



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 17.9.2015
COM(2015) 462 final

2015/0219 (NLE)

Proposta di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sull'inserimento dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro

{SWD(2015) 176 final}

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

Motivazioni e obiettivi

Nel corso della crisi finanziaria ed economica del 2008-2009, la maggior parte degli Stati membri dell'UE ha conosciuto una grave recessione economica che ha portato a un drastico deterioramento del mercato del lavoro. A livello di UE, il tasso di disoccupazione è aumentato fino a raggiungere un livello senza precedenti ma è attualmente in calo.

La disoccupazione rimane elevata, in particolare tra i giovani¹ e i disoccupati di lungo periodo. La disoccupazione di lungo periodo (più di un anno)² è raddoppiata rispetto al 2007 e rappresenta la metà della disoccupazione totale: essa colpisce 12,1 milioni di persone, pari al 5% della popolazione attiva dell'UE, il 62% delle quali nel 2014 era senza lavoro da almeno due anni consecutivi³. A livello di UE, la disoccupazione di lunga durata è rimasta a livelli molto elevati nel 2013 e nel 2014.

La disoccupazione di lungo periodo riguarda gli Stati membri in misura disuguale a seconda dell'impatto della crisi, della situazione macroeconomica, della struttura economica e del funzionamento dei mercati nazionali del lavoro. Essa colpisce una serie di persone caratterizzate in generale da una bassa occupabilità, molte delle quali si trovano ad affrontare molteplici difficoltà. I lavoratori con un livello basso di competenze o qualifiche e i cittadini di paesi terzi hanno una probabilità due volte maggiore di trovarsi in una situazione di disoccupazione di lungo periodo. Anche le persone con disabilità e le minoranze svantaggiate, come i rom, sono colpite in modo molto più accentuato rispetto al resto della popolazione.

Anche quando negli Stati membri le assunzioni torneranno a salire, molti disoccupati di lungo periodo rischiano di non poter beneficiare di questo fattore perché più lontani dal mercato del lavoro. Quanto più le persone rimangono al di fuori del mercato del lavoro tanto più è difficile per loro essere assunte di nuovo, poiché progressivamente le loro competenze si deteriorano. Si rischiano quindi difficoltà personali, un minore impiego di capitale umano, uno spreco di potenziale economico e un aumento della spesa sociale, che aggraverebbero ulteriormente l'impatto del calo demografico. Molti dei disoccupati da un anno o più rischiano di uscire completamente dal mercato del lavoro. Ogni anno, un quinto di loro smette di cercare un altro posto di lavoro e viene considerato come inattivo.

La disoccupazione di lungo periodo può portare alla povertà e all'esclusione sociale. Essa rende inoltre più probabile che i bambini delle famiglie di disoccupati diventino poveri a loro volta, poiché è stato dimostrato che tra i figli dei disoccupati i risultati scolastici sono peggiori. Trovare un posto di lavoro permetterebbe di uscire dalla povertà sia ai lavoratori

¹ Il tasso di disoccupazione giovanile dell'UE- 28 è stato del 20,4% nel luglio 2015. Maggiori informazioni sulla disoccupazione giovanile e le azioni a livello di UE: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1036>

² Il tasso di disoccupazione di lungo periodo si riferisce al numero di persone che non hanno un lavoro e lo cercano attivamente da almeno un anno, v. Eurostat: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Long-term_unemployment.

³ Dati dell'indagine sulla forza lavoro, 2014.

interessati che alle loro famiglie, dal momento che la metà delle persone che trovano un impiego sfugge al rischio di povertà.

Far fronte alla disoccupazione di lungo periodo contribuirebbe a una crescita sostenibile e alla coesione aumentando l'occupazione, e potrebbe inoltre alleggerire l'onere sulle finanze pubbliche riducendo la spesa per l'assistenza sociale e aumentando il gettito fiscale.

La disoccupazione di lungo periodo costituisce una delle principali sfide del programma per la crescita e l'occupazione delineato nell'analisi annuale della crescita e del programma di lavoro della Commissione per il 2015⁴. Gli orientamenti politici del Presidente Juncker individuano nel costo della disoccupazione una istanza politica fondamentale. La disoccupazione di lungo periodo è stata identificata dal Parlamento europeo⁵, dal Consiglio⁶ e dalla Banca centrale europea⁷ come uno dei principali ostacoli alla crescita.

Affrontare la disoccupazione di lungo periodo richiede un'ampia gamma di misure, tra cui riforme strutturali in tutti i settori strategici (occupazione, economia, politiche di bilancio, investimenti in capitale umano) e abbinamento di misure preventive e curative. L'UE ha messo in atto una strategia articolata per garantire un contesto macroeconomico favorevole, incrementare le opportunità di lavoro, rafforzare la coesione sociale, sostenere lo sviluppo delle competenze e contribuire a ridurre la disoccupazione di lungo periodo. Per i disoccupati di lungo periodo, la transizione verso l'occupazione dipende non solo dalla qualità dei servizi offerti ma anche dalla situazione macroeconomica, dalla struttura economica e dal funzionamento del mercato del lavoro in ciascuno Stato membro.

Gli Stati membri stanno già agendo per aiutare i disoccupati di lungo periodo a trovare posti di lavoro. Nel 2014 tuttavia la percentuale di tali disoccupati che ha fatto ritorno al lavoro prima della fine del secondo anno di disoccupazione variava tra gli Stati membri dall'11% a oltre il 46%. Pur riconoscendo che vi sono molti fattori che possono influenzare tali differenze, questo divario dimostra che è possibile migliorare a partire dalle buone pratiche di tutta l'UE.

Un'iniziativa a livello di UE per sostenere gli Stati membri nel garantire un ritorno al lavoro di chi è disoccupato da molto tempo apporterebbe quindi un valore aggiunto. Le iniziative già in atto andrebbero integrate al fine di garantire che chi ha bisogno di sostegno possa accedervi e di rafforzare l'efficacia di tale sostegno, soprattutto riaccompagnando nel mercato del lavoro chi cerca un impiego. Tali iniziative possono basarsi su anni di apprendimento reciproco e sull'esperienza acquisita attraverso il coordinamento delle politiche in materia di occupazione, nonché attraverso il finanziamento dei Fondi strutturali e di investimento europei, in particolare il Fondo sociale europeo.

In questo contesto, l'obiettivo di questa particolare iniziativa consiste nel fornire agli Stati membri indicazioni sull'erogazione di servizi al fine di aumentare il tasso di transizione dalla disoccupazione di lungo periodo all'occupazione. La raccomandazione definisce azioni

⁴ COM(2014) 902 final.

⁵ Relazione sul semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche: Aspetti occupazionali e sociali nell'analisi annuale della crescita per il 2015 (A8-0043/2015).

⁶ Conclusioni del Consiglio sull'analisi annuale della crescita 2015 e relazione comune sull'occupazione: orientamenti politici per le politiche occupazionali e sociali, 6147/15.

⁷ <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2014/html/sp140822.it.html>

specifiche per rafforzare il sostegno personalizzato a favore dei disoccupati di lungo periodo, attuato a cura dei servizi sociali e per l'impiego.

Fra i problemi specifici affrontati dall'iniziativa vi sono la mancanza di sostegno per i disoccupati di lungo periodo nella ricerca di lavoro, che in alcuni Stati membri riduce il numero delle persone registrate presso i servizi pubblici per l'impiego (bassa copertura), la difficoltà di affrontare le cause della disoccupazione nella loro complessità (garantendo che il sostegno sia adeguato alle esigenze dei datori di lavoro e ai singoli lavoratori) e la discontinuità nell'erogazione di servizi al venir meno del sussidio di disoccupazione.

Tali misure dovranno essere considerate nel contesto di una più ampia serie di iniziative politiche a livello nazionale e/o di UE miranti ad agevolare l'adeguamento dei mercati del lavoro tenendo conto dei cambiamenti nella natura del lavoro stesso e a rilanciare la crescita economica, compresi gli sforzi volti a realizzare una situazione macroeconomica favorevole, la progettazione dei sistemi di sussidi e di sicurezza sociale e l'ideazione di sistemi di istruzione, di tassazione del lavoro e di legislazione a tutela dell'occupazione.

Coerenza con le misure in vigore

A livello di UE è già in atto una serie di politiche, strumenti e iniziative per sostenere l'occupazione, in particolare il semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche, i Fondi strutturali e di investimento europei e soprattutto il Fondo sociale europeo (FSE), nonché l'iniziativa "apprendimento comparativo" nel quadro della rete dei servizi pubblici per l'impiego.

La raccomandazione sosterrà il processo di riforma iniziato nell'ambito degli obiettivi della strategia Europa 2020, in particolare contribuendo agli obiettivi di aumentare il tasso di occupazione e ridurre la povertà. Essa segue inoltre l'invito del Consiglio *"a elaborare proposte per contribuire a sostenere i disoccupati di lungo periodo, traendo insegnamenti dall'introduzione di garanzie per i giovani in tutta l'UE e integrandoli pienamente nella strategia europea per l'occupazione"*⁸.

Gli obiettivi generali del processo di coordinamento delle politiche economiche del semestre europeo sono sostenuti dagli orientamenti integrati, che comprendono sia gli indirizzi di massima per le politiche economiche che quelli in materia di occupazione. I primi riguardano obiettivi prioritari quali il rilancio degli investimenti, il rafforzamento della crescita mediante l'attuazione di riforme strutturali, l'eliminazione dei principali ostacoli alla crescita e all'occupazione a livello di UE e il miglioramento della sostenibilità e dell'orientamento alla crescita delle finanze pubbliche. I secondi riguardano invece obiettivi prioritari quali facilitare la creazione di posti di lavoro, aumentare l'offerta di competenze e di forza lavoro, migliorare il funzionamento dei mercati del lavoro e favorire l'inclusione sociale, combattere la povertà e promuovere le pari opportunità.

La raccomandazione si basa sugli orientamenti in materia di occupazione previsti dall'articolo 148, paragrafo 2, del TFUE, che invitano a ridurre e prevenire in misura significativa la disoccupazione di lungo periodo. Gli attuali orientamenti per l'occupazione sono intesi ad affrontare le barriere strutturali legate alle rigidità sul mercato del lavoro nonché

⁸ Conclusioni del Consiglio sull'analisi annuale della crescita 2015 e relazione comune sull'occupazione: orientamenti politici per le politiche occupazionali e sociali, 6147/15.

all'insufficienza delle competenze professionali o degli investimenti nel capitale umano. Fra gli elementi di questi settori di maggior spicco nel quadro delle raccomandazioni specifiche per paese vi sono la riduzione dei disincentivi finanziari al lavoro, l'adeguamento dei meccanismi di fissazione dei salari, lo spostamento dell'onere tributario dal lavoro ad altri fattori produttivi, il rafforzamento delle misure attive a favore del mercato del lavoro e la modernizzazione di istruzione e formazione professionale nonché dell'apprendistato. La proposta di nuovi orientamenti per l'occupazione sollecita una riduzione significativa del numero di disoccupati di lungo periodo ottenuta mediante strategie globali, tra cui un sostegno attivo specifico a tali disoccupati mirante a consentirne il reinserimento nel mercato del lavoro⁹.

Le raccomandazioni specifiche per paese per il 2015¹⁰ riconoscono che la disoccupazione di lungo periodo deve essere affrontata combinando un'assistenza sociale efficace con l'occupabilità. A tale proposito esse sottolineano che programmi efficaci di istruzione e formazione professionale, comprendenti corsi mirati per gli adulti, sono di fondamentale importanza per migliorare l'occupabilità. Esse rilevano inoltre che in alcuni Stati membri i servizi pubblici per l'impiego devono essere rafforzati e che misure attive per il mercato del lavoro potrebbero essere mirate in modo più efficiente alle persone più lontane dal mercato del lavoro.

In termini di condivisione di buone pratiche sono state prese iniziative volte a sostenere la strategia di Europa 2020 grazie all'apprendimento delle politiche. La rete dei servizi pubblici per l'impiego (SPI) sta sviluppando un processo di apprendimento comparativo per confrontare le prestazioni degli SPI di tutti gli Stati membri in modo che possano imparare gli uni dagli altri.

Anche l'FSE dà un significativo contributo alla lotta alla disoccupazione di lungo periodo. Sulla base dell'attuale programmazione per il periodo 2014-2020, almeno il 10% delle persone sostenute dall'FSE sono disoccupati di lungo periodo. I contributi dell'FSE lasciano margini sia per aumentare il finanziamento del sostegno all'integrazione che per migliorarne l'efficacia. Il Fondo europeo di sviluppo regionale può altresì integrare le misure finanziate dall'FSE, ad esempio sostenendo la creazione di posti di lavoro e la modernizzazione della formazione professionale e dei servizi pubblici dell'impiego.

La raccomandazione potrebbe contribuire nell'ambito dell'attuale programmazione a rafforzare gli interventi dei Fondi strutturali e di investimento europei, in particolare quelli dell'FSE, incentrandoli sull'integrazione dei disoccupati di lungo periodo e su una maggiore efficacia delle misure ad essi destinate. La raccomandazione affronta l'ideazione di un regime di sostegno personalizzato a favore dei disoccupati di lungo periodo da cui partire per costruire ulteriori interventi dell'FSE.

La raccomandazione integrerà questi strumenti già esistenti inquadrando gli interventi nel modo più idoneo a reinserire i disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro; tale quadro di riferimento si applicherà a tutti gli Stati membri e avrà per obiettivo quello di contribuire a un miglioramento generale dell'efficacia del processo di inserimento nel mercato

⁹ Proposta di decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione, COM/2015/098 final.

¹⁰ Raccomandazioni del Consiglio sui programmi nazionali di riforma, GU 215/C 272 del 18.8.2015

del lavoro. Essa fornirà inoltre una base per definire a livello nazionale gli obiettivi prioritari nella ricerca di lavoro per i disoccupati di lungo periodo, consentendo di destinare a tale obiettivo le risorse necessarie, compreso il sostegno dei Fondi strutturali e di investimento europei. Essa mira a dare maggiore slancio alla capacità amministrativa, alla cooperazione tra i fornitori di servizi, alla collaborazione con il settore privato e a una gestione più efficace della spesa pubblica.

La raccomandazione si baserà sulle esperienze acquisite e degli insegnamenti tratti dalla garanzia per i giovani, istituita dal Consiglio nel 2013 per far fronte all'elevato tasso di disoccupazione e inattività giovanile dovuto alla crisi e per migliorare le transizioni dalla scuola al mondo del lavoro. La garanzia per i giovani ha dimostrato che interventi dell'UE adeguatamente mirati possono mobilitare e rafforzare le azioni nazionali per affrontare una causa di inefficienza del mercato del lavoro e di disagio sociale e ha creato la spinta politica necessaria per riformare l'erogazione degli aiuti, che è stata rafforzata e mantenuta tramite la sorveglianza multilaterale.

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

Base giuridica

La proposta si basa sull'articolo 292 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in base al quale il Consiglio adotta raccomandazioni deliberando su proposta della Commissione, in combinato disposto con l'articolo 149 che prevede misure di incentivazione destinate a sostenere l'azione degli Stati membri nel campo dell'occupazione.

Il titolo IX del TFUE definisce le competenze dell'UE in materia di politiche occupazionali, in particolare l'articolo 145 sullo sviluppo di una strategia coordinata a favore dell'occupazione e l'articolo 147 sul contribuire ad un elevato livello di occupazione sostenendo ed integrando l'azione degli Stati membri. La proposta contribuirà a conseguire gli obiettivi del trattato, in particolare la promozione della piena occupazione e della coesione sociale (articolo 3 del trattato sull'Unione europea).

Sussidiarietà

Nel suo lavoro per sviluppare una strategia per l'occupazione, l'Unione europea ha la competenza di coordinare, incoraggiare la cooperazione e sostenere l'azione degli Stati membri. Nel rispetto della competenza degli Stati membri, la raccomandazione offre un contenuto concreto a tale ambizione, in particolare mettendo a frutto lo scambio delle buone pratiche.

Un funzionamento mediocre dei mercati del lavoro a livello nazionale in termini di tassi di disoccupazione di lungo periodo e di transizioni verso l'occupazione può avere un effetto economico negativo e compromettere la coesione economica e sociale in tutta l'UE. Se la crescita economica è di per sé un motore essenziale, il persistere della disoccupazione di lungo periodo può avere un effetto di contenimento sulla crescita economica e sulla sua sostenibilità.

Sono molte le sfide connesse ai servizi di sostegno forniti ai disoccupati di lungo periodo (v. sezione 4, "Analisi"). Una nuova iniziativa dell'UE sosterrà la transizione a norme ed efficacia

migliori nell'erogazione di servizi ai disoccupati di lungo periodo. Essa si basa sulle pratiche efficaci degli Stati membri e traduce gli insegnamenti tratti in un quadro di riferimento che aiuterà gli Stati membri a modernizzare i loro servizi sociali e per l'impiego.

Proporzionalità

La raccomandazione fornisce un'indicazione sulle azioni da intraprendere a livello nazionale. Essa rispetta il principio di proporzionalità in quanto offre un quadro flessibile e un orientamento per i processi di modernizzazione e di riforma negli Stati membri. Essa riconosce che le diverse situazioni nazionali, regionali o locali potrebbero comportare differenze nelle modalità di attuazione della raccomandazione stessa. Saranno gli Stati membri a designare le autorità incaricate, che possono essere servizi dell'impiego o altre organizzazioni in funzione delle circostanze nazionali.

La raccomandazione fornisce un quadro di azione a sostegno dei disoccupati di lungo periodo e il suo campo di applicazione è limitato alla proposta di orientamenti ai servizi dell'impiego o ad altre organizzazioni responsabili e ai loro partner in merito al percorso da intraprendere per istituire un regime di sostegno personalizzato a favore dei disoccupati di lungo periodo per reinserirli nel mercato del lavoro. Migliorare l'efficacia del processo di inserimento è un fattore importante nella lotta globale contro la disoccupazione di lungo periodo. La raccomandazione mantiene un elevato grado di flessibilità per gli Stati membri sia nella progettazione che nel contenuto delle misure di attuazione.

L'azione proposta rispetta le pratiche esistenti negli Stati membri e la diversità dei sistemi nel settore sociale. Essa lascia spazio alla necessità degli Stati membri di un approccio differenziato che tenga conto delle diverse situazioni economiche, finanziarie e sociali, delle diverse condizioni del mercato del lavoro e dell'eterogeneità delle situazioni che portano alla disoccupazione di lungo periodo.

3. RISULTATI DELLE CONSULTAZIONI CON LE PARTI INTERESSATE

Tra il 19/2/2015 e il 15/5/2015 è stata effettuata una consultazione pubblica sull'erogazione di servizi ai disoccupati di lungo periodo negli Stati membri e a livello di UE, nel corso della quale sono stati ricevuti 159 contributi¹¹. La maggior parte di quanti hanno risposto concordava sui problemi individuati nel corso della consultazione e sottolineava l'importanza di integrare l'erogazione di servizi e i servizi personalizzati per i disoccupati di lungo periodo. Oltre due terzi degli interpellati approvava le modifiche a sostegno dei disoccupati di lungo periodo, vale a dire l'introduzione di un'offerta individuale di sostegno attivo, un punto di contatto unico, responsabilità reciproche e maggiore partecipazione alle misure attive di sostegno. La grande maggioranza degli interpellati si è dichiarata favorevole a ulteriori interventi dell'UE per trattare la disoccupazione di lungo periodo definendo principi generali per un quadro attivo del mercato del lavoro e un orientamento efficaci.

Nel corso della consultazione mirata alle parti interessate, la rete europea dei servizi pubblici per l'impiego ha sottolineato l'importanza di un servizio personalizzato, di un miglior coordinamento del sostegno, degli obblighi reciproci e del sostegno ai datori di lavoro. Il

¹¹ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14186&langId=en>.

comitato del Fondo sociale europeo ha fatto rilevare che nell'attuale programmazione l'FSE può svolgere un ruolo importante nella realizzazione dell'iniziativa, e che questa potrebbe a sua volta aumentare l'efficacia delle azioni dell'FSE. Il comitato per l'occupazione ha sottolineato che la diversità fra i disoccupati di lungo periodo richiedeva un approccio individualizzato per il sostegno attivo e rendeva necessario concedere agli Stati membri la flessibilità per adeguare di conseguenza le loro politiche. Il comitato per la protezione sociale ha messo in risalto la necessità di mantenere disponibili risorse per i gruppi che si trovano ad affrontare molteplici ostacoli all'occupazione. Il 24 aprile 2015, nel corso di un'audizione delle parti sociali dedicata all'iniziativa, è stato sottolineato che si può abbinare un approccio basato sugli strumenti per l'integrazione a orientamenti politici generali.

I risultati della consultazione hanno indicato la necessità di agire con urgenza, di bilanciare meglio le componenti di processi e strumenti con gli orientamenti politici generali, di rispettare la diversità di situazioni tra gli Stati membri mantenendo un approccio flessibile e di riconoscere la specificità dei disoccupati di lungo periodo come gruppo promuovendo un approccio personalizzato.

4. ANALISI

La Commissione ha svolto un'analisi dell'efficacia e dell'impatto potenziale di una raccomandazione del Consiglio, pubblicata nel documento di lavoro che la accompagna. Per l'analisi si è utilizzata una combinazione di competenze interne ed esterne, in particolare una mappatura dei contratti di inclusione e il coordinamento del sostegno al reddito con l'attivazione, una raccolta di iniziative dell'FSE in materia di buone pratiche, un riesame degli studi costi/benefici esistenti sugli interventi in materia di disoccupazione di lungo periodo che include una valutazione dettagliata per cinque Stati membri e delle relazioni su eventi di apprendimento reciproco sui modi per affrontare la disoccupazione di lungo periodo.

L'analisi si è concentrata sui servizi di inserimento erogati alle persone in cerca di lavoro e sui possibili effetti dell'introduzione di un regime di sostegno personalizzato destinato ai disoccupati di lungo periodo consistente in un accordo di inserimento lavorativo sostenuto da orientamenti politici generali sul coinvolgimento dei datori di lavoro e preceduto da una valutazione individuale.

Per vari motivi è stato scelto l'approccio analitico privo di valutazione d'impatto. La raccomandazione offre orientamenti generali in merito alla creazione di un regime di sostegno personalizzato destinato a reinserire nel mercato del lavoro i disoccupati di lungo periodo che consenta agli Stati membri di attuare elementi opzionali e flessibili diversi in funzione delle rispettive pratiche nazionali. L'impatto della raccomandazione dipenderà non solo dal modo in cui gli Stati membri presumibilmente attueranno le misure, ma anche da molte caratteristiche di rilievo specifiche di ogni paese quali la situazione macroeconomica, la struttura economica e il funzionamento del mercato del lavoro, il che rende difficile distinguere l'effetto specifico della proposta da altri fattori. Per valutare più approfonditamente la proposta di raccomandazione occorrerebbe inoltre tenere conto di una serie di eventuali politiche di accompagnamento che potrebbero essere adottate a livello nazionale, nonché di caratteristiche

istituzionali specifiche dei vari paesi. Una valutazione quantitativa dettagliata non sarebbe equilibrata, dato che è impossibile raccogliere tali informazioni in modo rapido e semplice¹².

L'approccio analitico si basa quindi sulle analisi e sugli studi esistenti nell'ambito che in larga misura convergono nelle loro constatazioni e consulenza politica. Per quanto riguarda l'efficacia e i costi delle misure analoghe esso tiene conto delle prove disponibili ricavate dalle riforme già in atto.

La raccomandazione contribuirà inoltre a migliorare la raccolta di dati a livello di UE consentendo uno stretto monitoraggio delle iniziative prese nei singoli Stati membri. Nella raccomandazione è inserita una clausola di valutazione specifica per fornire una valutazione completa dell'impatto delle iniziative intraprese in risposta alla raccomandazione dopo un periodo iniziale di attuazione.

Principali risultati dell'analisi

Pur riconoscendo che la disoccupazione di lungo periodo ha profonde radici strutturali legate alle competenze, al rendimento e ai risultati relativi al percorso educativo, alla situazione macroeconomica e al funzionamento del mercato del lavoro, l'analisi si è concentrata sull'organizzazione dei servizi di sostegno destinati al reinserimento nel mercato del lavoro dei disoccupati di lungo periodo. Sono stati individuati vari fattori che limitano i risultati in materia di integrazione degli Stati membri nell'assistere i disoccupati di lungo periodo nel loro reinserimento nel mercato del lavoro:

- La registrazione consente l'accesso al sostegno. Bassi tassi di registrazione indicano che il sostegno è accessibile solo a una parte dei disoccupati di lungo periodo. Nell'UE la percentuale di registrazione è in media del 73%, ma in molti Stati membri essa risulta inferiore al 50%. Nel 2012 i dati disponibili indicano che solo il 13,5% dei disoccupati di lungo periodo di età superiore ai 25 anni aveva partecipato a misure attive per il mercato del lavoro.
- La maggior parte degli Stati membri subordina gli aiuti alla ricerca di un lavoro o a requisiti minimi di attivazione. Tuttavia non sempre si applicano queste regole, nella maggior parte dei casi a causa di lacune nell'offerta di misure attive. In diversi Stati membri i servizi pubblici per l'impiego si rivolgono ai disoccupati che hanno i requisiti per richiedere il sussidio di disoccupazione e intervengono all'inizio del periodo di disoccupazione per ragioni di efficacia.
- In molti paesi l'erogazione di sussidi di disoccupazione termina entro un anno. Quando termina il diritto al sussidio, i disoccupati di lungo periodo possono risultare in possesso dei requisiti per il salario minimo a carattere non contributivo o per altre prestazioni di assistenza sociale, di cui sono incaricati organismi diversi a seconda degli Stati membri (nella maggior parte dei casi gli enti di assistenza sociale o i servizi pubblici dell'impiego). Una serie di altri servizi sociali può essere erogata dai comuni, dai servizi sociali e dalle ONG. I disoccupati di lungo periodo possono quindi essere soggetti a cambiamenti degli organismi che li assistono.
- Il reinserimento può essere bloccato quando il sostegno al singolo passa dall'assicurazione contro la disoccupazione fornita dai servizi pubblici per l'impiego

¹² Tabella di marcia disponibile al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/index_it.htm

alle prestazioni sociali erogate da enti di assistenza sociale. Se le responsabilità non sono ripartite in modo chiaro tra i diversi enti, i fascicoli personali non vengono trasferiti e il coordinamento dei servizi risulta limitato. Tali discontinuità possono successivamente ritardare il processo di reinserimento. Mentre alcuni Stati membri dispongono già di servizi integrati e offrono sportelli unici, altri non dispongono del necessario coordinamento politico a livello nazionale, il che provoca frammentazione e incoerenze nell'erogazione dei servizi. La valutazione da parte della Commissione dell'attuazione della raccomandazione sull'inclusione attiva ha sottolineato l'importanza di metodi coordinati e integrati sull'erogazione di servizi e sulle politiche occupazionali, compresi sportelli unici che colleghino occupazione e misure di tutela sociale¹³.

- Non sempre i servizi personalizzati come la valutazione e la profilazione sono accessibili ai disoccupati di lungo periodo. Gli interventi basati sui programmi incentrati sui sottogruppi di disoccupati di lungo periodo non sono in grado di affrontare tutta la gamma delle esigenze individuali specifiche. Inoltre, solo una quota modesta delle spese destinate a misure attive per tale gruppo di persone è assegnata al sostegno alla formazione o all'avviamento di imprese. I disoccupati scarsamente qualificati hanno quattro volte meno probabilità di partecipare alla formazione permanente, e raramente il sostegno include l'insegnamento delle competenze di base.
- I programmi per i disoccupati di lungo periodo non sono orientati alle esigenze dei datori di lavoro. In alcuni paesi l'accento è posto su progetti di opere pubbliche (circa il 31% della spesa corrente per misure attive del mercato del lavoro per i disoccupati di lungo periodo nel 2012) che non sempre aprono la strada al reinserimento. I datori di lavoro in genere non sono sufficientemente coinvolti nelle attività gestite da servizi per l'impiego e servizi sociali.
- Poiché la disoccupazione di lungo periodo comincia a 12 mesi dall'inizio della disoccupazione e tra i 12 e i 24 mesi vi è un forte calo nella transizione all'occupazione, è opportuno intervenire al più tardi entro 18 mesi, in linea con le pratiche già in vigore negli Stati membri che vantano i risultati migliori nel ridurre la disoccupazione di lungo periodo.

L'analisi ha individuato una serie di fattori chiave per il successo dell'erogazione nella progettazione, organizzazione e definizione di priorità delle politiche di integrazione nel mercato del lavoro.

Un'impostazione personalizzata da parte dei servizi, che combini sostegno intensivo, monitoraggio dei risultati e orientamento ai datori di lavoro dovrebbe contribuire ad aumentare il livello di transizione verso l'occupazione e a favorire la possibilità per i disoccupati di lungo periodo di usufruire di offerte di impiego. In alcuni Stati membri con elevati tassi di transizione all'occupazione gli elementi proposti nella raccomandazione sono già in atto. L'impatto di un'iniziativa sarebbe quindi più alto negli Stati membri con strutture di sostegno più deboli e più alti tassi di disoccupazione di lungo periodo. Gli accordi di inserimento lavorativo dovrebbero indurre un cambiamento verso un rafforzamento delle

¹³

V. raccomandazione della Commissione, del 3.10.2008, relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro (2008/867/CE, GU L 307 del 18.11.2008, pag. 11) e SWD (2013) 39 final del pacchetto di investimenti sociali.

strutture di sostegno. Se tale cambiamento portasse a colmare il divario rispetto agli Stati membri con risultati migliori, probabilmente ogni anno un maggior numero di persone troverebbe lavoro grazie alla piena attuazione della proposta¹⁴.

Questi effetti dipendono tuttavia da una serie di altri fattori. Se combinata con altre riforme strutturali per promuovere la creazione di posti di lavoro, la presente raccomandazione può sostenere un aumento generale dei tassi di occupazione attraverso un maggior potenziale di crescita e una riduzione della disoccupazione strutturale, una diminuzione del disallineamento tra domanda e offerta di lavoro grazie all'erogazione di servizi personalizzati ai disoccupati di lungo periodo e una riduzione del rischio di povertà ed esclusione sociale.

Reindirizzare gli stanziamenti finanziari esistenti a regimi che sostengano l'inserimento diretto nel mercato del lavoro, quali gli incentivi a favore delle assunzioni, potrebbe contribuire a un aumento del coinvolgimento dei datori di lavoro. In un contesto di domanda di lavoro debole e margini limitati di bilancio, tali incentivi possono costituire uno strumento interessante per sostenere l'occupazione migliorando nel contempo l'occupabilità dei disoccupati di lungo periodo. Essi vanno tuttavia concepiti bene: in caso contrario potrebbero comportare un inutile sperpero di denaro pubblico, soprattutto laddove i posti di lavoro sovvenzionati sarebbero stati creati in ogni caso (effetto inerziale), oppure se tali incentivi semplicemente inducessero i datori di lavoro ad assumere alcuni lavoratori invece di altri (effetti di spiazzamento) o creassero una frammentazione inutile del sistema tributario.

La cooperazione attraverso un punto unico di contatto tra i diversi enti, come i servizi pubblici per l'impiego, i servizi sociali e i comuni, contribuirebbe a migliorare la continuità dei servizi e ad aumentare la pertinenza e l'efficacia dei servizi offerti, con effetti positivi sulla protezione sociale e sui gruppi più lontani dal mercato del lavoro. I disoccupati di lungo periodo trarrebbero beneficio da un accesso semplificato ai servizi, mentre le autorità sociali e dell'occupazione e i prestatori di servizi dovrebbero adeguare i processi e cooperare per realizzare accordi di inserimento lavorativo.

Non sono previsti costi di conformità per le piccole e medie imprese (PMI) e per i datori di lavoro. Per procedere a valutazioni, controllare e aggiornare gli accordi di inserimento lavorativo e accedere a servizi e incentivi per i datori di lavoro si possono utilizzare canali online.

L'iniziativa rafforza la tutela dei diritti fondamentali. Migliorare l'accesso ai servizi di sostegno e istituire un metodo di erogazione di servizi personalizzati per disoccupati di lungo periodo garantisce e rafforza ulteriormente il diritto di accedere ai servizi di collocamento gratuiti di cui all'articolo 29 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Inoltre, fornire una migliore protezione ai disoccupati di lungo periodo rispetta i principi sanciti all'articolo 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in quanto migliora il diritto di tali disoccupati alle prestazioni di sicurezza sociale e alla tutela dei servizi sociali in caso di perdita dell'impiego, aiuta a combattere l'esclusione sociale e, in ultima analisi, rafforza la dignità umana.

¹⁴ Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la proposta, sezione 7.1.

5. INCIDENZA SUL BILANCIO

La proposta di raccomandazione del Consiglio inciderà sull'assegnazione di risorse a livello nazionale, in particolare a seguito di una riassegnazione dei programmi dell'FSE a servizi diretti ai clienti e mediante investimenti iniziali in capacità di servizi e di coordinamento. La raccomandazione fornisce un quadro flessibile d'intervento che offre agli Stati membri la possibilità di adeguare le assegnazioni di risorse esistenti per il sostegno ai disoccupati e altri servizi sociali in linea con la loro situazione di bilancio.

Sebbene l'attuazione comporti un costo amministrativo iniziale per istituire un'erogazione coordinata e un sostegno personalizzato, l'incidenza complessiva sul bilancio dovrebbe essere limitata o addirittura positiva a medio termine nel caso si traduca in un numero maggiore di reinserimenti lavorativi, specialmente se accompagnata da altre riforme del mercato del lavoro.

Le dotazioni di bilancio per il quadro finanziario pluriennale per i Fondi strutturali e di investimento europei possono essere utilizzate per sostenere tale attuazione, compresi gli ulteriori investimenti nella capacità amministrativa per le istituzioni sociali e del mercato del lavoro.

I progetti di innovazione sociale per reinserire i disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro possono essere cofinanziati nell'ambito del bilancio concordato della sezione Progress del programma per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI) dell'Unione europea per il periodo 2014-2020 mediante inviti a presentare proposte.

La proposta di raccomandazione del Consiglio non richiede sovvenzioni aggiuntive del bilancio dell'UE né risorse umane per la Commissione.

6. LINEE GENERALI DELLA PROPOSTA

L'obiettivo generale della proposta di raccomandazione del Consiglio è quello di aumentare i tassi di transizione all'occupazione dei disoccupati di lungo periodo. Gli obiettivi specifici a cui contribuirà questa iniziativa sono: 1) aumentare la copertura, con più alta registrazione e sostegno attivo per i disoccupati di lungo periodo; 2) garantire continuità e coordinamento fra i servizi interessati, e 3) accrescere l'efficacia degli interventi, sia per i disoccupati di lungo periodo che per i datori di lavoro.

In sostanza essa propone tre misure concrete che aprono la strada all'inserimento nel mercato del lavoro:

- 1) incoraggiare la registrazione presso un servizio per l'impiego;
- 2) valutare le esigenze e le potenzialità personali dei disoccupati a lungo termine prima che siano trascorsi 18 mesi di disoccupazione;
- 3) offrire un accordo di inserimento lavorativo ai disoccupati di lungo periodo al raggiungimento dei 18 mesi di disoccupazione al più tardi.

Questa raccomandazione mira inserire il gruppo bersaglio nel mercato del lavoro. La qualità delle offerte e delle misure proposte negli accordi di inserimento lavorativo deve quindi corrispondere a questo obiettivo e sarà valutata in rapporto a esso.

Diversi elementi della raccomandazione, in particolare le misure intese ad incoraggiare la registrazione, l'approccio personalizzato e i servizi ai datori di lavoro, possono essere attuati con un elevato grado di flessibilità consentendo agli Stati membri di utilizzare o combinare pratiche e misure esistenti.

Incoraggiare la registrazione presso un servizio per l'impiego

Favorire la registrazione dei disoccupati di lungo periodo presso i servizi pubblici per l'impiego o altri servizi di assistenza sociale fornendo informazioni tramite partnership che chiariscano l'offerta di sostegno disponibile per un percorso di integrazione sul mercato del lavoro tagliato sulle esigenze individuali.

Valutazione e approccio individuale

Assistere i disoccupati di lungo periodo richiede un mix di misure che riconoscano e cerchino di risolvere tutti i problemi da affrontare. La proposta di raccomandazione contiene un invito a mettere in atto valutazioni individuali approfondite per i disoccupati di lungo periodo nel periodo compreso tra 12 e 18 mesi di disoccupazione. Ciò non preclude valutazioni individuali in fasi precedenti del periodo di disoccupazione: anzi, una valutazione precoce e misure mirate possono ridurre il rischio di disoccupazione di lungo periodo. Le valutazioni individuali rafforzate dovrebbero comprendere un inventario delle competenze e condurre a una consulenza e a orientamenti basati sull'esperienza della persona, sulle sue precedenti ricerche di lavoro e sull'evoluzione degli ostacoli all'occupazione, tenendo conto delle esigenze del mercato del lavoro.

Accordi di inserimento lavorativo

L'accordo di reinserimento lavorativo consiste in un'offerta di intervento su misura che combina misure fornite da organizzazioni diverse (servizi per l'impiego, l'istruzione e la formazione, servizi sociali) e fissazione di diritti e obblighi reciproci. Tale accordo verrà offerto a tutti i disoccupati di lungo periodo che non rientrano nel campo di applicazione della garanzia per i giovani, al più tardi entro i 18 mesi di disoccupazione.

La valutazione individuale dà luogo a un piano volto ad avviare un percorso di reinserimento nel mondo del lavoro. La raccomandazione propone di seguire la strada dell'accordo di inserimento lavorativo

che comprenda i seguenti aspetti:

- un'offerta di servizi individuali tale da riflettere le esigenze e le capacità dei disoccupati di lungo periodo basata sulle misure disponibili a livello nazionale (assistenza nella ricerca di lavoro, istruzione e formazione - compresa quella linguistica-, esperienza lavorativa, convalida dell'apprendimento non formale e informale, tutoraggio, consulenza sulla gestione dei debiti, riabilitazione, servizi di assistenza e di assistenza all'infanzia, assistenza abitativa e per la mobilità), e che indichi un percorso individuale di reinserimento nel mondo del lavoro;
- un accordo scritto tra il disoccupato di lungo periodo e un punto di contatto unico che descriva in dettaglio l'offerta in termini di rispettivi diritti e responsabilità, finalizzato

a garantire un impegno comune (ad esempio la partecipazione alla formazione, ai colloqui e all'orientamento) sia del beneficiario che delle organizzazioni coinvolte;

- l'istituzione di un punto unico di contatto personale al fine di garantire la continuità e la coerenza del sostegno offerto dai diversi enti, come i servizi pubblici per l'impiego, i servizi sociali e i comuni. Gli Stati membri potranno in essere i meccanismi giuridici e istituzionali per erogare una serie coordinata di servizi ai disoccupati di lungo periodo. Il punto di contatto unico dovrebbe riguardare le organizzazioni di ricerca di lavoro, la gestione di agevolazioni e sanzioni, l'assistenza sociale e i servizi di supporto ecc., oltre a comprendere meccanismi per mettere in comune le informazioni e, ove possibile, condividere dati per consentire a tutti gli agenti competenti di accedere ai fascicoli personali dei clienti.

Coinvolgimento del datore di lavoro

Per aiutare i disoccupati di lungo periodo a reinserirsi nel mercato primario del lavoro è necessario che i servizi dell'impiego e di sostegno si occupino anche delle esigenze dei datori di lavoro. L'efficacia delle misure di integrazione può essere migliorata coinvolgendo in misura maggiore i datori di lavoro.

Una gamma di servizi più ampia e incentivi più mirati per i datori di lavoro possono aumentare il loro coinvolgimento e ridurre al minimo gli oneri amministrativi di accesso a tale sostegno, soprattutto per le PMI.

La raccomandazione invita gli Stati membri a rivedere e adattare le loro politiche al fine di coinvolgere maggiormente i datori di lavoro per reinserire nel mercato del lavoro i disoccupati di lungo periodo. La collaborazione con le parti sociali può risultare favorevole al raggiungimento di questo obiettivo. Riassegnare le risorse esistenti a incentivi finanziari ben mirati, purché accompagnati da servizi forniti ai datori di lavoro quali la preselezione di candidati potenziali, il sostegno al collocamento e alla fase successiva e la formazione sul posto di lavoro, può rendere tali sistemi più attraenti per i datori di lavoro.

La Commissione presenta quindi una proposta per una raccomandazione del Consiglio intesa a sostenere l'inserimento nel mercato del lavoro dei disoccupati di lungo periodo.

Proposta di

RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO

sull'inserimento dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 292, in combinato disposto con l'articolo 149,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) A livello di UE il tasso di disoccupazione, dopo essere aumentato fino a raggiungere un livello senza precedenti in seguito alla crisi economica e finanziaria del 2008-09, è attualmente in calo, mentre quello della disoccupazione di lungo periodo resta molto elevato. La disoccupazione di lungo periodo colpisce gli Stati membri in misura diversa, in quanto l'impatto della crisi è stato disuguale e i paesi differiscono sia in termini di situazione macroeconomica che della rispettiva struttura economica e del funzionamento dei rispettivi mercati del lavoro.
- (2) Dopo anni di crescita debole e scarsa creazione di posti di lavoro, la disoccupazione di lungo periodo, definita come la disoccupazione di durata superiore a 12 mesi, ha colpito nel 2014 più di 12 milioni di persone, pari al 5% della popolazione attiva dell'UE, il 62% delle quali sono disoccupate da almeno due anni consecutivi.
- (3) La disoccupazione di lungo periodo sta colpendo le persone interessate, riducendo le potenzialità di crescita delle economie dell'UE, aumentando il rischio di esclusione sociale, povertà e disuguaglianze e aggravando ulteriormente gli oneri sostenuti da servizi sociali e finanze pubbliche. Essa comporta perdita di reddito, decadimento delle competenze, maggiore incidenza dei problemi di salute e aumento della povertà delle famiglie.
- (4) Tra le persone più esposte alla disoccupazione di lungo periodo vi sono quelle con competenze o qualifiche scarse, i cittadini di paesi terzi, le persone con disabilità e le minoranze svantaggiate come i rom. Anche l'attività lavorativa svolta in precedenza svolge un ruolo importante, in quanto in alcuni paesi gli aspetti settoriali e ciclici sono fondamentali per spiegare la persistenza della disoccupazione di lungo periodo.
- (5) Ogni anno quasi un quinto dei disoccupati di lungo periodo si scoraggia e diventa inattivo perché la ricerca di un lavoro resta senza frutti. Gli ostacoli al reinserimento nel mercato del lavoro sono vari e spesso si sommano, cosicché per tale reinserimento occorre un approccio personalizzato.

- (6) I disoccupati di lungo periodo rappresentano la metà del totale dei disoccupati nell'UE, ma meno di un quinto dei partecipanti a misure attive del mercato del lavoro. Di conseguenza solo una bassa percentuale di disoccupati di lungo periodo (in media il 24%) beneficia del sussidio di disoccupazione.
- (7) Gli investimenti in capitale umano vanno potenziati e resi più efficaci affinché possano conferire competenze utili e significative a un numero maggiore di persone, ovviando alle carenze di competenze e gettando le basi per una transizione agevole dall'apprendimento al lavoro e per il mantenimento dell'occupabilità. Migliorare l'efficacia e la pertinenza dei sistemi di istruzione e formazione contribuirà a frenare l'aumento di nuovi disoccupati. A tal fine va perseguita la modernizzazione dei sistemi di istruzione e di formazione in linea con gli obiettivi del semestre europeo, il quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione (ET 2020)¹⁵, la raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente¹⁶ e la raccomandazione della Commissione relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro¹⁷.
- (8) Al fine di sviluppare una strategia coordinata per l'occupazione, gli orientamenti per le politiche a favore dell'occupazione degli Stati membri¹⁸ invitano a ridurre significativamente la disoccupazione strutturale e di lungo periodo ricorrendo a strategie globali in grado di sostenersi reciprocamente che includano un sostegno attivo personalizzato per rientrare nel mercato del lavoro.
- (9) Gli orientamenti invitano gli Stati membri a promuovere l'occupabilità investendo nel capitale umano, attraverso adeguati sistemi di istruzione e formazione che siano efficaci ed efficienti così da innalzare il livello di competenza della forza lavoro, e invitano inoltre più specificamente gli Stati membri a incoraggiare i sistemi di apprendimento basati sul lavoro come l'apprendimento duale e a potenziare la formazione professionale. Più in generale, tali orientamenti invitano gli Stati membri a prendere in considerazione i principi della flessicurezza e a rafforzare le misure attive del mercato del lavoro aumentandone efficacia, obiettivi, portata, campo d'azione e interazione con il sostegno al reddito e l'erogazione di servizi sociali.
- (10) Le iniziative proposte nell'ambito della presente raccomandazione dovrebbero risultare pienamente compatibili con le raccomandazioni specifiche per paese formulate nel contesto del semestre europeo, e la loro attuazione dovrebbe avvenire nel pieno rispetto delle regole del patto di stabilità e crescita.

¹⁵ Conclusioni del Consiglio del 12 maggio 2009 su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione ("ET 2020")

¹⁶ Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, relativa alle competenze chiave per l'apprendimento permanente.

¹⁷ C(2008) 5737

¹⁸ COM(2015) 098 final

- (11) Il Fondo sociale europeo è il principale strumento finanziario dell'Unione europea per affrontare la disoccupazione di lungo periodo. Per il periodo 2014-2020, gli Stati membri hanno stanziato somme consistenti per sostenere l'inserimento dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro. Anche altri fondi, come il Fondo europeo di sviluppo regionale e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, possono integrare le misure finanziate dal Fondo sociale europeo in conformità con gli stanziamenti per le pertinenti priorità di investimento per il periodo 2014-2020, in particolare sostenendo la creazione di posti di lavoro e la modernizzazione dei servizi pubblici dell'impiego e della formazione professionale.
- (12) La raccomandazione del Consiglio del 2012 sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale invita a prendere iniziative volte a offrire alle persone l'opportunità di dimostrare quanto hanno appreso al di fuori dell'istruzione e della formazione formali.
- (13) Il Consiglio europeo del marzo 2013¹⁹ ha sottolineato che affrontare la disoccupazione è la sfida sociale più importante e che è di fondamentale importanza ridurre la disoccupazione di lungo periodo e garantire la piena partecipazione dei lavoratori anziani.
- (14) Il Consiglio "Occupazione, politica sociale, salute e consumatori"²⁰ è giunto alla conclusione che la disoccupazione di lungo periodo è divenuta una questione cruciale che richiede attenzione e azione urgenti. Il Parlamento europeo²¹ e il Consiglio²² hanno inoltre indicato la disoccupazione di lungo periodo come uno dei principali ostacoli alla crescita.
- (15) Occorre intensificare le iniziative volte a inserire nel mercato del lavoro le persone più colpite dalla disoccupazione di lungo periodo nonché aumentare il tasso di registrazione presso i servizi per l'impiego e altri organi competenti, cosa che permetterebbe di affrontare il problema della mancanza di copertura delle misure di sostegno.
- (16) Vanno completate misure di prevenzione e attivazione che si concentrino in particolare sull'inizio del periodo di disoccupazione. Sono altresì necessarie iniziative specifiche per i disoccupati di lungo periodo, al più tardi entro 18 mesi dall'inizio del periodo di disoccupazione: questo infatti è il momento in cui nella maggior parte

¹⁹ EUCO 23/13.

²⁰ 6974/15 3374^a sessione del Consiglio "Occupazione, politica sociale, salute e consumatori", Bruxelles, 9 marzo 2015.

²¹ Relazione sul semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche: Aspetti occupazionali e sociali nell'analisi annuale della crescita per il 2015 (A8-0043/2015).

²² Conclusioni del Consiglio "Analisi annuale della crescita e sulla relazione comune sull'occupazione: orientamenti politici per le politiche occupazionali e sociali" 6147/15.

degli Stati membri cambiano i meccanismi e i servizi di sostegno per questo particolare gruppo.

- (17) Gli approcci personalizzati per sostenere i disoccupati di lungo periodo devono affrontare gli ostacoli che hanno portato al persistere della disoccupazione, aggiornando e completando la valutazione iniziale effettuata al momento della registrazione. Ciò consentirà di orientare le persone in cerca di lavoro verso servizi di sostegno quali gestione dei debiti, riabilitazione, assistenza sociale, servizi di assistenza, integrazione degli immigrati, assistenza abitativa e per la mobilità, che affrontino detti ostacoli e consentano alle persone in cerca di lavoro di raggiungere obiettivi chiari che conducono all'occupazione.
- (18) Il coinvolgimento dei datori di lavoro nell'inserimento dei disoccupati di lungo periodo è essenziale e va sostenuto attraverso l'erogazione di servizi ad hoc da parte dei servizi dell'impiego insieme a incentivi finanziari mirati e al coinvolgimento delle parti sociali.
- (19) Recenti iniziative politiche come la garanzia per i giovani²³ sollecitano la collaborazione attiva nell'ambito di partnership come nuovo metodo per attuare le politiche sociali e occupazionali. L'erogazione di servizi integrati è fondamentale, in particolare negli Stati membri in cui la responsabilità di sostenere i disoccupati di lungo periodo è ripartita tra i servizi pubblici per l'impiego, gli enti per la previdenza sociale e le amministrazioni locali.
- (20) Ai fini della presente raccomandazione, per "accordo di inserimento lavorativo" si intende un accordo scritto tra la persona in cerca di lavoro e il punto di contatto unico con l'obiettivo di facilitare la transizione verso l'occupazione sul mercato del lavoro. Tali accordi, redatti in modo da riflettere la situazione delle singole persone in cerca di lavoro, contengono un pacchetto dettagliato delle misure personalizzate disponibili a livello nazionale (mercato del lavoro, istruzione, formazione, servizi sociali) destinato a sostenere le persone in cerca di lavoro e dar loro gli strumenti per superare gli ostacoli specifici all'occupazione. Essi definiscono obiettivi, calendari, clausole di revisione e responsabilità reciproca, indicando sia le misure attive e di sostegno al reddito che i servizi di sostegno sociale disponibili. Gli accordi di inserimento lavorativo collegano il percepimento dei sussidi alla partecipazione alle misure attive del mercato del lavoro e alle attività di ricerca di un impiego, in linea con la legislazione nazionale vigente.
- (21) Le iniziative proposte nell'ambito di questa raccomandazione tengono conto della diversità degli Stati membri e dei loro diversi punti di partenza per quanto riguarda la situazione macroeconomica, il livello della disoccupazione di lungo periodo, le caratteristiche istituzionali e la capacità dei vari soggetti che intervengono sul

²³ Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani (2013/C/120/01).

mercato del lavoro. Queste azioni integrano e rafforzano l'approccio politico attualmente seguito in molti Stati membri, in particolare introducendo componenti flessibili come l'approccio personalizzato, il coinvolgimento dei datori di lavoro e i servizi integrati.

- (22) Le iniziative prese nell'ambito della raccomandazione proposta rispettano, rafforzano e migliorano debitamente i diritti fondamentali, stabiliti in particolare dall'articolo 29 e dall'articolo 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

RACCOMANDA AGLI STATI MEMBRI DI:

sostenere la registrazione delle persone in cerca di lavoro e un maggiore orientamento al mercato del lavoro delle misure di inserimento; fornire una valutazione individuale ai disoccupati di lungo periodo; offrire un accordo di reinserimento lavorativo specifico quando abbiano raggiunto al più tardi i 18 mesi di disoccupazione. A tal fine è necessario:

Registrazione

- (1) Favorire la registrazione dei disoccupati di lungo periodo presso un servizio per l'impiego, in particolare attraverso una migliore informazione sul sostegno disponibile.

Valutazione e approccio individuale

I servizi per l'impiego, unitamente ad altri partner che sostengono l'inserimento nel mercato del lavoro, forniscono un orientamento personalizzato ai soggetti interessati.

- (2) Garantire che a tutti i disoccupati di lungo periodo siano offerti approfonditi orientamenti e valutazioni individuali non oltre i primi 18 mesi di disoccupazione. La valutazione dovrebbe illustrare le loro prospettive di occupabilità, gli ostacoli all'occupazione e i tentativi precedenti di cercare lavoro.
- (3) Informare i disoccupati di lungo periodo delle offerte di lavoro e del sostegno disponibile nei diversi settori dell'economia, nelle regioni e in altri Stati membri, in particolare mediante i servizi europei dell'occupazione (EURES).

Accordi di inserimento lavorativo

Ai disoccupati di lungo periodo ufficialmente registrati che non beneficiano della garanzia per i giovani viene offerto, al raggiungimento dei 18 mesi di disoccupazione, un accordo di inserimento lavorativo che dovrebbe comprendere almeno un'offerta di servizio individuale volta a trovare un lavoro e l'individuazione di un punto di contatto unico.

- (4) Presentare un'offerta rivolta ai bisogni specifici dei disoccupati di lungo periodo tale da combinare interventi e servizi forniti da organizzazioni diverse sotto forma di accordo di inserimento lavorativo.
 - (a) L'offerta dovrebbe dettagliare esplicitamente gli obiettivi e gli obblighi che il disoccupato di lungo periodo deve rispettare, ad esempio la ricerca attiva di un lavoro, l'accettazione di offerte di lavoro adeguate e la partecipazione a misure di istruzione o formazione, qualifica o lavoro.

- (b) L'offerta dovrebbe altresì precisare gli obblighi di chi eroga i servizi al disoccupato di lungo periodo. A seconda delle circostanze, tale sostegno potrebbe comprendere assistenza nella ricerca di un lavoro, convalida dell'apprendimento non formale e informale, riabilitazione, consulenza e orientamento, istruzione e formazione, esperienza di lavoro e servizi di sostegno sociale disponibili quali l'istruzione della prima infanzia, i servizi di assistenza, consulenza per la gestione dei debiti, assistenza abitativa e per la mobilità.

- (5) Mettere in atto le disposizioni giuridiche e istituzionali che possano garantire continuità e presentare un'offerta coordinata di servizi attraverso un punto di contatto unico, che dovrebbe fornire consulenze ai beneficiari e semplificare l'accesso alle prestazioni e ai servizi per l'impiego e di assistenza sociale.

Facilitare la trasmissione agevole e sicura fra i prestatori di servizi delle informazioni pertinenti relative al sostegno precedente alle persone in cerca di lavoro e alle valutazioni individuali nel rispetto della normativa in materia di protezione dei dati, garantendo in tal modo la continuità del servizio.

Dotare tutti i servizi coinvolti delle informazioni rilevanti sulle offerte di lavoro e sulle opportunità di formazione. Garantire che queste arrivino ai disoccupati di lungo periodo indipendentemente da chi fornisce i servizi.

- (6) Monitorare regolarmente l'accordo di inserimento professionale alla luce dell'evoluzione della situazione individuale, e se necessario adattarlo per garantire un percorso su misura per il ritorno all'occupazione.

Legami più stretti con i datori di lavoro

- (7) Istituire partnership tra datori di lavoro, parti sociali, servizi per l'impiego, autorità pubbliche e servizi sociali per garantire che le offerte siano adeguate alle reali esigenze delle imprese e dei lavoratori.
- (8) Sviluppare servizi per i datori di lavoro quali controllo delle offerte di lavoro, sostegno al collocamento, tutoraggio e formazione sul luogo di lavoro e sostegno post-collocamento, così da agevolare il reinserimento professionale dei disoccupati di lungo periodo.
- (9) Concentrare gli incentivi finanziari sui regimi che sostengono l'inserimento diretto nel mercato del lavoro, come le sovvenzioni alle assunzioni e le esenzioni dal pagamento dei contributi di sicurezza sociale, per incrementare le opportunità di lavoro.

Valutazione e monitoraggio

- (10) Nell'ambito del comitato per l'occupazione, entro il... [6 mesi dall'adozione della raccomandazione], elaborare un insieme di indicatori per il monitoraggio e di orientamenti per le valutazioni nazionali, compreso un meccanismo di rendicontazione. Gli indicatori dovrebbero consentire un'analisi della percentuale di disoccupati di lungo periodo che hanno ritrovato lavoro, della sostenibilità del loro reinserimento nel mercato del lavoro, dell'uso fatto degli accordi di reinserimento lavorativo e del loro impatto.

RACCOMANDA ALLA COMMISSIONE DI:

- (11) Incoraggiare la valutazione della performance dei servizi pubblici per l'impiego per quanto riguarda il reinserimento nel mercato del lavoro dei disoccupati di lungo periodo, la condivisione di esperienze e lo scambio di buone pratiche nel quadro del processo di apprendimento comparativo della rete europea dei servizi pubblici per l'impiego istituita dalla decisione n. 573/2014/UE.
- (12) Cooperare con gli Stati membri per impiegare al meglio i Fondi strutturali e di investimento europei, in particolare il Fondo sociale europeo, il Fondo europeo di sviluppo regionale e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, in conformità con le pertinenti priorità di investimento dei programmi 2014-2020.
- (13) Sostenere e coordinare le iniziative volontarie e le alleanze di imprese impegnate nel reinserimento dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro.
- (14) Sostenere progetti di innovazione sociale per reinserire i disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro, in particolare attraverso la sezione Progress del programma per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI) dell'Unione europea.
- (15) Valutare, 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... [5 anni dall'adozione della raccomandazione] sul loro impatto e sugli insegnamenti che se ne sono potuti trarre.