COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 11.4.2019
SWD(2019) 155 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

CONSULTAZIONE DEI PORTATORI DI INTERESSI - RELAZIONE DI SINTESI

che accompagna il documento

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

sulla valutazione della raccomandazione del Consiglio sull'inserimento dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro

{COM(2019) 169 final} - {SWD(2019) 154 final}

CONTESTO – RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO SULLA DISOCCUPAZIONE DI LUNGO PERIODO

Nella raccomandazione del Consiglio, del 15 febbraio 2016, sull'inserimento dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro si raccomanda alla Commissione di "*[v]alutare, in cooperazione con gli Stati membri e previa consultazione delle parti interessate, le iniziative prese in seguito alla presente raccomandazione, e presentare una relazione al Consiglio entro il 15 febbraio 2019 sui risultati della valutazione*".[1]

L'obiettivo della consultazione dei portatori di interessi era raccogliere dati, esperienze e pareri di gruppi pertinenti e del pubblico in merito ai criteri chiave della raccomandazione, conformemente agli orientamenti per legiferare meglio[2]. La presente relazione sintetizza le consultazioni e i loro principali risultati.

Tabella di marcia della valutazione

La Commissione ha invitato le parti interessate a fornire un feedback sulla tabella di marcia della valutazione[3], disponibile online dal 29 giugno al 27 luglio 2017. Sono pervenute sei risposte: quattro da ONG, una da un'associazione di imprese e una con l'indicazione "Altro". Nel lavoro di valutazione si è tenuto conto delle osservazioni, che riguardavano la raccomandazione in sé e comprendevano inviti a concentrarsi maggiormente sulla creazione di posti di lavoro di qualità, a coinvolgere le imprese sociali di inserimento lavorativo e le organizzazioni della società civile e ad aumentare la cooperazione tra gli Stati membri.

Consultazione pubblica

Dal 2 maggio al 31 luglio 2018 è stata aperta sulla piattaforma di consultazione online della Commissione una consultazione pubblica rivolta ai cittadini e ai portatori di interessi, nelle 24 lingue ufficiali dell'UE (eccetto l'irlandese). La consultazione ha prodotto 482 risposte da parte di 205 persone singole e 277 organizzazioni. La Bulgaria è stata sovrarappresentata nella consultazione, con un numero di rispondenti pari al 48 % del campione totale. Per il 75 % dei rispondenti la raccomandazione è ancora pertinente rispetto al problema della disoccupazione di lungo periodo (il consenso era più elevato tra le organizzazioni che tra le persone singole). Il giudizio sulla pertinenza della raccomandazione è stato più positivo, escludendo il campione bulgaro. Includendo la Bulgaria, il 40 % dei rispondenti ha affermato che l'UE dovrebbe portare avanti anche altre misure per aiutare i disoccupati di lungo periodo a trovare un lavoro, mentre escludendo le risposte bulgare, questa percentuale passa al 66 %.

La maggioranza dei rispondenti ha ritenuto che le misure adottate negli ultimi due anni siano migliorate per quanto riguarda le persone con competenze o qualifiche scarse e le persone con disabilità mentali e/o psicologiche. La maggioranza dei rispondenti non era d'accordo sul fatto che vi fossero stati miglioramenti per quanto riguarda altri gruppi vulnerabili tra i disoccupati di lungo periodo.

[1] Raccomandazione del Consiglio, del 15 febbraio 2016, sull'inserimento dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro (GU C 67 del 20.2.2016, pag. 1).

[2] Orientamenti per legiferare meglio, SWD (2017) 350.

[3] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-3234290_en.

Un terzo dei rispondenti ha affermato che esistono sinergie tra le politiche dell'UE a favore dei disoccupati di lungo periodo. L'89 % dei rispondenti ha ritenuto che sia utile disporre di politiche dell'UE volte ad affrontare la disoccupazione di lungo periodo. La maggior parte dei rispondenti ha affermato che la raccomandazione ha comportato alcuni cambiamenti delle politiche (definizione delle priorità/finanziamento/accelerazione delle misure). Sono pervenuti 23 documenti integrativi, che in generale illustravano la posizione di organizzazioni della società civile. Tre sottolineavano l'importanza dei servizi integrati e quattro osservavano che l'attività di sensibilizzazione nei confronti delle persone con disabilità potrebbe essere maggiore. Altri tre menzionavano la necessità di ottenere un intervento approfondito nel modo più rapido possibile, e che il termine ultimo di 18 mesi è troppo esteso. Tre organizzazioni della società civile hanno osservato che l'attuazione avrebbe potuto essere più efficace con finanziamenti specifici e una ha criticato il fatto che non era stato assegnato un ruolo alle organizzazioni della società civile. Due hanno menzionato l'importanza di includere un elemento relativo alle competenze. Un documento finlandese esponeva una buona pratica ed è stato utilizzato come esempio nel documento di lavoro dei servizi della Commissione.

Seminari con i punti di contatto nazionali per i disoccupati di lungo periodo

Si sono tenuti tre seminari con i punti di contatto nazionali, nominati dagli Stati membri a seguito del riesame condotto nel 2016 dal comitato per l'occupazione in merito alla disoccupazione di lungo periodo. I seminari miravano ad ottenere contributi informali sulla valutazione, in particolare sullo studio giustificativo, e a condividere gli insegnamenti tratti dall'attuazione. Il primo seminario, tenutosi il 19 marzo 2018, si è incentrato sullo studio giustificativo e sul metodo di raccolta dei dati. Il secondo seminario, tenutosi il 28 giugno 2018, ha presentato l'esercizio di mappatura dello studio e due esempi di progetti socialmente innovativi della società civile. L'ultimo seminario, tenutosi il 6 novembre 2018, ha favorito la discussione sulle sfide poste dall'attuazione. I seminari hanno contribuito a perfezionare l'esercizio di mappatura e a chiarire le definizioni utilizzate per la valutazione.

Riunione di dialogo strategico con le organizzazioni della società civile

Il 15 novembre 2018 si è svolta una riunione di dialogo strategico con le organizzazioni della società civile dell'Unione[4] per ottenere un feedback dalle organizzazioni che lavorano direttamente o indirettamente con i disoccupati di lungo periodo o che li rappresentano. Nel corso della riunione si sono tenute anche discussioni di gruppo sul ruolo delle organizzazioni della società civile, sulle pratiche correnti e sulle raccomandazioni per il futuro.

Tutti i partecipanti hanno convenuto sull'importanza di orientare i prestatori di servizi nell'assistenza ai disoccupati di lungo periodo e hanno ritenuto olistico e inclusivo l'approccio della raccomandazione. Gli aspetti negativi evocati con maggior frequenza sono stati la mancanza nella raccomandazione di finanziamenti mirati, aspetto che ne limita l'efficacia, e l'eccessiva lunghezza del termine ultimo di 18 mesi in relazione agli accordi di inserimento lavorativo. I partecipanti hanno inoltre sottolineato che la raccomandazione lascia poco spazio all'innovazione in quanto il suo approccio è piuttosto rigoroso. Hanno domandato un maggior

[4] Riunione di dialogo strategico con le organizzazioni della società civile, tenutasi il 15 novembre 2018, relazione in fase di elaborazione.

numero di indicatori qualitativi per il monitoraggio, in merito ai servizi forniti e alla qualità dei posti di lavoro. Hanno inoltre sottolineato la mancanza di tutoraggio e formazione post-collocamento. Infine, i partecipanti hanno espresso preoccupazione per il fatto che alle organizzazioni della società civile non è stato affidato alcun ruolo.

Riunione di dialogo strategico con le parti sociali

Le parti sociali dell'Unione hanno discusso la raccomandazione il 28 giugno 2018. Business Europe ha invitato ad una maggiore attenzione in merito all'assunzione di persone inattive. La CES ha sottolineato il ruolo dei sindacati nel fornire formazione e sostegno sul luogo di lavoro e ha espresso il proprio disappunto per il fatto che tale ruolo non è stato riconosciuto.

Consultazione della rete europea dei servizi pubblici per l'impiego

La rete dei servizi pubblici per l'impiego ha contribuito ampiamente al monitoraggio e ha condotto un'indagine sulle capacità tra gli uffici dei servizi pubblici per l'impiego della rete, dedicata all'attuazione della raccomandazione, come spiegato in dettaglio nell'allegato 1. Tra il 29 giugno e il 9 luglio i consiglieri in materia di servizi pubblici per l'impiego europei sono stati consultati in merito alla relazione che illustra i risultati di tale indagine e sono giunti in ultima analisi a una verifica ex post dell'interpretazione di tali risultati.

Consultazione del comitato del Fondo sociale europeo

Il gruppo di lavoro tecnico informale del comitato del Fondo sociale europeo è stato consultato il 5 ottobre 2018. Ne è scaturita una relazione ad hoc[5] sull'utilizzo del Fondo sociale europeo per sostenere i disoccupati di lungo periodo, inserita nella valutazione.

Consultazione del comitato per la protezione sociale

Il comitato per la protezione sociale è stato consultato il 30 ottobre 2018 e ha acconsentito all'uso della sua relazione tematica 2018[6] per la valutazione.

Interviste mirate a livello dell'UE

Le interviste a livello dell'UE, effettuate nel quadro dello studio giustificativo, sono state rivolte a nove portatori di interessi, ossia tre organizzazioni della società civile[7], quattro parti sociali[8] e due autorità pubbliche[9]. Gli intervistati sono stati invitati a esprimere il loro parere sulla pertinenza, l'efficacia, la coerenza della raccomandazione e sul valore aggiunto dell'UE che essa produce.

Tutti i portatori di interessi intervistati hanno convenuto sul fatto che la raccomandazione era ed è ancora pertinente nella lotta alla disoccupazione di lungo periodo. Le organizzazioni dei

[5] Nota tematica sul sostegno del Fondo sociale europeo e dell'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile ai disoccupati di lungo periodo e sull'attuazione della raccomandazione del Consiglio sull'inserimento dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro.
[6] Relazione tematica del comitato per la protezione sociale su "*Social services that complement active labour market inclusion measures for people of working age who are furthest away from the labour market*" (Servizi sociali che integrano le misure attive di inclusione nel mercato del lavoro a favore delle persone in età lavorativa più lontane dal mercato del lavoro), 2018.
[7] European Network of Social Integration Enterprises (ENSIE), Eurocities e Eurodiaconia.
[8] Organizzazioni dei datori di lavoro: SMEUnited, CEEP e BusinessEurope. Sindacati: CES.
[9] Comitato delle regioni e Commissione europea — DG Occupazione, affari sociali e inclusione.

datori di lavoro e le organizzazioni della società civile hanno sottolineato la pertinenza dell'approccio personalizzato e del coordinamento dei servizi. Due organizzazioni della società civile hanno criticato il termine ultimo di 18 mesi quale menzionato nell'accordo di inserimento lavorativo mentre una organizzazione della società civile e una parte sociale hanno osservato che mancava una valutazione delle specifiche situazioni del mercato del lavoro che causano la disoccupazione di lungo periodo negli Stati membri. I sindacati hanno sottolineato che la raccomandazione non ha assegnato loro alcun ruolo.

La maggior parte degli intervistati ha sostenuto che l'attuazione della raccomandazione è un compito che spetta agli Stati membri e che l'UE ha un ruolo limitato. La maggioranza ha sostenuto che l'UE dovrebbe monitorare e seguire l'attuazione della raccomandazione, anche esercitando pressioni sugli Stati membri in cui siano stati compiuti progressi limitati. È stato anche proposto che l'UE contribuisca a eliminare la stigmatizzazione sociale nei confronti dei disoccupati di lungo periodo (una organizzazione della società civile) e a facilitare lo scambio di pratiche tra gli Stati membri (una parte sociale).

Un sindacato ha ritenuto che la raccomandazione abbia attribuito maggiore priorità alla disoccupazione di lungo periodo nell'agenda strategica. Le organizzazioni della società civile hanno sostenuto che la raccomandazione ha avuto un impatto positivo. Un'autorità pubblica ha dichiarato di avere approcci armonizzati in materia di inserimento dei disoccupati di lungo periodo. La maggioranza degli intervistati ha sostenuto che la raccomandazione è coerente con altre politiche dell'UE che affrontano il problema della disoccupazione. È stato osservato che l'uso dei fondi dell'UE potrebbe essere migliorato, ad esempio utilizzando il Fondo sociale europeo per superare i problemi di capacità dei servizi pubblici per l'impiego, come suggerito da una parte sociale. Come valore aggiunto dell'UE prodotto dalla raccomandazione, la maggior parte degli intervistati ha indicato il fatto che essa ha attribuito (maggiore) priorità alla questione della disoccupazione di lungo periodo nell'agenda strategica e ha fornito orientamenti sulle misure. Un'organizzazione della società civile ha affermato che potrebbe contenere un numero maggiore di norme minime per gli Stati membri che dispongono di regimi di sostegno poco sviluppati. L'ipotetica abrogazione della raccomandazione, tuttavia, è stata considerata negativa da tutti gli intervistati.

Interviste mirate per gli studi di casi

Nell'ambito dello studio giustificativo esterno[10] sono stati condotti otto studi di casi relativi a Croazia, Finlandia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Romania e Slovacchia. Le informazioni, raccolte tramite il lavoro sul campo di esperti nazionali incaricati, sono state integrate da interviste mirate ai portatori di interessi degli Stati membri. Sui risultati sono stati consultati i punti di contatto nazionali per i disoccupati di lungo periodo. Per ulteriori informazioni, si veda l'allegato 5: studi di casi.

[10] Studio giustificativo per la valutazione della raccomandazione del Consiglio sull'inserimento dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro, Rambøll Management consortium per la Commissione europea, 2019.

Croazia

Gli intervistati a livello nazionale hanno affermato che la raccomandazione ha influito notevolmente sulle politiche nazionali, conducendo a modifiche della legislazione e a una ridefinizione delle procedure interne. La maggior parte di essi ha considerato questo fatto come il valore aggiunto dell'UE prodotto dalla raccomandazione, la cui efficacia varia, tuttavia, a seconda delle misure proposte. I datori di lavoro intervistati hanno giudicato positivamente l'uso del sostegno finanziario, ma in generale non si sono mostrati interessati a partnership connesse all'assunzione dei disoccupati di lungo periodo. La maggior parte dei portatori di interessi ha ritenuto che i costi di attuazione della raccomandazione non fossero eccessivi (poiché la maggior parte delle misure erano già in vigore), in particolare rispetto ai presunti benefici derivanti dalla raccomandazione (riduzione della disoccupazione di lungo periodo). La maggior parte ha rilevato sinergie con le politiche nazionali. L'apprendimento reciproco è stato accolto con favore.

Finlandia

La raccomandazione è stata giudicata poco pertinente, a parte un aumento della consapevolezza delle opportunità offerte ai datori di lavoro che assumono disoccupati di lungo periodo. L'efficacia della raccomandazione in Finlandia è stata considerata bassa, in quanto tutte le misure proposte erano già in vigore. Il personale dei servizi pubblici per l'impiego ha osservato che certe misure operative hanno subito alcuni cambiamenti marginali, ma non per effetto della raccomandazione. Tutti gli elementi sono conformi alla politica finlandese in materia di occupazione.

Germania

La raccomandazione non è stata ritenuta pertinente per la Germania in quanto non ha avviato alcuna modifica delle politiche (tutte le misure proposte erano già in vigore o persino più avanzate). Solo la metà degli intervistati tedeschi era a conoscenza della raccomandazione prima dell'intervista. I responsabili dei servizi pubblici per l'impiego hanno affermato che, per quanto riguarda i progetti a titolo del Fondo sociale europeo, dovrebbe essere offerta una maggiore libertà. Poiché non sono state introdotte misure, la loro efficacia non può essere valutata.

Grecia

Sembra che le misure adottate nel quadro del programma di assistenza finanziaria del 2012 siano in linea con le politiche definite nella raccomandazione. Tra tali misure figura la ristrutturazione dei servizi pubblici per l'impiego con una loro modernizzazione, la riqualificazione del personale per offrire un sostegno più personalizzato e la creazione di centri che operano a livello comunale. I beneficiari dei servizi pubblici per l'impiego si sono detti soddisfatti dei servizi forniti e del piano d'azione individuale utilizzato. I consulenti dei servizi pubblici per l'impiego hanno sottolineato che un approccio individuale è fondamentale e che l'attuazione dell'accordo di inserimento lavorativo sarebbe vantaggiosa. I datori di lavoro e le associazioni dei datori di lavoro si sono dichiarati riluttanti a ricorrere ai servizi

pubblici per l'impiego, a causa dei presunti oneri burocratici o della mancanza di flessibilità. Le imprese hanno espresso delusione per non essere state coinvolte nello sviluppo delle politiche attive del mercato del lavoro. I portatori di interessi hanno ritenuto che il valore aggiunto dell'UE è prodotto dai finanziamenti del Fondo sociale europeo e dalla condivisione delle conoscenze. A livello nazionale e locale è stato rilevato con preoccupazione che le politiche sono state concepite dall'alto verso il basso senza misure mirate.

Irlanda

Gli intervistati hanno convenuto che la raccomandazione continua ad essere pertinente e che ha permesso una migliore comprensione del gruppo destinatario e l'individuazione dei gruppi vulnerabili tra i disoccupati di lungo periodo. I portatori di interessi a livello nazionale hanno rilevato che la raccomandazione ha confermato le misure già esistenti e ha favorito una maggiore cooperazione e un approccio più integrato. Questo fatto è stato confermato dagli intervistati a livello regionale. Secondo i portatori di interessi il sostegno dei datori di lavoro si è rafforzato. Non hanno menzionato alcuna conseguenza finanziaria della raccomandazione. Hanno ritenuto che fosse in linea con altre iniziative dell'UE. Il valore aggiunto dell'UE è stato individuato nel fatto di fissare un obiettivo comune per le diverse istituzioni che sostengono i disoccupati di lungo periodo. I portatori di interessi hanno anche suggerito di aumentare l'apprendimento reciproco tra gli Stati membri.

Italia

La raccomandazione è stata considerata pertinente in quanto ha aumentato la conoscenza delle problematiche esistenti e ha contribuito a definire un'agenda strategica per affrontarle. La sua efficacia tuttavia è stata ritenuta scarsa. Gli intervistati a livello locale di entrambe le regioni hanno sostenuto che l'attività di sensibilizzazione, e di conseguenza il tasso di registrazione presso i servizi per l'impiego, sono rimasti scarsi. Le opinioni a livello regionale e locale hanno confermato che il servizio di sostegno personalizzato presenta differenze a livello territoriale[11] e gli intervistati a livello regionale hanno attribuito tali differenze alla mancanza di personale. Gli intervistati hanno affermato che la cooperazione con altri fornitori di servizi è informale e non strutturata e che i datori di lavoro sono poco incentivati a instaurare relazioni forti con i servizi pubblici per l'impiego. È stato affermato che le misure stabilite nella raccomandazione sono coerenti con le politiche nazionali in materia di lavoro e lotta contro la povertà, introdotte tra il 2012 e il 2018.

Romania

La raccomandazione è stata ritenuta pertinente, in particolare per quanto riguarda il sostegno ai gruppi più svantaggiati sul mercato del lavoro. La sua efficacia è stata ritenuta elevata. Gli intervistati a livello locale hanno affermato che lo sviluppo di un punto di contatto unico è in corso, ma ancora non vi è nulla di operativo. Un datore di lavoro ha reputato importante il sostegno post-collocamento offerto dai servizi per l'impiego. Le persone che lavorano con i

[11] Un funzionario regionale dei servizi pubblici per l'impiego della Lombardia ha affermato che l'approccio personalizzato fa parte delle loro attività dal 2007, mentre altri partecipanti della regione Marche hanno osservato che nel Patto di servizio personalizzato (accordo italiano di inserimento lavorativo) sono esposti nuovi orientamenti del tutto inediti.

disoccupati di lungo periodo hanno notato che i servizi di mediazione sono efficaci. I portatori di interessi hanno affermato che la raccomandazione ha creato nuove opportunità per sostenere meglio gli assistiti. È stato affermato che l'efficienza è aumentata grazie a un migliore coordinamento dei servizi realizzato eliminando i processi superflui, migliorando il feedback e aumentando la soddisfazione degli assistiti. È stata individuata una certa coerenza con la garanzia per i giovani, ma non con altre iniziative nell'ambito delle politiche dell'UE in Romania. Il valore aggiunto dell'UE è stato individuato nell'attivazione dell'impegno nazionale volto a sostenere i disoccupati di lungo periodo.

Slovacchia

La Slovacchia ha ritenuto rilevanti ed efficaci tutte le misure proposte nella raccomandazione, a parte la misura relativa alla registrazione. Secondo il personale dei servizi pubblici per l'impiego, la modifica più efficace è stata la riduzione del periodo di attivazione da 24 a 18 mesi, sebbene ciò non sia stato riconosciuto dagli assistiti dei servizi pubblici per l'impiego. Gli intervistati hanno affermato che le misure in vigore volte alla registrazione delle persone in cerca di occupazione sono state migliorate. Sono state adottate misure per introdurre un punto di contatto unico, ma la sua efficacia non è confermata in quanto gli assistiti hanno opinioni opposte a quelle dei funzionari dei servizi pubblici per l'impiego. I datori di lavoro e le associazioni dei datori di lavoro hanno espresso soddisfazione per i servizi. La raccomandazione è stata ritenuta coerente con le politiche nazionali e ha fornito un contributo all'attuazione di tali politiche a più ampio raggio.