patto di servizio che condiziona il sussidio di disoccupazione alla partecipazione a misure di attivazione. In questo ambito il

⁷⁸ Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Report evaluating the impact of labour market reform*, 2012.

⁷⁹ Documento annuale programmatico contenente azioni e misure di politiche attive, che devono essere realizzate, secondo le rispettive competenze, dalle Comunità Autonome e dal SEPE https://www.sepe.es/contenidos/personas/encontrar_empleo/normativa/politicas_activas_empleo.html.

⁸⁰ <https://www.empleate.gob.es/empleo/#/>.

⁸¹ <https://sede.sepe.gob.es/portalSede/flows/inicio>.

⁸² *Real Decreto Legislativo n. 3/15, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo*.

⁸³ <https://www.boe.es/buscar/pdf/2003/BOE-A-2003-23102-consolidado.pdf>.

decreto ha previsto di destinare le risorse inutilizzate per le prestazioni di disoccupazione, per finanziare programmi di promozione dell'occupazione e della formazione professionale;

- stabilito il costante impegno per il rafforzamento dei Servizi pubblici per il lavoro statali e delle Comunità Autonome, attraverso l'adeguamento delle competenze delle risorse umane, ma anche il potenziamento di quelle tecnologiche e organizzative e la relativa rete di uffici, aumentando il livello di coordinamento e di efficacia tra i servizi statali e regionali.

2.4.2 I principali attori responsabili della *governance* delle politiche di reinserimento dei disoccupati di lunga durata

Il sistema delle politiche del lavoro è articolato su una ripartizione delle attribuzioni tra Stato e Comunità Autonome in cui il ruolo dello Stato è ben definito, a fronte del trasferimento delle competenze alle Regioni mediante un processo di decentramento. Il Ministero del Lavoro e della Sicurezza sociale - responsabile per la promozione e lo sviluppo delle linee guida generali - è competente a livello nazionale delle politiche occupazionali. Le politiche attive vengono definite esclusivamente dallo Stato, mentre agli Assessorati del Lavoro o dell'Economia delle 17 Comunità Autonome (*Consejerías*), tramite i Servizi Pubblici per il lavoro regionali, è affidata la loro attivazione ed esecuzione. A livello di Comunità Autonome le politiche occupazionali si avvalgono di meccanismi di concertazione tra il Governo regionale, i sindacati e le rappresentanze imprenditoriali. Da questa concertazione si definiscono gli obiettivi, le misure, il finanziamento ed il sistema di valutazione. Per quanto riguarda la *governance* delle politiche attive, l'architettura è costituita principalmente dal Sistema Nazionale per l'Impiego (SNE), che si compone dal Servizio Pubblico dell'Impiego Statale (*Servicio Público de Empleo Estatal-SEPE*) e dai Servizi Pubblici dell'Impiego delle Comunità Autonome. Il Sistema Nazionale dell'Impiego opera attraverso:

- la *Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales* (Conferenza Settoriale del Lavoro), organismo intergovernativo responsabile per le politiche per l'occupazione e per l'elaborazione dei piani di esecuzione della Strategia Spagnola per l'Occupazione e del Piano annuale delle politiche per l'occupazione. La Conferenza svolge, inoltre, funzioni in merito all'approvazione dei criteri di distribuzione dei fondi destinati alle Comunità Autonome e all'analisi ed approvazione dei programmi da esse attuati;
- il *Consejo General del Sistema Nacional de Empleo* (Consiglio Generale del Sistema Nazionale per l'Impiego), composto da 24 membri, è l'Ente consultivo tripartito (Stato-Comunità Autonome-Parti sociali) in materia di politiche per l'occupazione;
- la *Comisión Ejecutiva Central* (Commissione Esecutiva Centrale), composta pariteticamente da 9 membri, di cui 3 dell'Amministrazione Generale dello Stato, 3 delle organizzazioni datoriali e 3 delle parti sociali, che fanno parte del Consiglio Generale.

A livello di programmazione delle politiche, gli strumenti attivati sono:

- la *Estrategia Española de Empleo - EEE* (Strategia Spagnola per l'Occupazione) che definisce gli orientamenti e gli obiettivi da raggiungere in materia di politiche del lavoro per l'attuazione della Strategia Europa 2020;
- il *Plan Anual de Políticas de Empleo - PAPE* (Piano Annuale per le Politiche per l'Occupazione), approvato dalla Conferenza Settoriale del Lavoro ed elaborato dalla Commissione Tecnica di Lavoro dei Direttori

Generali del SEPE e delle Comunità Autonome. Il Piano fissa annualmente gli obiettivi prioritari delle politiche attive e stabilisce la cooperazione tra il SEPE e i Servizi delle Comunità Autonome. Inoltre, determina gli indicatori di valutazione delle misure adottate, per ripartire la distribuzione dei fondi per le politiche attive tra le Comunità Autonome;

- il *Sistema de información de los Servicios Públicos de Empleo-SISPE* (Sistema nazionale di informazione degli SPI), piattaforma informatica integrata per la condivisione delle informazioni.

Il *Servicio Público del Empleo Estatal (SEPE)*, creato nel 2004 a seguito del decentramento dei servizi pubblici per l'impiego, è un organismo autonomo, dotato di personalità giuridica, facente parte dell'Amministrazione generale dello Stato spagnolo (subordinato al *Ministerio de Empleo y Seguridad Social*) ed è responsabile della gestione, dello sviluppo e del monitoraggio delle politiche attive e passive del lavoro. Viene amministrato con finanziamenti statali, e i Coordinatori territoriali, le direzioni provinciali e una rete di oltre 711 Uffici (*Oficinas de Prestaciones*), dislocati nelle 50 province del Paese e nelle *enclave* di Ceuta e Melilla ne costituiscono gli organi di gestione.

Le principali funzioni, stabilite nel 2015, sono:

- supporto, all'interno del *Sistema Nacional de Empleo (SNE)*, al coordinamento di tutti i soggetti che operano nel mercato del lavoro;
- elaborazione, monitoraggio e valutazione - con le Comunità Autonome - della Strategia Spagnola per l'Occupazione (EEE) e del Piano annuale per le politiche per l'occupazione (PAPE);
- elaborazione delle proposte normative nazionali in materia di lavoro, formazione e prevenzione della disoccupazione;
- gestione e monitoraggio delle agevolazioni alle imprese che assumono a tempo indeterminato;
- erogazione dei fondi - anche europei - alle Comunità Autonome;
- elaborazione di statistiche sulla domanda e offerta di lavoro, sui contratti di lavoro e sui sussidi di disoccupazione;
- promozione delle misure di inserimento occupazionale e dello sviluppo del Sistema Nazionale dell'Impiego in collaborazione con i Servizi pubblici per l'impiego delle Comunità Autonome, con particolare attenzione al coordinamento tra le politiche attive e passive e allo sviluppo del sistema informativo dei servizi;
- realizzazione di indagini sul mercato del lavoro;
- gestione della banca dati nazionale del lavoro e dell'Osservatorio delle professioni (sistema informativo nazionale dei SPI, SISPE) in coordinamento con i diversi Osservatori delle Comunità Autonome;
- gestione e controllo dei sussidi di disoccupazione;
- coordinamento e sviluppo delle azioni di mobilità in ambito nazionale ed europeo attraverso la rete EURES;
- supporto alla realizzazione di un mercato del lavoro omogeneo in tutto il territorio nazionale, con sostegno alle politiche attive, secondo i principi di uguaglianza e non discriminazione.

2.4.3 Misure e politiche rivolte ai disoccupati di lunga durata

In linea generale, per i disoccupati di lunga durata, esistono tre tipi di sostegno (richiedibili una volta esauriti i sussidi e le prestazioni ordinarie): il RAI in vigore dal 2000, il PREPARA in vigore dal 2011 e il PAE in vigore dal 2015. Nello specifico, se si è disoccupati di lungo periodo con più di 45 anni di età è possibile usufruire del programma RAI. Se non si soddisfano i requisiti per il RAI, è possibile presentare la domanda per essere ammessi al Piano PREPARA. Se, però, si è già usufruito del RAI, non si viene ammessi al Piano PREPARA. Se si è esaurito il diritto a beneficiare del RAI e/o del Piano PREPARA, e non si ha diritto a ulteriore assistenza, è possibile chiedere l'ammissione al PAE, l'ultimo dei possibili sostegni.

Il Programma RAI - *Renta Activa de Inserción* - gestito dal SEPE, mira ad aumentare le opportunità di entrare nel mercato del lavoro per disoccupati con difficoltà economiche e di reinserimento lavorativo. Per beneficiare del RAI è necessario essere in possesso dei seguenti requisiti: una età compresa tra i 45 e i 65 anni, essere registrati presso i centri per l'impiego per 12 mesi continuativi, non avere diritto all'indennità o al sussidio di disoccupazione. I beneficiari della RAI sono soggetti a una serie di obblighi che prevedono la sottoscrizione di un accordo di attività (*compromiso de actividad*) per la ricerca di un impiego. Il RAI viene corrisposto in misura pari all'80% dell'*Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples* (IPREM) in vigore, per un periodo massimo di 11 mesi. Il lavoratore inserito nel programma deve rendersi disponibile a presentarsi presso il centro per l'impiego dove un operatore è tenuto a fornire una consulenza individuale e proporre misure adeguate per migliorare la sua occupabilità. Una volta inserito nel programma, il primo incontro tra l'operatore e il lavoratore deve avvenire entro 15 giorni allo scopo di:

- completare e aggiornare le informazioni a disposizione dei servizi per l'impiego relative al soggetto in cerca di lavoro, definendo il suo profilo professionale;
- sviluppare un piano personale per l'occupazione sulla base delle caratteristiche professionali ed educative della persona in cerca di lavoro.

Sulla base di questi passaggi, vengono definiti l'*Itinerario Personal de Inserción Laboral* più appropriato per la persona e il calendario delle attività da svolgere.

Gli aiuti previsti dal *Programa de Recualificación Profesional* PREPARA sono stabiliti dal Regio Decreto legge 1/2011 dell'11 febbraio⁸⁴ che, tra i vari provvedimenti, ha contemplato l'introduzione di una misura rivolta alle persone che esauriscono i sussidi di disoccupazione, basata su interventi di politiche attive e la percezione di aiuti economici a supporto. È stato prorogato negli anni e, con il Decreto Reale n. 1/2016, automaticamente ogni sei mesi in caso di tasso di disoccupazione superiore al 18%, in base a quanto emerge dall'indagine sulle forze di lavoro. È terminato nel mese di agosto 2017, a seguito del calo della disoccupazione al 17,22%. Tuttavia, il Decreto Reale n. 14/2017 ha previsto di riattivare il Programma in via straordinaria fino al 30 aprile 2018, individuando quali beneficiari i disoccupati di lunga durata (più di 12 mesi negli ultimi 18) o disoccupati con persone a carico registrati presso i Servizi per l'impiego. Il programma, prorogato al 30 aprile 2018, prevede:

- un percorso di inserimento individualizzato e personalizzato, che include una valutazione dell'occupabilità;

⁸⁴ *Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero* https://transparencia.gob.es/servicios-buscador/contenido/realdecretoley.htm?id=NORMAT_E0492150115844&lang=es&fcAct=2017-04-11T08:04:09.857Z.

- la partecipazione a misure di politiche attive finalizzate alla riqualificazione e/o al reinserimento professionale e soprattutto volte a sviluppare le competenze necessarie per una collocazione più stabile;
- un sostegno economico di accompagnamento pari al 75% dell'IPREM mensile, per 6 mesi (85% nel caso il soggetto abbia almeno 3 familiari a carico)⁸⁵.

Per tutta la durata del programma i beneficiari sono tenuti a partecipare alle azioni di politiche attive e di ricerca di lavoro proposte dai Servizi per l'impiego, e sono vincolati all'accettazione di un'offerta di lavoro congrua.

Il *Programa de Activación para el Empleo (PAE)*, introdotto dal Decreto Reale n. 16/2014 e prorogato Decreto Reale n. 7/2017 è destinato ai disoccupati di lunga durata, riunisce politiche attive del lavoro e intermediazione lavorativa, entrambe gestite dai servizi pubblici per l'impiego, al fine di aumentare le possibilità di rientro nel mercato del lavoro; offre inoltre un sostegno economico di accompagnamento gestito dal SEPE, vincolato alla partecipazione a politiche di attivazione per il lavoro. La partecipazione *una tantum* è prevista per coloro che, alla data di presentazione della domanda, soddisfino i seguenti requisiti:

- avere esaurito qualsiasi sussidio di disoccupazione o beneficio economico, fino ad almeno il mese antecedente la richiesta di ammissione al programma;
- essere iscritto come disoccupato dal 1° maggio 2017, o esserlo stato nel periodo compreso tra dicembre 2014 e dicembre 2016;
- risultare iscritti nelle liste di collocamento per 270 giorni nei 18 mesi immediatamente precedenti la data di richiesta di adesione al programma;
- non percepire redditi, di qualsivoglia natura, superiori su base mensile al 75% del salario minimo, interprofessionale (SMI) e presentare carichi familiari.

Per usufruire del programma, va sottoscritto un patto di attivazione per realizzare le diverse azioni volte a favorire la propria ricollocazione professionale; si deve partecipare alle azioni finalizzate a migliorare l'occupabilità e la ricerca attiva del lavoro, previste nel percorso individuale e personalizzato (*Itinerario Individual y Personalizado*); avere compiuto tre azioni di ricerca attiva di lavoro nel mese antecedente alla presentazione della domanda. Il sostegno economico ha una durata massima di 6 mesi, sebbene le azioni di inserimento previste dal programma possano proseguire anche dopo questo periodo. L'importo del sostegno è pari all'80% dell'IPREM mensile vigente, ovvero circa 430 euro.

Nel 2012 la riforma del mercato del lavoro ha introdotto, fra le altre misure, il *Contrato indefinido para emprendedores*, ovvero il contratto a tempo indeterminato a sostegno degli imprenditori, rivolto a imprenditori autonomi e piccole imprese con meno di 50 dipendenti e che costituiscono il 95% del tessuto produttivo spagnolo. Tale contratto prevede, oltre a un periodo di prova, un bonus di 4.500 se il disoccupato è di lunga durata e ha più di 45 anni⁸⁶.

⁸⁵ Ovvero il coniuge e/o minori con meno di 26 anni o adulti con una disabilità pari o superiore al 33% o minori in affidamento, che non dispongano singolarmente di redditi superiori al 75% del Salario Minimo Interprofessionale (SMI).

⁸⁶ *Real Decreto Ley n. 3/12 del 10 febbraio, convertito in Ley n. 3/12 del 6 Luglio.*

La *Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales* (CSEAL) ha elaborato nel mese di settembre 2017 la Strategia di attivazione per l'occupazione 2017-2020 (approvata con il Decreto Reale n. 1032/17) articolata in cinque obiettivi di riferimento, a loro volta punto di partenza per la predisposizione dei futuri Programmi annuali (PAPE). Tra le priorità elencate si sottolinea una maggiore attenzione alle politiche dirette ai disoccupati di lunga durata. In particolare, sono previste alcune misure, tra cui il rafforzamento dei programmi di orientamento, formazione, riqualificazione, intermediazione e protezione dei disoccupati di lunga durata e delle persone con più di 50 anni di età; la realizzazione di un sistema condiviso con le Comunità Autonome per la profilazione statistica dei disoccupati; l'evoluzione verso un modello di intermediazione basato sulla gestione per competenze, al fine di migliorare l'efficacia dei Servizi pubblici per il lavoro; l'adeguamento del SISPE ed integrazione dello stesso con altri sistemi informativi⁸⁷.

Le sfide

Poiché i disoccupati di lungo periodo sono uno dei gruppi maggiormente colpiti dalla disoccupazione e sperimentano particolari difficoltà nel rientrare nel mercato del lavoro, l'attenzione a loro rivolta rimane una priorità per il governo spagnolo. Per questo motivo, esiste un nuovo piano triennale dedicato con l'obiettivo di prevenire e ridurre la disoccupazione a lungo termine. Questo piano sarà coordinato dai Servizi pubblici per l'impiego. Comprenderà la partecipazione di altri servizi coinvolti nell'inserimento dei disoccupati di lunga durata, principalmente i servizi sociali e gli attori sociali e verranno attuate misure occupazionali rispondenti ai sei assi della strategia spagnola per l'attivazione dell'occupazione: orientamento, formazione, opportunità di lavoro, pari opportunità nell'accesso all'occupazione, all'imprenditorialità e al miglioramento del quadro istituzionale⁸⁸.

Recentemente una misura per i disoccupati di lunga durata è stata approvata nell'ambito del *Real Decreto-ley 8/2019*,⁸⁹ sulle misure urgenti per la protezione sociale e la lotta al lavoro precario in vigore dal 1 aprile 2019. La misura è applicabile a contratti a tempo indeterminato per i disoccupati registrati come persone in cerca di lavoro per un periodo di 12 mesi nell'arco dei 18 mesi precedenti l'assunzione. Dalla data di assunzione e per un periodo di tre anni, per questi contratti è possibile un rimborso di € 1300 all'anno (€ 108,33 al mese) se ad essere assunto è un uomo e € 1500 all'anno (€ 125 al mese) se si tratta di una donna. Se il contratto è part-time, i rimborsi sono proporzionali ai giorni lavorativi.

La *Ley 11/2013, de 26 de julio*⁹⁰ ha approvato una serie di incentivi all'assunzione che con la riduzione del tasso di disoccupazione al 15% nell'autunno 2018 sono stati abrogati dal *Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre*⁹¹, con effetto dal 1 gennaio 2019. Tra questi, due incentivi erano dedicati ai disoccupati di lunga durata. Uno per gli over 45 e uno per i giovani al di sotto dei 30 anni.

I disoccupati di lunga durata incontrano particolari difficoltà ad accedere al mercato del lavoro in quanto le loro capacità e qualifiche professionali rischiano di risultare obsolete e la motivazione a cercare lavoro diminuisce con il tempo. Gli ostacoli al reinserimento nel mercato del lavoro sono maggiori per le perso-

⁸⁷ Anpal Servizi, *Scheda Paese Spagna*, cit., pag. 29, Roma, 2017.

⁸⁸ Poiché questo piano è ancora in corso di elaborazione, non è possibile fornire documenti e/o riferimenti.

⁸⁹ *Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo* <https://www.boe.es/boe/dias/2019/03/12/pdfs/BOE-A-2019-3481.pdf>.

⁹⁰ *Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo*.

⁹¹ *Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo*.

ne di età superiore ai 45 anni e per le donne e per tale motivo esiste un sussidio a loro specificamente rivolto. Il piano per i disoccupati di lungo periodo prevede diverse misure per le donne disoccupate di lungo periodo. Al fine di attivare un sistema di assistenza integrata e personalizzata che riunisca diversi tipi di servizi e attività, provenienti non solo dai servizi per l'impiego ma anche dai servizi sociali, e per un migliore coordinamento tra i diversi livelli di governo, la Spagna ha introdotto una serie di misure. Tra queste, ha previsto un investimento per lo sviluppo del personale dei servizi pubblici per l'impiego con l'obiettivo di creare una rete di consulenti in grado di soddisfare il servizio negli uffici per l'impiego.

Inoltre, è prevista una misura per rafforzare la cooperazione istituzionale, in particolare con i servizi sociali e con le istituzioni territoriali delle zone rurali dove sono presenti particolari ostacoli all'accesso al mercato del lavoro a causa dell'invecchiamento della popolazione o della tendenza allo spopolamento. Al fine di promuovere l'occupazione in queste aree e recuperare o incentivare attività economiche che tendevano a diminuire, il piano ha previsto varie misure quali la promozione di attività commerciali e servizi di prossimità e di assistenza, nonché attività del settore agricolo e azioni promosse da enti locali ed enti di economia sociale finalizzati al recupero ambientale e per prevenire lo spopolamento.

Il piano comprende anche misure specifiche di formazione volte a migliorare le competenze digitali e l'acquisizione di competenze chiave per consentire ai disoccupati di lunga durata di accedere alle qualifiche relative ai servizi di assistenza alla persona e alla sostenibilità ambientale.

In seguito alla Raccomandazione del Consiglio, il programma di azione comune rivolto ai disoccupati di lungo periodo è stato approvato con l'Accordo del Consiglio dei ministri del 2 dicembre 2016. Il programma prevedeva finanziamenti specifici in aggiunta ai fondi ordinari che lo Stato assegna ogni anno alle regioni autonome ed era destinato ad attuare due tipi di azioni. Le azioni generali per i disoccupati di lungo periodo sono state l'assegnazione di un *tutor* specializzato e programmi di orientamento. Sono state inoltre attivate azioni di formazione rivolte al personale dei servizi pubblici per l'impiego nonché per il miglioramento dei sistemi di informazione e gestione. Sono stati realizzati programmi pilota per la riorganizzazione dei servizi pubblici per l'impiego e la valutazione delle attività finanziate dal programma. Questo programma si è svolto negli anni 2016-2018.

2.4.4 Approcci adottati in risposta alla Raccomandazione del Consiglio e buone pratiche

Nel 2018 è proseguita da parte di EMCO⁹² la rilevazione sullo stato di implementazione da parte degli Stati membri della Raccomandazione del Consiglio sull'integrazione dei disoccupati di lunga durata nel mercato del lavoro. Tenendo conto dell'indagine di EMCO, di quella svolta nell'ambito dell'*European Network of Public Employment Services* nel luglio 2018⁹³, e del Report del gruppo di esperti della Commissione europea redatto nel 2015⁹⁴, lo stato dell'arte in Spagna sull'implementazione della Raccomandazione è illustrato qui di seguito.

⁹² EMCO 2018, *Review of the implementation of the Council Recommendation on the integration of the long-term unemployed into the labour market. Multi-lateral surveillance self-assessment form for: SPAIN*, 2018.

⁹³ *European Network of Public Employment Services*, European Commission, July 2018.

⁹⁴ *ESPN Thematic Report on integrated support for the long-term unemployed Spain*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Directorate D - Europe 2020: Social Policies, Unit D.3 - Social Protection and Activation Systems, 2015.

Registrazione

I servizi pubblici per l'impiego delle comunità autonome, SPE regionali, sono incaricati della registrazione dei disoccupati di lungo periodo. In Spagna, le regioni sono responsabili dell'attuazione della maggior parte delle politiche attive del mercato del lavoro e dell'intermediazione e pertanto agli SPE regionali spettano la gestione, lo sviluppo e il monitoraggio della maggior parte dei programmi e degli interventi di politica occupazionale, mentre il Servizio pubblico nazionale per l'occupazione (SEPE) mantiene la gestione di alcuni programmi. Il *Sistema Nacional de Empleo* (SNE) è costituito dal servizio pubblico nazionale di collocamento e dai servizi pubblici regionali delle comunità autonome.

Nel primo semestre del 2018 il 13% dei disoccupati di lunga durata non era registrato agli SPE, il 63% era registrato ma non riceveva alcun tipo di sussidio di disoccupazione, mentre il 23% era registrato e riceveva benefici. Gli SPE offrono regolarmente informazioni a persone in cerca di lavoro anche se non registrate. La cancellazione, dopo aver esaurito i benefici, non avviene di frequente, poiché esistono programmi aggiuntivi come PREPARA e RAI e vantaggi per coloro che sono registrati come persone in cerca di lavoro, a livello regionale o locale. In particolare, l'accesso ai sistemi di reddito minimo è di solito subordinato alla registrazione (oltre all'impegno nella ricerca attiva del lavoro). La Spagna è uno dei Paesi dell'UE con la più alta quota di disoccupati di lunga durata registrati presso gli SPE.

La registrazione agli SPE è multicanale a partire dal 2012, sebbene non sia prevista la registrazione tramite i *social network*. Esiste un punto di contatto che fornisce assistenza *on line* o telefonica a tutte le persone in cerca di lavoro, registrate o meno.

Tra i 17 SPE regionali il modello di erogazione dei servizi di politica attiva non è uniforme, tuttavia nel 2015 è stato adottato un modello nazionale di standard minimi di servizio relativi a orientamento professionale, collocamento e consulenza alle imprese, formazione e qualifica per l'impiego e consulenza per il lavoro autonomo e l'imprenditorialità.

Il contenuto delle attività incluse nel Portafoglio di servizi comuni, nonché i protocolli e i criteri di qualità per la loro fornitura, sono indicati in un'apposita Guida tecnica, adottata nell'aprile 2018 dal Ministero del Lavoro dopo l'accordo con gli SPE regionali.

Punto unico di contatto (One stop shop)

La creazione del punto di contatto unico viene effettuata da ciascuna comunità autonoma. Il sistema informativo dei servizi pubblici per l'impiego (SISPE) agisce come un sistema informativo integrato che raccoglie le informazioni, dai servizi pubblici regionali per l'occupazione, sulle caratteristiche delle persone registrate e sulle azioni di politica attiva e i servizi erogati. Il SISPE garantisce la completa tracciabilità della partecipazione degli utenti ai servizi e il profilo dettagliato di ciascun utente e il loro aggiornamento nel tempo. Include informazioni sulla storia personale e professionale, l'assistenza ricevuta, i collocamenti al lavoro, le offerte di lavoro ricevute e alcune notizie sul *curriculum* formativo.

Una modernizzazione del SISPE è stata progettata per facilitare il monitoraggio dei servizi e delle misure attivate a favore dei disoccupati di lunga durata. Prevede l'integrazione di banche dati regionali nel SISPE (quattro Comunità Autonome vi hanno già provveduto), la storia individuale formativa di ogni candidato, nonché l'integrazione di altri sistemi di informazione nel SISPE (contratti di lavoro, servizi di orientamento e mediazione), l'integrazione delle informazioni sulle famiglie al fine di coordinare le misure di occupa-

zione e protezione sociale e il miglioramento dell'accesso alle informazioni in tempo reale sulla partecipazione dei candidati a misure attive.

Nel 2018 quattordici SPE regionali hanno firmato un accordo quadro di collaborazione con le agenzie di collocamento private. Trasmettono tutte le informazioni sulle attività a cui partecipano i disoccupati di lunga durata e il loro collocamento agli SPE in modo che vengano integrate nel SISPE. Attualmente esiste un gruppo di lavoro costituito da SISPE e servizi sociali regionali che si occupa della condivisione di informazioni tra SPE e amministrazioni di servizi sociali.

Il portale unico per l'occupazione (*Portal Único de Empleo*), che consente a chi cerca lavoro e datori di lavoro di cercare offerte di lavoro e candidati, funge anche da punto di contatto unificato. Comprende offerte per tutti i settori, tutte le regioni della Spagna, nonché per altri Paesi dello Spazio economico europeo.

Approccio personalizzato

Il percorso individuale e personalizzato di lavoro è fornito dai servizi pubblici per l'impiego e da agenzie private (*Agencias de colocación*).

Tutti i disoccupati che si iscrivono agli SPE ricevono una profilazione individualizzata affinché vengano classificati in base alla loro occupabilità. Di ciascuno si analizzano competenze, istruzione ed esperienza lavorativa, interessi, situazione familiare e possibili opportunità professionali.

L'accordo di inserimento lavorativo viene offerto successivamente alla valutazione individuale e alla definizione del profilo professionale. L'accordo prevede la costruzione di un percorso personalizzato ed è gestito da un consulente responsabile del suo sviluppo e *follow-up*. Per aderire al percorso, l'utente deve sottoscrivere un accordo di lavoro con il servizio pubblico per l'impiego, che lo impegna a partecipare alle attività proposte secondo il programma stabilito.

Il percorso deve includere le principali azioni proposte per migliorare l'occupabilità del disoccupato, il relativo programma di attuazione e gli elementi di verifica e di *follow-up*.

In tutti i percorsi personalizzati, il disoccupato si impegna nella ricerca attiva di lavoro, nell'accettazione di un'eventuale offerta congrua e nella partecipazione alle iniziative di politica attiva previste, quali la formazione o la riqualificazione professionale.

Accordo di inserimento lavorativo - Job Integration Agreement (JIA)

Gli accordi di inserimento lavorativo attualmente non coinvolgono l'intera platea dei disoccupati di lunga durata e la maggior parte di essi non viene aggiornata regolarmente. L'operatore concorda con gli utenti le date di *follow up* e delle interviste per riesaminare il raggiungimento degli obiettivi o una possibile riformulazione di proposte di attività alternative. La valutazione iniziale si svolge nel momento del primo colloquio che avviene all'atto della registrazione e può essere aggiornata successivamente. Alcune regioni hanno stabilito protocolli di coordinamento tra SPE e servizi sociali.

Il Portafoglio di servizi comuni rafforzerà la qualità dei servizi per chi cerca lavoro, compresa la stesura di piani d'azione individuali. Inoltre, il SEPE sta lavorando allo sviluppo di uno strumento di *profiling* quantitativo basato su metodi statistici. Questo dispositivo completerà la valutazione attraverso questionari, storia professionale del candidato e interviste individuali, e consentirà agli SPE regionali di personalizzare ulteriormente il percorso.

Gli SPE regionali sono responsabili del monitoraggio dell'accordo di inserimento lavorativo e della partecipazione dei disoccupati di lungo periodo alle attività definite nell'accordo.

Secondo i dati del 2017, l'utilizzo dell'accordo di inserimento lavorativo è ancora piuttosto basso: concerne soltanto il 9% dei disoccupati di lunga durata registrati. Risulta più diffuso per le persone appartenenti alla fascia di età 25-54 rispetto ai lavoratori più anziani (11,9% vs 4,8%) e ne usufruiscono maggiormente le persone poco qualificate (9,1%).

Il tasso di transizione all'occupazione per gli utenti che hanno aderito all'accordo è stato del 22,6% nel 2017 con una differenza rilevante tra giovani e anziani (24,4% per 25-54enni e 15,5% per 55-64 anni), è più elevato per gli uomini che per le donne (26% vs 20,4%), per le persone altamente qualificate (21,9%) .

Coinvolgimento dei datori di lavoro

Nell'ambito dei servizi previsti nel Portafoglio di servizi comuni del sistema nazionale per l'occupazione, è stato adottato nel 2015 il collocamento con consulenza alle imprese.

Il portale unico per l'occupazione si è rivelato uno strumento importante a livello nazionale per il miglioramento della cooperazione con i datori di lavoro, in quanto consente la trasmissione delle offerte di lavoro e le opportunità di formazione disponibili in tutto il territorio nazionale così come in altri Paesi membri.

Un impulso alla cooperazione pubblico-privato è stato dato dagli accordi degli SPE con le agenzie di collocamento private che ricevono un *bonus* per ogni collocamento effettuato. Gli incentivi sono più elevati nel caso di collocamento di persone di più difficile reinserimento, quali i lavoratori anziani o le persone con disabilità.

Alcuni SPE regionali hanno sviluppato intense cooperazioni con i datori di lavoro, anche attraverso uffici e servizi a loro dedicati, per incoraggiare l'assunzione di disoccupati di lungo periodo in settori privati e pubblici.

3 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Come è stato evidenziato nella parte introduttiva, nonostante il tasso di disoccupazione sia recentemente diminuito nell'UE, la disoccupazione di lunga durata rimane a livelli importanti e genera inevitabilmente fenomeni di disagio sociale quali esclusione e povertà. La disoccupazione, soprattutto quella di lunga e lunghissima durata, può causare gravi conseguenze per i singoli, la società e l'intero sistema produttivo ed economico.

Durante un periodo di disoccupazione prolungato, il capitale umano dei lavoratori è esposto ad un elevato rischio di deterioramento, mentre il numero di ore dedicate alla ricerca di lavoro generalmente diminuisce. Questi due fattori incidono considerevolmente sulla probabilità di uscire dalla disoccupazione, che risulta inversamente proporzionale alla sua durata. Viene così a crearsi un circolo vizioso che aumenta ulteriormente la probabilità di rimanere disoccupati e alimenta il fenomeno dello scoraggiamento e il rischio di transizione verso l'inattività.

L'analisi comparativa mette a confronto *policy*, prassi e strumenti realizzati nei quattro Paesi oggetto della ricerca nelle cinque aree di intervento indicate dalla Raccomandazione europea: registrazione, valutazione e approccio individuale; accordo di inserimento lavorativo; punto unico di contatto; coinvolgimento dei datori di lavoro.

La Raccomandazione del Consiglio europeo fornisce precise indicazioni per contrastare la disoccupazione di lunga durata e, tra queste, la prima è quella di compiere ulteriori sforzi per aumentare il numero delle **registrazioni** presso un servizio per l'impiego delle persone in cerca di lavoro e inattive. Allo stesso tempo, si pone particolare attenzione al miglioramento e al potenziamento delle informazioni sul sostegno offerto. In relazione all'obiettivo di una maggiore integrazione degli organismi che attuano politiche per contrastare la disoccupazione di lunga durata, occorre prendere in considerazione due elementi: la qualità della fornitura di servizi e il problema dell'accesso e della condivisione delle informazioni.

Nel 2016⁹⁵ la quota dei disoccupati di lunga durata registrata presso il servizio pubblico per l'impiego nell'UE a 28 era del 73,2%. Tuttavia, i tassi di registrazione variano in maniera significativa tra gli Stati membri, con percentuali che vanno dal 48,3% in Italia a oltre l'80% in Francia e in Spagna.

Dall'indagine effettuata emerge che alcuni Paesi, tra cui la Finlandia, ritenevano che il tasso di registrazione delle persone in cerca di lavoro fosse già sufficientemente elevato e non sono state pertanto previste azioni o misure specifiche per incrementarlo.

Altri Paesi, invece, hanno promosso eventi informativi, progetti di sensibilizzazione o campagne di comunicazione per raggiungere anche i segmenti di popolazione più reticente e aumentare la registrazione delle persone in cerca di lavoro. In Francia nel 2018 è stata lanciata una campagna digitale, volta a informare sulle opportunità offerte del servizio pubblico di collocamento, dopo che nel 2016 erano stati istituiti i "punti di contatto" nei quartieri svantaggiati con personale appositamente formato.

⁹⁵ ICON Institute Public Sector GmbH /European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, *Results of the first administrative data collection on the implementation of the Recommendation on the integration of the long-term unemployed into the labour market*, November 2017.

Per favorire la registrazione, gli SPI europei hanno potenziato la cooperazione con altri organismi, come le organizzazioni non governative, le associazioni dei datori di lavoro e le istituzioni educative e formative, al fine di condividere informazioni e identificare disoccupati non registrati. Ad esempio, la Francia ha recentemente iniziato a implementare iniziative rivolte a specifici gruppi per i disoccupati di lunga durata. Nel 2017, in collaborazione con l'Ufficio francese per l'immigrazione e l'integrazione e l'*Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes* (AFPA), il servizio pubblico per l'impiego ha iniziato a gestire il programma *Hébergement, Orientation et Parcours vers l'Emploi* "HOPE" per i rifugiati, che comprende un contributo per l'abitazione, il loro orientamento generale e l'attivazione di percorsi verso l'occupazione.

Nei Paesi Bassi, in Finlandia e in Spagna, la registrazione è condizione indispensabile per richiedere il sussidio di disoccupazione e accedere ai benefici sociali, il cui mantenimento è generalmente vincolato alla partecipazione ad azioni di politica attiva. Inoltre, in alcuni casi (come la Spagna) sono state introdotte alcune misure di sostegno al reddito che intervengono una volta esaurite le forme di sussidio ordinarie. Anche in questo caso la registrazione è una preconditione per l'accesso alle misure stesse.

REGISTRAZIONE

Finlandia	L'Ufficio per l'occupazione e lo sviluppo economico presso i servizi per l'impiego è responsabile della registrazione di tutte le persone in cerca di lavoro. Per richiedere il sussidio di disoccupazione o l'assistenza sociale, una persona deve essere registrata presso l'Ufficio SPI. La copertura della registrazione è ampia e viene effettuata soprattutto <i>online</i> . I <i>social media</i> , ad es. You Tube, propongono video sui servizi disponibili e recensioni degli utenti.
Francia	<i>Pôle Emploi</i> assicura una presenza capillare su tutto il territorio con 900 uffici e ogni persona in cerca di lavoro può entrare in contatto con gli operatori attraverso il sito <i>web</i> . Il sito è ben documentato e aggiornato e la registrazione <i>online</i> semplifica il procedimento. Nel 2016, i servizi per l'impiego hanno istituito dei "punti di contatto" nei quartieri svantaggiati.
Paesi Bassi	L'Istituto di previdenza sociale (UWV) è l'autorità responsabile della registrazione delle persone che entrano nello stato di disoccupazione. Le persone in cerca di lavoro che desiderano ricevere l'indennità di disoccupazione o altre forme di prestazioni (le municipalità sono i soggetti competenti per l'erogazione di benefici di assistenza sociale) devono essere registrate presso i servizi per l'impiego.
Spagna	I servizi pubblici per l'impiego regionali e delle comunità autonome sono incaricati della registrazione dei disoccupati di lungo periodo. La registrazione è multicanale a partire dal 2012. Esiste un punto di contatto che fornisce assistenza <i>on line</i> o telefonica a tutte le persone in cerca di lavoro, registrate o meno.

Negli ultimi anni, è diventata evidente l'importanza della **valutazione e dell'approccio individuale** per l'inserimento nel mercato del lavoro dei disoccupati di lunga durata. Il supporto deve essere individualizzato, integrato e completo, adeguato alle situazioni particolari affinché si possano costruire percorsi di inserimento lavorativo efficaci. Alcuni Paesi hanno attivato servizi molto ben sviluppati e personalizzati. Un coordinamento efficace tra servizi per l'impiego, autorità di assistenza sociale e servizi sociali è necessario per garantire che le misure siano adeguate alle esigenze individuali. È importante che il coordinamento venga ben sviluppato in maniera flessibile in collaborazione con la persona disoccupata e non sia

solo un insieme standardizzato di misure applicate trasversalmente.

Per tali ragioni la Raccomandazione ha previsto che i servizi per l'impiego forniscano un orientamento personalizzato sulle offerte di lavoro e di sostegno disponibili e valutazioni individuali per focalizzare le prospettive di occupabilità.

Gli Stati membri utilizzano diversi strumenti e metodi per valutare le esigenze dei disoccupati di lunga durata. Alcuni Paesi, come la Finlandia e i Paesi Bassi, aumentano l'intensità e la gamma di sostegno al crescere del periodo di disoccupazione offrendo una consulenza frontale più frequente. Tutti i sistemi qui analizzati hanno inoltre sviluppato e adottato vari strumenti di profilazione che consentono di personalizzare ulteriormente il percorso; utilizzando tali strumenti i consulenti riescono ad identificare gli individui a rischio di disoccupazione di lunga durata e segmentano gli utenti in diverse categorie di supporto. Ad esempio, in Francia, i servizi per l'impiego suddividono le persone in cerca di lavoro in tre gruppi dal più al meno occupabile.

VALUTAZIONE E APPROCCIO INDIVIDUALE

- Finlandia** Il sistema del servizio di collocamento e le misure di attivazione sono orientati alle esigenze individuali: consulenza personalizzata, orientamento, incontri periodici con un assistente sociale. Entro due settimane dalla registrazione il *counsellor* dei servizi pubblici per l'impiego organizza la prima intervista con l'utente e, con l'ausilio di uno strumento di profilazione statistico, redige un piano individuale di occupazione. Dopo 12 mesi di disoccupazione, i contatti tra l'operatore del servizio e il disoccupato sono frontali e più frequenti. Il consulente prende in carico direttamente il disoccupato analizzandone le caratteristiche personali, la storia lavorativa, le qualifiche e le condizioni di salute. Gli operatori ricevono una formazione *ad hoc* per fronteggiare le specificità del target e per fornire agli utenti servizi personalizzati, quali la consulenza motivazionale, suggerimenti su come sapersi comportare in situazioni inaspettate.
- Francia** La valutazione individuale viene effettuata contestualmente alla registrazione presso il servizio di collocamento e aggiornata e completata dopo 12 mesi di disoccupazione. Il sistema prevede servizi su misura per i disoccupati di lunga durata e un monitoraggio e orientamento individuale per favorire l'inserimento lavorativo dell'utente. Il primo incontro con l'operatore deve aver luogo due o al massimo quattro settimane dopo la registrazione, e sulla base del risultato, *Pôle Emploi* propone tipologie di orientamento *tailor made*: monitorato per i lavoratori autonomi; guidato per chi richiede supporto e orientamento regolari; rafforzato per quanti necessitano di un orientamento su misura; globale per i disoccupati con difficoltà sociali.
- Paesi Bassi** Il fulcro dei servizi forniti ai disoccupati è costituito da un'assistenza e un approccio individuali e personalizzati attraverso un metodo di profilazione. Successivamente alla registrazione presso i servizi per l'impiego, si somministra un questionario e, sulla base dei risultati emersi dalla profilazione, viene effettuata una valutazione dei rischi dell'utente circa la sua permanenza nello stato di disoccupazione. Se il rischio è basso il servizio per l'impiego si limita a un supporto *online*, se invece è elevato la persona riceve l'assistenza frontale da parte di un *client manager* e stipula un accordo di inserimento lavorativo personalizzato. L'Istituto nazionale di previdenza sociale offre servizi personalizzati soprattutto a coloro che hanno una bassa probabilità di riprendere il lavoro entro un anno. Si tratta di lavoratori *over 50*, persone con problemi di salute o che hanno una visione negativa delle proprie prospettive di lavoro. I servizi pubblici collaborano con le Municipalità e con le Agenzie private per il collocamento alle quali vengono assegnate funzioni di orientamento, rafforzamento dell'occupabilità e di *follow-up*, rivolte ai disoccupati che non riescono a trovare lavoro entro sei mesi.

Spagna

Il percorso individuale e personalizzato di lavoro è fornito dai servizi pubblici di collocamento e dalle agenzie private di collocamento (*agencias de colocación*). Tutti i disoccupati che si iscrivono ai servizi per l'impiego ricevono una profilazione (al momento solo qualitativa) individualizzata e un'elaborazione puntuale del loro profilo. I servizi pubblici per l'impiego regionali forniscono regolarmente valutazioni individuali a coloro che cercano lavoro. Sulla base di tali valutazioni si elaborano piani d'azione personalizzati. La valutazione iniziale si svolge al primo colloquio al momento della registrazione e può essere aggiornata in qualsiasi momento, prima o dopo 12 mesi di disoccupazione. Alcune regioni hanno stabilito protocolli di coordinamento tra servizi per l'impiego e servizi sociali per i beneficiari di servizi sociali non registrati.

La Raccomandazione prevede la stipula di un **accordo di inserimento lavorativo** (JIA - *Job Integration Agreement*) per ogni disoccupato di lungo periodo prima che siano trascorsi i 18 mesi di disoccupazione e dunque prima che diventi un *very long term unemployed*. L'Accordo è inteso come documento sottoscritto tra la persona disoccupata e un punto unico di contatto, contiene un'offerta individualizzata e combinata di servizi per il reinserimento nel mercato del lavoro. Si intende promuovere attraverso il JIA un nuovo concetto di patto tra lo Stato e il cittadino: il disoccupato non va considerato solo un soggetto beneficiario passivo di servizi ma deve farsi partecipe attivamente del proprio percorso di reinserimento, assumendo obblighi concreti, ovvero l'accettazione di offerte di lavoro adeguate, la partecipazione a misure di istruzione e formazione o riqualificazione, il rispetto del calendario previsto. In caso contrario alcuni Stati applicano sanzioni che possono arrivare sino alla cancellazione della registrazione dai servizi pubblici o alla decurtazione dei sussidi economici. In Finlandia, ad esempio, la non ottemperanza agli obblighi previsti può comportare una riduzione temporanea del sussidio di disoccupazione.

Dai risultati della prima raccolta dati sull'implementazione della Raccomandazione effettuata nel 2017⁹⁶ emerge che non c'è un quadro chiaro sull'adozione dei JIA da parte degli Stati membri. Infatti, alcuni Stati hanno adottato, precedentemente all'emanazione della Raccomandazione, dei piani di azione individualizzati, che hanno inteso equivalenti ai JIA. Tuttavia non è possibile comprendere se tali piani d'azione rispondano effettivamente in pieno ai requisiti suggeriti dalla Raccomandazione soprattutto per quel che concerne l'integrazione tra i servizi al lavoro e quelli di assistenza sociale. La Finlandia, ad esempio, ha ritenuto che gli *individual employment plan* attivati nel 2015 siano molto simili ai JIA. Nei Paesi Bassi, tutti i disoccupati di lunga durata che ricevono sussidi di disoccupazione e sociali sono considerati titolari di JIA perché sono assistiti nella ricerca di un lavoro. La Francia ha recepito il modello di JIA proposto dalla Raccomandazione e infatti l'offerta viene presentata attraverso lo sportello unico e include almeno un'offerta di servizi finalizzata alla ricerca di un lavoro; combina servizi e misure forniti da servizi per l'impiego o servizi sociali; ha disposizioni chiare sulle responsabilità reciproche, indicando chi è responsabile delle azioni di monitoraggio.

Un elemento fondamentale inserito nell'accordo d'inserimento lavorativo è il monitoraggio periodico al fine di tenere sotto controllo, ed eventualmente rivalutare e adattare, la situazione individuale del disoccupato. La Spagna, ad esempio, ha previsto che l'accordo sia gestito da un consulente personale responsabile dello sviluppo e del *follow-up* del percorso per l'occupazione. In Finlandia, invece, si svolgono interviste trimestrali se lo stato di disoccupazione persiste nonostante l'avvio del piano individuale.

⁹⁶ ICON-Institut Public Sector GmbH/European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, *European Network of Public Employment Services. Ad Hoc Module to the 2018 PES Capacity Questionnaire Survey report*, July 2018.

ACCORDO DI INSERIMENTO LAVORATIVO

Finlandia	Dal 2015 è in vigore l' <i>individual employment plan</i> , redatto dagli SPI in collaborazione con i servizi sociali, sanitari e riabilitativi. Entro due settimane dalla registrazione, viene proposto al disoccupato di lunga durata il piano individuale per l'occupazione che definisce le misure di ricerca di lavoro concordate e i servizi proposti. Se lo stato di disoccupazione persiste, si procede con interviste trimestrali e un monitoraggio del piano individuale che prevede anche sanzioni nel caso non siano rispettate le scadenze e gli obblighi concordati. L'attività è monitorata in periodi di 65 giorni al fine di ottenere il pagamento completo dei sussidi. In questo periodo, il richiedente deve lavorare in occupazione retribuita per almeno 18 ore, o avere un reddito di almeno 241 euro da lavoro autonomo, o aver partecipato ad altra attività organizzata dai servizi per l'impiego. Se non sono soddisfatti i requisiti di attività, il sussidio di disoccupazione può essere ridotto del 4,65% per i successivi tre mesi.
Francia	Gli accordi d'inserimento lavorativo si concludono al massimo entro i 18 mesi di disoccupazione in forma scritta attraverso il <i>one stop shop</i> . L'accordo include almeno un'offerta di misure e servizi per la ricerca di un lavoro, compresi quelli forniti dai servizi per l'impiego o dai servizi sociali. Sono specificate le responsabilità reciproche. L'accordo viene monitorato e aggiornato sui progressi compiuti dalle persone in cerca di occupazione verso il reinserimento nel mercato del lavoro. L'orientamento dei disoccupati si basa sulla valutazione delle loro necessità più che sulla durata della registrazione. La valutazione individuale e l'accordo d'inserimento lavorativo si devono realizzare entro un mese dalla registrazione.
Paesi Bassi	L'accordo di inserimento lavorativo comprende sia le attività che il disoccupato si impegna ad intraprendere per la ricerca attiva di lavoro sia i servizi forniti da UWV e dalle Municipalità. Gli SPI offrono servizi aggiuntivi come formazione, <i>coaching</i> e <i>webinar</i> . Il sistema di erogazione delle prestazioni e dei servizi per il lavoro e di assistenza sociale si basa sul principio del rispetto di diritti e doveri reciproci tra i soggetti richiedenti e gli enti erogatori. L'accordo viene redatto entro la seconda settimana di disoccupazione e periodicamente monitorato e aggiornato dagli SPI al fine di rispondere in modo adeguato e pertinente alle esigenze dell'individuo. Queste informazioni sono trasmesse anche alla Municipalità in un rapporto individuale, quando la gestione della persona in stato di disoccupazione viene trasferita da uno SPI alla Municipalità.
Spagna	Una volta che la valutazione individuale e il profilo professionale sono completati, è sottoscritto tra il disoccupato e lo SPI un accordo di inserimento lavorativo. Il percorso deve includere: le principali azioni proposte per migliorare l'occupabilità, il programma di attuazione e gli elementi di verifica e <i>follow-up</i> . Il disoccupato si impegna a partecipare alle attività proposte secondo il programma del percorso: cercare attivamente un lavoro, accettare l'offerta di un impiego adeguato e partecipare alle azioni di promozione offerte dai servizi, come la formazione o la riconversione professionale. L'accordo è gestito da un consulente personale responsabile dello sviluppo e del <i>follow-up</i> del percorso per l'occupazione.

La Raccomandazione europea invita gli Stati membri a istituire degli *one stop shop*, ovvero **sportelli unici di contatto** in quanto elemento chiave per l'efficienza dei servizi rivolti ai disoccupati di lunga durata. Il punto unico di contatto deve mettere in atto le disposizioni necessarie a garantire continuità nei servizi offerti e a evitare lo scoraggiamento dell'utente, costituendo il primo punto di riferimento per i disoccupati di lunga durata e fornire loro un supporto individualizzato e su misura, nonché un accesso semplificato all'occupazione e ai servizi al lavoro, di assistenza sociale e di accesso al sistema di politiche passive e di supporto al reddito.

Gran parte dei servizi per l'impiego⁹⁷ - da soli o con altre istituzioni - ha dichiarato di aver già istituito dei punti unici di contatto nel proprio Paese. In Francia *Pôle Emploi* è punto unico di contatto, mentre in Finlandia e nei Paesi Bassi i servizi pubblici per l'impiego condividono questa competenza con altre istituzioni. Solo alcuni Paesi non hanno ancora identificato un punto unico di contatto.

Il punto unico di contatto facilita la trasmissione semplice e sicura delle informazioni concernenti le persone in cerca di occupazione e le valutazioni individuali tra i fornitori di servizi sociali. È possibile instaurare un punto unico di contatto anche attraverso la cooperazione interistituzionale - con la collaborazione dei Comuni ad esempio per lo scambio di dati. L'esperienza dei Paesi Bassi, dove all'interno degli SPI regionali si realizzano ampi partenariati con Municipalità, grandi aziende e istituzioni educative e altri centri competenti conferma la strategia vincente della collaborazione interistituzionale in una logica di *one stop shop*.

PUNTO UNICO DI CONTATTO

Finlandia	I servizi pubblici per l'impiego hanno un ruolo strategico nel rinvio ai singoli punti di contatto. Dopo la registrazione, un <i>case worker</i> effettua per ciascun disoccupato un <i>counselling</i> volto a identificare le specifiche necessità: sociali, sanitarie, educative o di supporto economico. In tal modo il disoccupato beneficia di un supporto completo, dall'informazione fino al rinvio ai diversi servizi. I servizi per l'impiego collaborano con le autorità locali e l'ufficio locale dell'Istituto di previdenza sociale. Già nel 2015 era stato realizzato un servizio congiunto di promozione dell'occupabilità, ovvero una rete permanente di cooperazione tra SPI, municipalità e Istituto delle assicurazioni sociali. Tale servizio valuta in modo complessivo le esigenze dell'utente e redige un piano multisettoriale finalizzato all'occupazione. Sono state avviate azioni per migliorare la trasmissione di dati alle organizzazioni private accreditate.
Francia	<i>Pôle Emploi</i> è agenzia unica per le politiche del lavoro attive e passive. Costituisce il punto unico di contatto per i sussidi e i servizi di valutazione e orientamento dei disoccupati. Opera in stretta collaborazione con gli operatori dei servizi pubblici per l'impiego, con i territori, gli assistenti sociali e le imprese locali.
Paesi Bassi	I 35 Servizi pubblici per l'impiego sono concepiti come punti unici di contatto per dare supporto e assistenza sia ai percettori di sussidi di disoccupazione che di assistenza sociale. Collaborano con le Municipalità per la condivisione del sistema informativo che esamina le domande e offerte di lavoro e degli strumenti <i>online</i> per la ricerca di lavoro e del personale degli SPI che si occupa di supporto specialistico nella ricerca di lavoro. I Paesi Bassi sono impegnati nel miglioramento dei punti unici di contatto per quanto riguarda in particolare l'erogazione di servizi ai datori di lavoro presso gli <i>Employer service points</i> regionali. Gli SPI si rapportano con le Municipalità per l'inserimento al lavoro delle persone che non hanno più diritto ad indennità di disoccupazione e che per tale ragione sono prese in carico direttamente dai servizi sociali gestiti dalle Municipalità. I servizi offerti dagli SPI sono uniformi e standardizzati; i servizi delle Municipalità variano perché non esistono standard minimi di servizio.

⁹⁷ ICON-Institut Public Sector GmbH/European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, European Network of Public Employment Services. *Ad Hoc Module, cit.*

Spagna

La creazione del punto unico di contatto viene effettuata da ciascuna comunità autonoma seguendo le raccomandazioni europee. Il sistema informativo dei servizi pubblici per l'impiego raccoglie, a livello regionale, informazioni dettagliate su ciascun utente: storia personale e professionale, partecipazione ai servizi e alle misure di politica attiva. Il portale unico per l'occupazione funge anche da punto di contatto unificato che consente di trovare offerte di lavoro in tutti i settori. È in corso un'integrazione del sistema informativo nazionale con le banche dati regionali per coordinare le misure di occupazione e protezione sociale. È stato, inoltre, firmato un accordo quadro tra gli SPI regionali e le agenzie di collocamento privato per migliorare il coordinamento delle misure e delle attività rivolte ai disoccupati di lunga durata.

Per rientrare nel mercato del lavoro i disoccupati di lunga durata affrontano sfide e ostacoli importanti anche a causa di pregiudizi dei datori di lavoro nei loro confronti, convinti che non sia vantaggioso l'investimento, specie in termini di riqualificazione professionale, su un disoccupato di lungo periodo.

Per queste ragioni, il Consiglio europeo ha inserito nella Raccomandazione un orientamento specifico per il **coinvolgimento dei datori di lavoro** nelle politiche di reintegrazione. Nei Paesi oggetto della nostra analisi è possibile identificare alcune misure e strumenti comuni rivolti ai datori di lavoro il cui coinvolgimento resta un obiettivo condiviso su cui far convergere ulteriori sforzi nel prossimo futuro.

Lo strumento dell'incentivo economico all'assunzione dei disoccupati di lunga durata è presente nei quattro Paesi. La Francia ha rafforzato il coinvolgimento dei datori di lavoro attraverso un piano di formazione precedente l'assunzione e un *contrat aidé* che prevede aiuti economici e/o l'esonero dal pagamento degli oneri sociali. Vengono inoltre utilizzati incentivi rivolti ad aziende che si impegnano a formare un candidato nelle professioni digitali. I *contrats aidés* sono stati poi trasformati in PEC (*Parcours Emploi Compétences*) dedicati esclusivamente agli imprenditori che si impegnano ad investire nella formazione dei dipendenti. Nei Paesi Bassi è stato introdotto un progetto pilota per la semplificazione degli adempimenti burocratici dei datori di lavoro, ed esistono incentivi per l'assunzione di over 56 o di lavoratori con disabilità e sussidi per la riduzione del costo del lavoro. In Finlandia gli incentivi economici interessano anche le PMI che si impegnano in investimenti mirati alla riqualificazione professionale del lavoratore.

Un'altra misura adottata è l'organizzazione di campagne di informazione e sensibilizzazione con cui i datori di lavoro vengono informati dei servizi a loro dedicati. In Finlandia nel 2018 è stata realizzata una campagna informativa, rivolta in particolare alle PMI, per far conoscere la molteplicità dei servizi offerti dagli SPI. Si organizzano frequentemente nei Paesi Bassi, con attenzione, anche in questo caso, alle PMI che non sono utenti abituali degli SPI.

L'impegno di alcuni Paesi si focalizza anche sulla raccolta di informazioni concernenti l'offerta. In Finlandia, al momento, le visite degli operatori degli SPI presso le imprese vengono considerate il miglior strumento per reperire informazioni sulle *vacancy* e sui profili professionali richiesti. In Spagna esiste un portale unico per l'occupazione che, a livello nazionale, consente la comunicazione di offerte, domande di lavoro e opportunità di formazione. Nei Paesi Bassi si è dato un forte impulso alla digitalizzazione dei servizi; i datori di lavoro hanno accesso ad una banca dati dove possono pubblicare le *vacancy* e gli SPI, integrando le diverse piattaforme pubbliche, garantiscono la disponibilità e l'attendibilità delle domande e delle offerte di lavoro.

Numerosi SPI prevedono l'erogazione di un ampio spettro di servizi per il lavoro per rispondere alle esigenze delle imprese, quali l'analisi dei posti di lavoro vacanti, la ricerca di personale, la formazione e il *job*

coaching per i lavoratori che vengono assunti, nonché l'assistenza post-assunzione. Nei Paesi Bassi gli SPI mettono a disposizione figure professionali altamente specializzate per seguire la fase post-assunzione. In Spagna, nel Portafoglio del sistema nazionale per l'occupazione, sono stati introdotti servizi di collocamento e consulenza alle imprese. In Francia operano consulenti per le imprese, con attenzione rivolta anche alle piccole aziende, che forniscono servizi di consulenza per il reclutamento, analisi delle offerte di lavoro, preselezione dei candidati.

La collaborazione tra SPI, aziende e parti sociali è presente in tutti i Paesi. In Spagna, la cooperazione pubblico-privato si realizza attraverso accordi degli SPI con le agenzie di collocamento private, e in alcune regioni gli SPI hanno portato avanti forme intense di cooperazione con i datori di lavoro, fornendo servizi di preassunzione. Anche in Francia lo strumento del partenariato è utilizzato per coinvolgere i datori di lavoro nelle politiche di reinserimento dei disoccupati di lunga durata, e si sottoscrivono protocolli di cooperazione con i datori di lavoro e partenariati/progetti anche con le parti sociali e le maggiori società pubbliche e private.

COINVOLGIMENTO DEI DATORI DI LAVORO

Finlandia

Il coinvolgimento dei datori di lavoro rimane una sfida da affrontare per la Finlandia che non ha previsto ancora programmi specifici per incoraggiare i datori di lavoro ad assumere disoccupati di lunga durata. Le visite aziendali da parte degli operatori degli SPI restano ancora il miglior metodo per reperire informazioni sui posti di lavoro disponibili e sulle competenze richieste. È stata attivata una campagna di sensibilizzazione dei datori di lavoro, in particolare le PMI, sulla varietà dei servizi offerti dagli SPI. Sono inoltre previsti degli incentivi economici: se una persona ha più di 60 anni ed è disoccupata da lungo tempo, è possibile pagare la sovvenzione al datore di lavoro per un periodo illimitato.

Francia

L'Agenzia *Pôle Emploi* è impegnata nel rafforzamento della fornitura di servizi alle imprese, con l'obiettivo di rispondere in modo più efficace all'incontro domanda-offerta di lavoro per i settori che incontrano difficoltà nel reclutamento. A tal fine, vengono realizzati partenariati con i gestori di altri portali dedicati all'occupazione e con reti sociali professionali private per lo scambio di offerte e domande di lavoro. Tra le attività previste ci sono: la realizzazione di programmi per l'inserimento lavorativo dei disoccupati di lunga durata in imprese sociali e solidali; la costituzione di aziende settoriali locali (*EBE Entreprise à But d'Emploi*) per l'occupazione che si avvalgono di contributi statali per coprire una parte della retribuzione dei lavoratori assunti; la sottoscrizione di protocolli di cooperazione con i datori di lavoro per il collocamento di disoccupati di lunga durata, con il coinvolgimento delle parti sociali e la realizzazione di partenariati con le maggiori società pubbliche e private. In *Pôle Emploi* operano alcuni consulenti per le imprese, specie le piccole, che forniscono consulenza per il reclutamento, analisi del lavoro, preselezione dei candidati. Esiste inoltre un contratto specifico per la formazione legata al lavoro per i disoccupati di lunga durata.

Paesi Bassi

Per favorire l'assunzione di disoccupati di lunga durata i datori di lavoro hanno diversi strumenti e misure: incentivi finanziari, servizi di orientamento, assistenza e consulenza personalizzati e specialistici (erogati a livello nazionale e territoriale, in presenza e *online*), campagne di sensibilizzazione, partenariati e collaborazioni inter-istituzionali tra enti pubblici e tra soggetti pubblici e privati, sia imprese sia agenzie di lavoro interinali. Presso gli SPI si realizzano ampi partenariati attraverso una rete di Sportelli localizzati al loro interno in una logica di *one stop shop*. La fornitura di servizi ai datori di lavoro avviene attraverso gli sportelli dei servizi per l'impiego sia nazionali sia regionali. I datori di lavoro possono pubblicare le opportunità di lavoro nella banca dati oppure rivolgersi direttamente agli sportelli. Il portale integra le piattaforme pubbliche per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro e fa accedere a molteplici servizi digitalizzati, come supporto all'incontro e alla selezione del personale; espletamento di pratiche amministrative/fiscali; formazione e *coaching* per neo assunti e i loro supervisor. Ogni anno viene organizzata la *SME Week* rivolta alle PMI per far conoscere i servizi offerti. Nel 2017 il Ministero degli Affari sociali e dell'Occupazione ha avviato un progetto rivolto alle aziende per semplificare e accelerare le procedure fiscali e amministrative.

Spagna

Il portale unico per l'occupazione è stato uno strumento importante a livello nazionale per il miglioramento della cooperazione con i datori di lavoro. Nel 2015 si era già adottato un Portafoglio dei servizi comuni del sistema nazionale per l'occupazione che prevedeva servizi di collocamento e consulenza alle imprese. Numerosi Servizi per l'impiego regionali, inoltre, hanno attivato uffici dedicati al coinvolgimento dei datori di lavoro, servizi di preassunzione, mentre le Regioni hanno adottato misure specifiche per incoraggiare l'assunzione di disoccupati di lunga durata.

Dall'analisi comparativa effettuata sulle politiche e pratiche sperimentate nei quattro Paesi esaminati emergono alcune riflessioni utili ad identificare **fattori e approcci di successo per un'integrazione efficace dei disoccupati di lunga durata nel mercato del lavoro**.

Un primo elemento da tenere presente nella definizione di *policy* di successo è la personalizzazione dei servizi per rispondere alla molteplicità dei bisogni dei soggetti. La prassi dimostra che tanto più alto è il *caseload* (cioè il rapporto numerico operatori/disoccupati assistiti) e dunque le possibilità di fornire una consulenza intensa e di alta qualità, tanto più alte sono le probabilità di reinserimento nel mercato del lavoro⁹⁸. È dunque fondamentale **rafforzare i servizi pubblici per l'impiego fornendo loro un numero maggiore di operatori**. In tal senso un esempio di successo è costituito dall'esperienza della Finlandia che, come abbiamo visto, offre ai disoccupati di lunga durata dei servizi di assistenza differenziati rispetto a quelli rivolti ad altri gruppi di disoccupati in termini di frequenza e natura del contatto. Gli stessi consulenti che lavorano con i disoccupati di lunga durata ricevono una formazione *ad hoc* per gestire in maniera efficace la transizione nel mondo del lavoro di coloro che ne sono esclusi da lungo tempo.

Un secondo aspetto che appare strategico riguarda l'opportunità di definire un **sistema di profilazione** che consenta di individuare precocemente le persone al alto rischio di disoccupazione di lunga durata e, dunque, permetta di intervenire rapidamente con un sostegno mirato e intensivo. In questo ambito i Paesi Bassi hanno sviluppato una pratica consolidata di profilazione richiamata anche dalla letteratura internazionale. Il sistema adottato permette di individuare in modo tempestivo il profilo del disoccupato in modo che i *caseworker* siano in condizioni di erogare i servizi specifici e fornire un sostegno personalizzato. Per i soggetti a basso rischio di disoccupazione di lunga durata si traduce in assistenza e fornitura di servizi *online*, mentre per i soggetti più svantaggiati e ad alto rischio di disoccupazione di lunga durata in assistenza *face to face*. Il modello adottato consente anche di individuare l'offerta di lavoro più adatta alle caratteristiche della persona disoccupata.

Un'altra indicazione che emerge dall'analisi di *policy* effettuata è la necessità di **introdurre nuovi servizi mirati e integrati**, basati sulla collaborazione interistituzionale e che facilitino l'accesso ai servizi in un unico punto di contatto in una logica di *one stop shop*. Come abbiamo evidenziato, la Finlandia ha sperimentato con successo un nuovo modello di servizio congiunto multisetoriale, il *Multisectoral Joint service* per la promozione dell'occupabilità, che dal 2015 è stato adottato da tutti i comuni. Si tratta di una rete permanente costituita da consulenti dei servizi pubblici per l'impiego, assistenti sociali, altri specialisti delle politiche per l'occupazione del Comune, nonché di uno specialista dell'Istituzione di assicurazione sociale. Il fattore di successo di tali servizi è dato dal fatto che essi hanno consentito di organizzare e fornire agli utenti una combinazione efficace di servizi pubblici per l'impiego, servizi sociali, sanitari e riabilitativi e di progettare interventi individuali che rimuovano gli ostacoli all'occupabilità.

Nell'ottica dell'inserimento lavorativo dei disoccupati di lunga durata, un'indicazione di *policy* consiste nell'**investimento in percorsi di istruzione e formazione** sia per la riqualificazione sia per lo sviluppo di competenze trasversali - *soft e life skills*. Meno del 10% di disoccupati di lunga durata, infatti, risulta aver

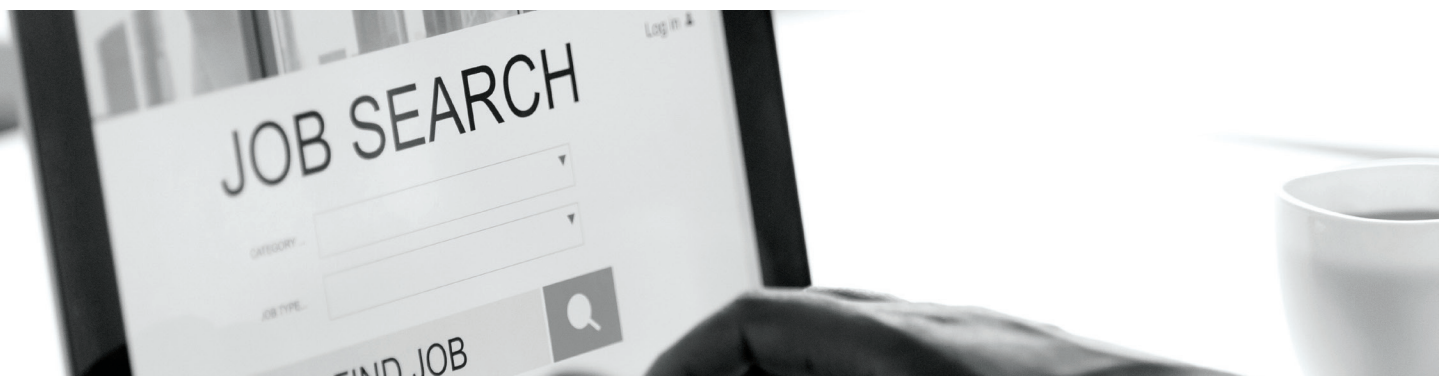
⁹⁸ Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit Institute for the Study of Labor, *A European Perspective on Long-Term Unemployment*, Discussion Paper No. 9321, 2015.

partecipato ad iniziative di istruzione e formazione nella maggioranza degli Stati membri⁹⁹. In questo ambito la Francia ha fatto una scelta innovativa rivendicando un diritto alla formazione e dal 2018 il datore di lavoro si impegna a indicare nel contratto le competenze che il lavoratore potrà acquisire. Ha, inoltre, investito, per il periodo 2018 - 2022, 13,8 miliardi di euro in formazione iniziale e continua destinata ai disoccupati con basse qualifiche. Fra le diverse nuove iniziative in corso del Governo francese, la legge n. 771 del 5 settembre 2018 permetterà a tutti i lavoratori a partire dal settembre 2019 di ricevere 500/800 euro annui per seguire un percorso formativo.

Infine, un investimento comune a tutti i Paesi è rivolto al **miglioramento e al rafforzamento della collaborazione con i datori di lavoro**. Un più forte legame con le parti datoriali consente agli operatori dei servizi per il lavoro di intercettare le esigenze di supporto e assistenza, di venire a conoscenza tempestivamente dei posti vacanti e di proporre alle aziende i profili professionali più adatti alle loro esigenze di personale. La fornitura di assistenza specializzata contribuisce d'altra parte a rendere i datori di lavoro più propensi ad offrire stage/tirocini all'interno delle loro aziende.

Tra gli Stati europei, i Paesi Bassi si distinguono per il riconoscimento del ruolo che svolgono i datori di lavoro nel contrasto alla disoccupazione di lunga durata e il loro coinvolgimento è fortemente incoraggiato. Oltre a campagne informative *ad hoc*, eventi di *matching* domanda-offerta di lavoro, sussidi per l'assunzione delle persone più difficili da collocare, esiste un Centro servizi nazionale per i datori di lavoro presso l'Istituto di previdenza sociale incaricato di definire accordi di cooperazione con associazioni di categoria e grandi aziende e dove operano figure professionali specializzate nei contatti con i datori di lavoro.

⁹⁹ Results of the first administrative data collection on the implementation of the Recommendation on the integration of the long-term unemployed into the labour market, Directorate-General for Employment Social Affairs and Inclusion, Novembre 2017.



COLLANA
BIBLIOTECA
ANPAL

**DISOCCUPAZIONE DI LUNGA DURATA:
SVILUPPO DI POLICY
ANALISI COMPARATA INTERNAZIONALE**