



SCHEDA TEMATICA PER IL SEMESTRE EUROPEO

POLITICHE ATTIVE DEL MERCATO DEL LAVORO

1. INTRODUZIONE

La principale finalità perseguita dalle politiche attive del mercato del lavoro (PAML) consiste nell'accrescere le opportunità di occupazione per coloro che sono in cerca di lavoro e nel migliorare l'incontro tra l'offerta (di posti vacanti) e la domanda dei lavoratori (cioè di chi è disoccupato)¹. Così facendo, le PAML possono contribuire alla crescita dell'occupazione e del PIL, riducendo al contempo il numero di disoccupati e la dipendenza dalle prestazioni. Il campo di applicazione di queste politiche spazia dalle offerte di percorsi formativi sul posto di lavoro alla creazione di lavoro protetto e assistito o all'offerta di creazione diretta di posti di lavoro (programmi di opere pubbliche) e incentivi per le start-up, passando per gli incentivi indiretti all'occupazione (conservazione dell'occupazione, lavoro condiviso, aiuti all'assunzione). Grazie alle PAML chi è disoccupato ha la possibilità di tornare al

lavoro in tempi brevi nel ruolo che meglio si confà al proprio profilo, ricevendo il sostegno di cui ha bisogno affinché il rientro nel mercato del lavoro costituisca un'esperienza positiva. Tramite l'attuazione di misure di riqualificazione e perfezionamento professionale, le PAML possono anche servire per indirizzare la forza lavoro verso i settori in cui scarseggiano lavoratori qualificati. In questo modo si consente di affrontare la trasformazione strutturale e di migliorare la resilienza dell'economia in tempi di cambiamento. In quanto componenti chiave delle cosiddette "strategie di attivazione", le politiche attive del mercato del lavoro in genere sono legate ai sistemi di assicurazione di disoccupazione / assistenza attraverso determinate condizionalità stabilite per l'erogazione delle prestazioni². In tutti i paesi dell'UE la partecipazione alle PAML è praticamente diventata una condizione preliminare per ricevere prestazioni (in modo continuativo).

La disoccupazione, soprattutto quella di lunga durata (della durata cioè di almeno 12 mesi), può avere gravi conseguenze

¹ Secondo la definizione delle PAML fornita dall'OCSE, "i programmi attivi sul mercato del lavoro comprendono tutte le spese sociali (diverse dall'istruzione) finalizzate al miglioramento delle prospettive dei beneficiari di trovare un impiego retribuito o di accrescere diversamente la propria capacità di guadagno. Fra queste, le spese per i servizi pubblici per l'impiego e l'amministrazione, la formazione finalizzata all'occupazione, i programmi speciali per i giovani che si trovano nella fase di transizione dalla scuola al mondo del lavoro, i programmi sul mercato del lavoro per offrire o promuovere l'occupazione dei disoccupati e di altre tipologie di persone (esclusi i giovani e i disabili) e i programmi speciali per le persone con disabilità."

² Cfr., ad esempio, John P. Martin, *Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on Their Effectiveness*, IZA Policy Paper n. 84, giugno 2014.

negative per i singoli cittadini, la società e l'intero sistema economico³.

³ La presente comunicazione si incentra prevalentemente sulla prevenzione della disoccupazione di lunga durata, per una serie di motivi. Innanzitutto, gli effetti della disoccupazione di lunga durata solitamente vanno oltre quelli osservati per la disoccupazione in generale, sia in termini di gravità sia in termini di durata. Una simile situazione richiede il ricorso a politiche attive per il mercato del lavoro. Secondariamente, per evitare le cosiddette "perdite secche" per quanto possibile, le PAML in senso stretto (cioè le "misure reali" oltre al servizio pubblico per l'impiego che fornisce servizi al mercato del lavoro) dovrebbero essere destinate a coloro che hanno perso maggiormente il contatto con il mercato del lavoro, vale a dire, il più delle volte, i disoccupati di lungo periodo. In questo modo migliorerebbe l'efficacia (economica) di queste politiche. In terzo luogo, l'andamento della disoccupazione di lunga durata fornisce un quadro fedele dell'efficacia delle PAML molto di più della disoccupazione totale, influenzata in maggior misura dalle fluttuazioni cicliche.

I disoccupati di lunga durata trovano più difficoltà ad essere assunti col passare del tempo e le loro prospettive di guadagno e di carriera peggiorano. A livello nazionale, tassi costantemente elevati di disoccupazione di lunga durata mettono a repentaglio gli obiettivi delle politiche per l'occupazione, riducono la capacità di assegnare i lavori giusti alle persone giuste e compromettono la mobilità occupazionale e geografica⁴.

Il capitale umano dei lavoratori (sia esso reale o percepito dai datori di lavoro) potrebbe deteriorarsi durante un periodo di disoccupazione prolungato, mentre il numero di ore dedicate alla ricerca di lavoro in genere diminuisce. Questi due fattori indicano che la probabilità di uscire dalla disoccupazione è inversamente proporzionale alla sua durata e genera un circolo vizioso che aumenta ulteriormente la probabilità di rimanere disoccupati. Col passare del tempo, i lavoratori disoccupati tendono maggiormente ad interrompere la propria attività lavorativa e ad andare in pensione, ad aderire a regimi di invalidità o semplicemente a diventare "lavoratori scoraggiati" se la disoccupazione persiste⁵. È quindi fondamentale giocare d'anticipo e intervenire all'inizio del periodo di disoccupazione.

Inoltre, gli effetti della crisi sul mercato del lavoro hanno messo in evidenza l'importanza cruciale delle competenze, delle qualifiche e dell'esperienza professionale. Per i giovani e i lavoratori scarsamente qualificati la crisi è stata particolare pesante. Le PAML possono svolgere un ruolo cruciale nell'offrire ai cittadini accesso a competenze ed esperienza professionale e nel rimuovere i principali ostacoli che impediscono a queste categorie di destinatari di trovare un lavoro.

⁴ Cfr. *Long-Term Unemployment: There is no Easy Fix*, <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/archives/37154>.

⁵ Cfr. A. Nichols, J. Mitchell e S. Lindner, *Consequences of Long-Term Unemployment*, <http://www.urban.org/UploadedPDF/412887-consequences-of-long-term-unemployment.pdf>.

I principali gruppi di destinatari delle PAML sono i disoccupati di lungo periodo e soprattutto i giovani⁶, i lavoratori anziani e le persone scarsamente qualificate. Le PAML, comunque, mirano anche a sostenere i disoccupati convenzionali di breve durata a rientrare nel mercato del lavoro. L'importanza di queste politiche è ripresa efficacemente nei documenti strategici della Commissione, in particolare negli orientamenti in materia di occupazione 6 e 7⁷.

Al fine di migliorare i progressi compiuti nella risoluzione del problema della disoccupazione di lunga durata, nel febbraio 2016 il Consiglio ha adottato una raccomandazione sull'integrazione dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro⁸. La raccomandazione sostiene le finalità di Europa 2020, contribuendo agli obiettivi di aumento del tasso di occupazione e riduzione della povertà.

Il 17 novembre 2017, il Parlamento, il Consiglio e la Commissione europea hanno proclamato congiuntamente il pilastro europeo dei diritti sociali. I principi e i diritti enunciati nel pilastro europeo dei diritti sociali troveranno riscontro nel lavoro che sarà svolto nell'ambito del semestre europeo, soprattutto grazie al nuovo quadro di valutazione della situazione sociale. Il pilastro contiene un riferimento alle PAML⁹.

Infine, nella relazione comune sull'occupazione del 2017 si rileva che *"Affrontare la disoccupazione di lunga durata rimane una priorità."*

⁶ Si veda la scheda tematica sull'occupazione giovanile.

⁷ Decisione (UE) 2016/1838 del Consiglio, del 13 ottobre 2016.

⁸ 2016/C 67/01.

⁹ *"Ogni persona ha diritto a un'assistenza tempestiva e su misura per migliorare le prospettive di occupazione o di attività autonoma. Ciò include il diritto a ricevere un sostegno per la ricerca di un impiego, la formazione e la riqualificazione.[...] I disoccupati hanno diritto a un sostegno personalizzato, continuo e coerente. I disoccupati di lungo periodo hanno diritto a una valutazione individuale approfondita entro 18 mesi dall'inizio della disoccupazione."*

La presente scheda tematica si concentra principalmente sui disoccupati di lungo periodo, che devono affrontare le barriere più ardue per entrare nel mercato del lavoro e che dipendono da un sostegno attivo.

La comunicazione è strutturata come segue: La sezione 2 presenta una disamina dei risultati nei paesi dell'UE in materia di disoccupazione di lunga durata, sostegno all'attivazione e spesa per le PAML. Nella sezione 3 si analizzano i dati disponibili su possibili politiche PAML per combattere efficacemente la disoccupazione. La sezione 4 fornisce una breve panoramica generale dell'attuazione delle politiche dell'UE.

Una scheda tematica separata spiega le problematiche e le sfide legate ai servizi pubblici per l'impiego.

Infine, la presente scheda tematica è strettamente collegata alla scheda sulle prestazioni di disoccupazione soggette a diverse condizionalità in numerosi Stati membri.

2. SFIDE STRATEGICHE: PANORAMICA DEI RISULTATI NEI PAESI DELL'UE

La portata della disoccupazione di lunga durata (DLD) è uno dei principali indicatori dai quali è possibile giudicare l'adeguatezza e/o il successo delle PAML (e dei servizi pubblici per l'impiego).

La disoccupazione di lunga durata, che nel 2008 nell'UE si era attestata al 2,6 %, è aumentata sensibilmente da allora in tutti gli Stati membri fino a raggiungere il 5,1 %, per poi scendere al 4 % nel 2016 (cfr. la figura 1). Le più alte percentuali di aumento sono state registrate in particolare in Grecia, Spagna, Croazia, Portogallo, Italia, Cipro e Irlanda e hanno contribuito ad accentuare il divario fra gli Stati membri in questo periodo di tempo. Dopo sei anni di crescita contenuta e di una scarsa domanda di lavoro, la disoccupazione di lunga durata è emersa (parallelamente alla disoccupazione giovanile) come il principale retaggio lasciato dalla crisi al mondo del lavoro, con profonde conseguenze negative sul piano sociale ed economico sia per i singoli lavoratori sia per la società tutta. La disoccupazione di lunga durata comporta notevoli sfide: con il protrarsi della disoccupazione, il vincolo con il mondo del lavoro si deteriora, diminuisce drasticamente la probabilità di ricollocamento in posti di lavoro stabili e aumenta il rischio di inattività. Quanto più si dilata il periodo di disoccupazione, maggiore è il sostegno necessario per aiutare i lavoratori a rientrare nel mercato del lavoro. Gli ostacoli alla loro partecipazione alle politiche attive del mercato del lavoro tendono ad accumularsi, spesso richiedendo l'intervento di altri servizi di sostegno.

Il principale fattore responsabile

dell'aumento della disoccupazione di lunga durata dall'insorgere della crisi è stato l'incapacità del mercato del lavoro di accogliere i flussi di lavoratori in esubero a seguito della ristrutturazione, o per l'insufficiente domanda di lavoro o per i maggiori squilibri fra domanda e offerta.

Gli effetti della crisi sono stati esacerbati dalle carenze istituzionali. Uno dei fenomeni innescatisi è la segmentazione, a causa della quale un'elevata percentuale di lavoratori con contratti a tempo determinato/tempo parziale (il cosiddetto "margine flessibile") ha perso il lavoro, mentre coloro per i quali la sicurezza del posto di lavoro e i costi legati agli esuberanti erano elevati (il "nucleo duro") hanno mantenuto il proprio. Un altro problema è l'inadeguatezza delle PAML e, in particolare, dei servizi pubblici per l'impiego, che in molti paesi non sono riusciti a gestire adeguatamente il forte aumento del numero di disoccupati in una situazione di ristagno economico prolungato.

La disoccupazione di lunga durata colpisce determinate categorie di persone, come i giovani¹⁰ e i lavoratori scarsamente qualificati¹¹, più di altre e affligge soprattutto coloro che si dedicano a occupazioni e settori in declino. Come già illustrato, le condizioni dell'economia nel suo complesso restano un fattore importante nel determinare le oscillazioni del numero di disoccupati di lungo periodo e dei flussi di lavoratori che vanno a ingrossare o assottigliare le loro fila, ma vanno considerati anche gli effetti specifici per paese. In alcuni Stati membri si registrano infatti elevate percentuali di lavoratori in transizione che rientrano nel mondo del lavoro.

Sempre recentemente, tra il 2014 e il 2015, il tasso di DLD si è ridotto nella maggior parte degli Stati membri

¹⁰ Nel 2016, la percentuale di disoccupati di lunga durata fra i giovani era compresa tra il 5,5 % e il 29,5 %.

¹¹ Attualmente, per i lavoratori con scarse qualifiche non sono disponibili dati standard, ma dati precedenti, relativi al secondo trimestre del 2015, hanno evidenziato che la DLD può essere pari al 9,3 %.

(figura 2), sebbene non in tutti: in sette Stati membri, infatti, la cifra è aumentata ulteriormente, anche se per alcuni di questi paesi il tasso di DLD è comunque relativamente basso (Austria, Finlandia, Lussemburgo).

Oltre al tasso di DLD, si può anche analizzare la quota di disoccupazione di lunga durata all'interno della disoccupazione totale, che fornisce un'indicazione dell'incidenza del fenomeno. Nell'UE-28¹² l'incidenza della disoccupazione di lunga durata¹³ è passata dal 34,7 % del 2008 (quarto trimestre) al 48,3 % del 2015 (quarto trimestre), riflettendo un calo degli indici relativi agli avviamenti al lavoro a causa della continua scarsa domanda di lavoro e dell'aumento degli squilibri tra domanda e offerta per quanto riguarda le competenze, connessi alla ristrutturazione economica e al graduale deterioramento delle competenze dovuto al protrarsi della disoccupazione. I dati sull'incidenza della disoccupazione di lunga durata negli Stati membri sono tutt'altro che omogenei: nel quarto trimestre del 2015, all'estremità inferiore della forbice (al di sotto del 30 %) si collocano Danimarca, Finlandia, Svezia e Regno Unito, mentre con una percentuale superiore al 55 % si trovano Bulgaria, Irlanda, Grecia, Croazia, Italia, Portogallo e Slovacchia.

La partecipazione alle PAML può contribuire a ridurre la disoccupazione di lunga durata facilitando l'uscita dei lavoratori dalla disoccupazione più che impedendo la disoccupazione stessa, che in gran parte è ciclica. Come illustrato nella figura 3, i paesi con le percentuali di DLD più basse

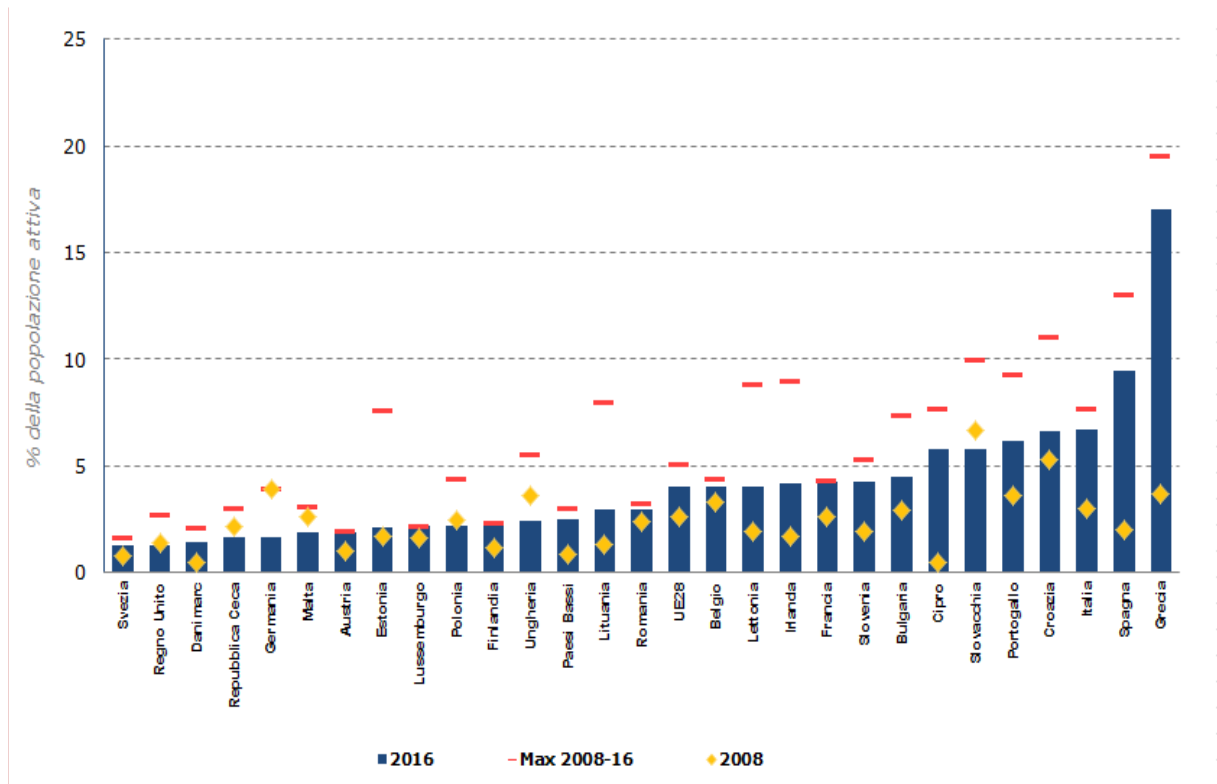
(Svezia, Austria, Lussemburgo, Danimarca, Finlandia e Germania) sono tra quelli in cui il livello di partecipazione alle politiche attive è più elevato. Per diversi altri Stati membri il sostegno all'attivazione non sembra commisurato ai problemi di occupazione che si trovano ad affrontare.

Normalmente, i tassi di disoccupazione più elevati sono controbilanciati da una combinazione di politiche passive e PAML, come illustrato nella figura 4. Alcuni Stati membri con un alto indice di disoccupazione destinano quote relativamente esigue del proprio PIL a servizi per il mercato del lavoro e a misure attive (soprattutto Bulgaria, Slovacchia, Cipro, Croazia e Grecia), ma spendono somme relativamente alte in misure passive quali le prestazioni di disoccupazione (soprattutto Irlanda e Spagna, e Portogallo e Italia in minor misura).

¹² Salvo diversa indicazione, i dati contenuti nella presente scheda si riferiscono ai paesi dell'UE-28.

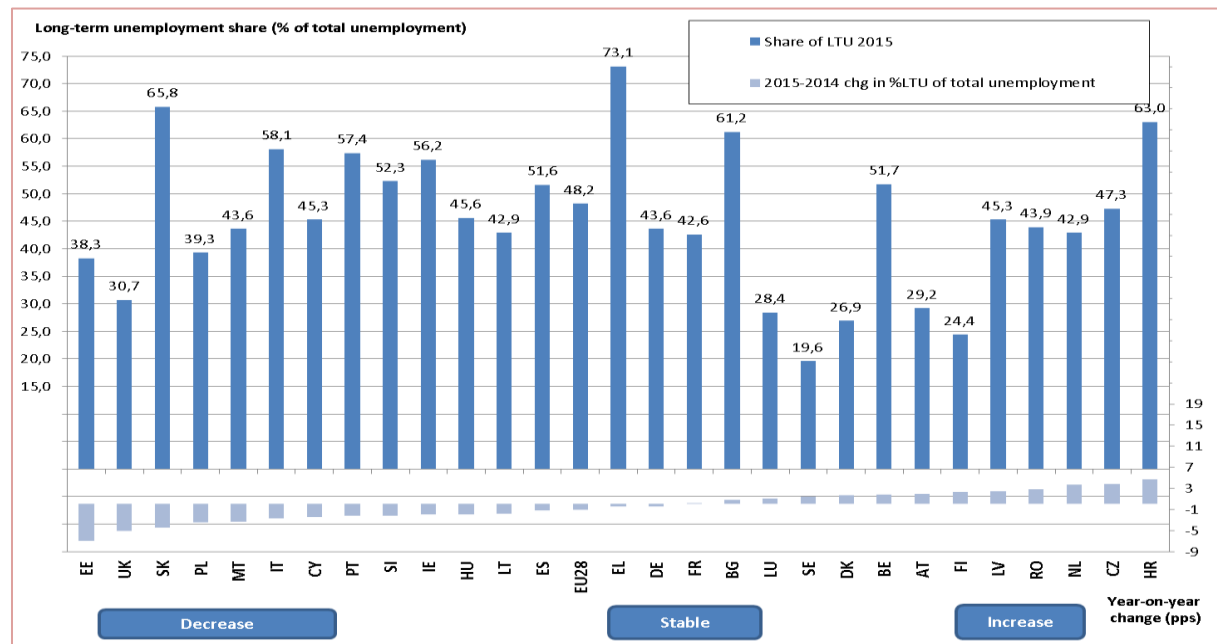
¹³ L'incidenza della disoccupazione di lunga durata è calcolata sulla base del numero di persone che sono state *disoccupate per più di 12 mesi* diviso per il *numero totale di disoccupati*.

Figura 1 – Tassi di disoccupazione di lunga durata come % della popolazione attiva per l'UE-28 e nei singoli Stati membri nel 2008 e nel 2016



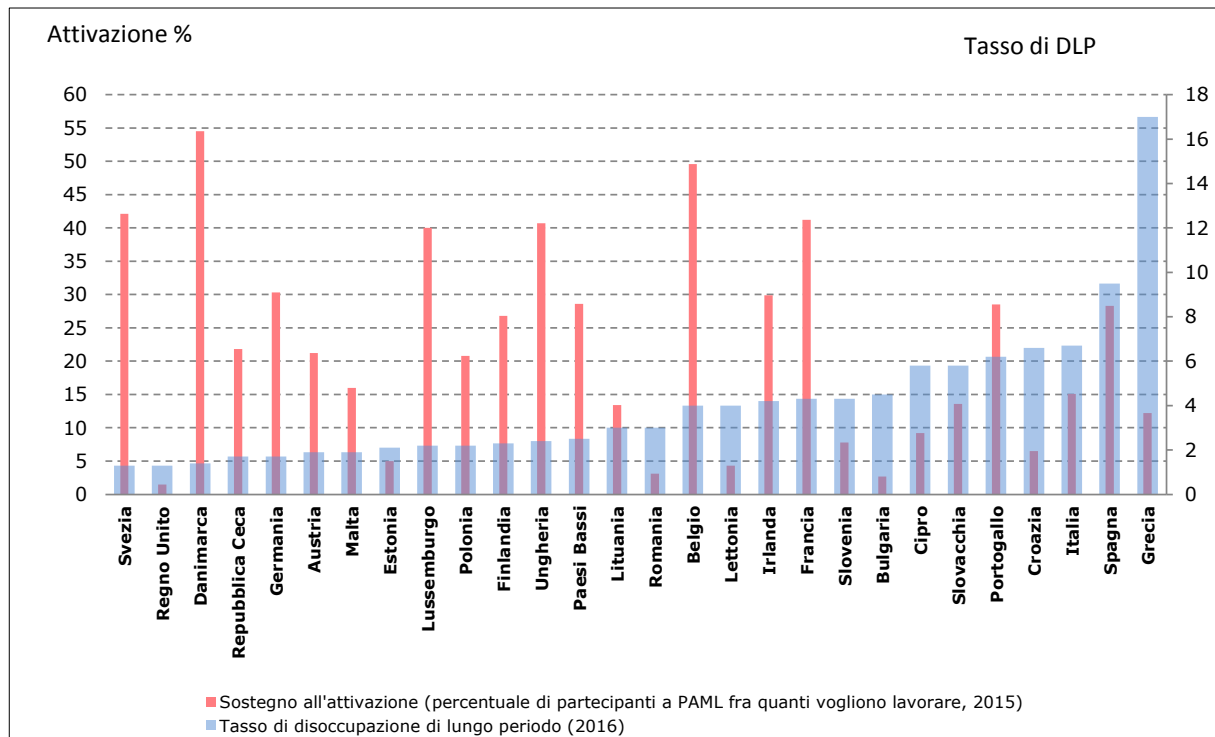
Fonte: Eurostat, LFS.

Figura 2 – Quota della disoccupazione totale rappresentata dalla disoccupazione di lunga durata, in %



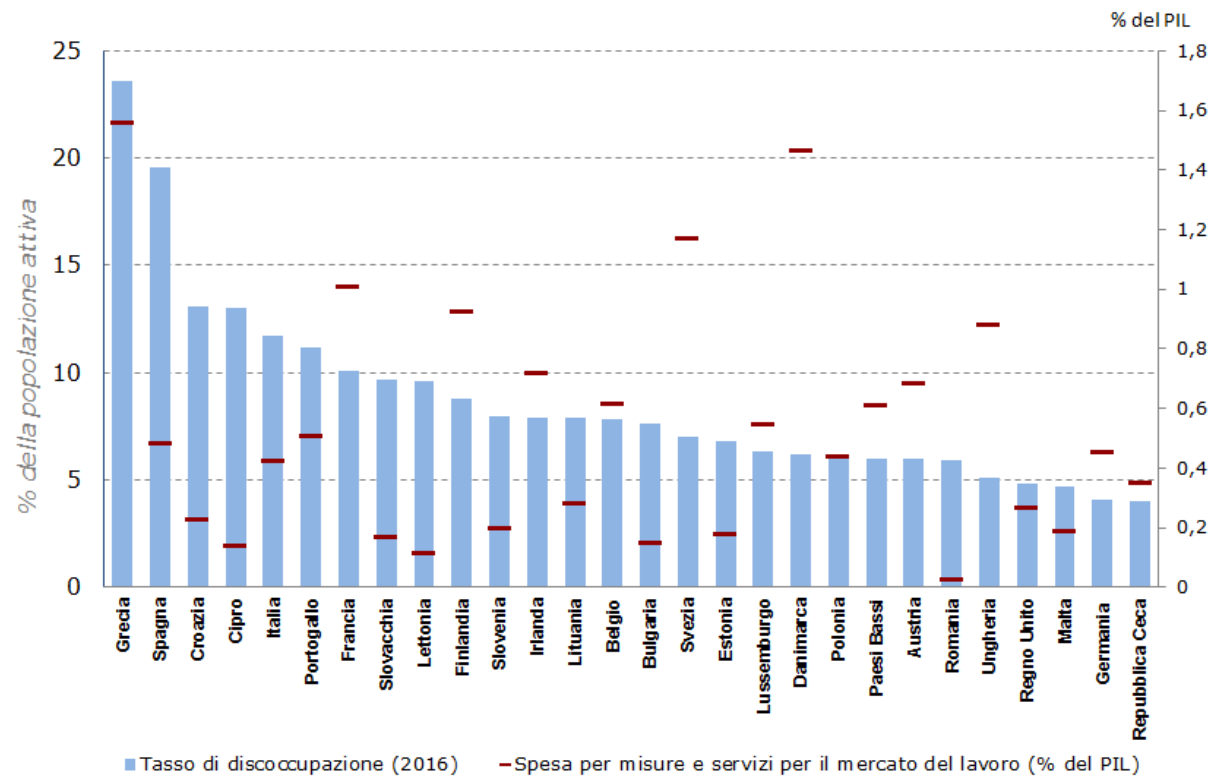
Fonte: Eurostat, LFS.

Figura 3 – Sostegno all’attivazione (partecipanti per 100 persone in cerca di lavoro, 2015) e tassi di disoccupazione di lunga durata per Stato membro, 2016



Fonte: Eurostat, banca dati PML.

Figura 4 – Spese per servizi per il mercato del lavoro e misure attive e passive (% del PIL; lato sinistro) e tassi di disoccupazione (lato destro) per Stato membro, 2016



Fonte: Eurostat, banca dati PML.

N.B. Il termine "servizi del mercato del lavoro" si riferisce alla categoria 1 della banca dati PML, il termine "misure attive" alle categorie da 2 a 7 e il termine "misure passive" alle categorie 8 e 9 (mantenimento e sostegno al reddito al di fuori del lavoro, prepensionamento). I dati PML per la Grecia e il Regno Unito si riferiscono al 2010, per Cipro al 2012 e per Irlanda e Spagna al 2013.

3. LEVE STRATEGICHE PER IL SUPERAMENTO DELLE SFIDE

La disoccupazione può avere diverse cause, fra cui l'assenza di domanda di lavoro o l'inadeguatezza delle competenze. Può anche essere influenzata da fattori istituzionali quali la legislazione a tutela dell'occupazione e la tassazione del lavoro. Una scheda tematica separata spiega le problematiche e le sfide legate alla tutela dell'occupazione. Alcune di queste cause possono trovare una soluzione nell'adozione delle PAML, che però non sono efficaci per tutti i disoccupati e in tutte le circostanze. La loro efficacia ed efficienza dipendono in larga misura dalla concezione, dalla copertura e dagli obiettivi delle PAML (cioè dai servizi pubblici per l'impiego o da altri servizi). È ormai ampiamente noto quali politiche ottengono i risultati migliori, per chi e in quali circostanze. Tuttavia, da più parti si ventila l'ipotesi secondo cui un intervento precoce è fondamentale per prevenire la disoccupazione di lunga durata. Uno studio di Ecorys e IZA conclude che *non esiste una particolare politica che funga da strumento universale per migliorare le prospettive del mercato del lavoro per i disoccupati*¹⁴. Esso sottolinea infatti che in tutte le PAML si possono individuare meriti e demeriti. Nella pratica, ciò significa che se le politiche dovranno essere modulate in base ai singoli disoccupati, occorre disporre di efficaci tecniche di definizione dei profili. Nell'ambito di quest'impostazione differenziata si cerca di capire se il lavoratore in questione è un disoccupato di breve durata o è potenzialmente un disoccupato di lunga durata.

Sebbene numerosi studi di valutazione presentino carenze sul piano metodologico¹⁵, dalla letteratura disponibile è comunque possibile trarre alcune conclusioni generali che possono

¹⁴ Ecorys/IZA, *Analysis of Costs and Benefits of Active Compared to Passive Measures*, 2012.

¹⁵ I problemi metodologici sono legati per lo più alla mancanza dello scenario controfattuale, che deve quindi essere interpretato dai dati, ad esempio utilizzando tecniche di matching. Gli esperimenti casuali non devono confrontarsi con questo problema ma sono ancora rari.

orientare strategicamente gli Stati membri nello sviluppo delle rispettive PAML (cfr. il riquadro a pagina 8)^{16 17}. Gli **incentivi all'occupazione** per le imprese del settore di mercato non sono molto efficaci nel complesso (tranne nel caso di una domanda di lavoro molto bassa), in quanto tendono a essere accompagnati da perdite secche relativamente cospicue¹⁸. Inoltre, sussiste il rischio che i datori di lavoro sostituiscano i lavoratori non sovvenzionati con lavoratori sovvenzionati o attendano che i lavoratori in cerca di occupazione possano ottenere le sovvenzioni. Per questo motivo, quindi, qualora si ricorra ad essi, tali incentivi devono essere ben mirati e gestiti su piccola scala per un periodo di tempo limitato. Vanno inoltre attivati meccanismi per garantire incentivi ai datori di lavoro affinché mantengano i lavoratori nel loro posto di lavoro anche dopo la scadenza della sovvenzione, oppure meccanismi abbinati ad altre misure PAML per migliorare l'occupabilità dei beneficiari. Generalmente, la creazione diretta di posti di lavoro nel settore pubblico (compresi i programmi di opere pubbliche) è l'intervento meno efficace.

Le PAML finalizzate a mantenere l'occupazione, come ad esempio i programmi di occupazione a orario ridotto, devono essere utilizzate soltanto per brevi periodi di tempo o in caso di recessioni gravi. Più economicamente vantaggiose e auspicabili sono le PAML che ridistribuiscono incentivi agli emarginati del mercato del lavoro, in modo da rafforzare il loro vincolo con il mercato del lavoro e da incentivarli ad uscire dalla disoccupazione. Queste politiche attive

¹⁶ Una valutazione abbastanza completa dell'efficacia delle PAML è disponibile nel testo della Commissione europea *Relazione sull'occupazione in Europa*, 2006. Kluve et al. (2010; *The Effectiveness of European Active Labour Market Programmes*, Labour Economics 17, pag. 904) e Kluve et al. (2010; *Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta Analysis*, The Economic Journal 120, pag. 452) offre ampie (meta-)analisi basate su numerosi studi.

¹⁷ Una panoramica più ampia dell'efficacia delle PAML è disponibile nell'allegato 2.

¹⁸ I posti di lavoro sovvenzionati sarebbe stati creati/mantenuti comunque.

sono particolarmente efficaci nei periodi di ripresa.

Generalmente, si riscontra un ritardo tra l'attuazione delle PAML e il loro effetto sul mercato del lavoro, sebbene ciò riguardi maggiormente alcune misure piuttosto che altre. Studi basati su microdati suggeriscono che, malgrado gli effetti delle PAML sugli indici relativi all'avviamento al lavoro tendano ad essere piuttosto esigui nel breve periodo, generalmente il loro impatto a lungo termine è più significativo.¹⁹

¹⁹ *Effective Active Labour Market Policies*, J. Boone & J. C. van Ours, IZA DP n. 1335, 2004.

Politiche attive del mercato del lavoro: strumenti e gruppi destinatari

Il successo delle PAML dipende non soltanto dai livelli di spesa ma anche e soprattutto dalla concezione delle misure e dal modo in cui vengono attuate.

- **Consulenza e assistenza nella ricerca di un impiego:** queste misure sono utili soprattutto per i disoccupati di breve durata, ma possono comunque svolgere un ruolo prezioso se rientrano nel quadro di un approccio differenziato o "su misura" di sostegno ai disoccupati. La personalizzazione del sostegno include la prestazione di consulenza abbinata a una serie di possibili tipologie di sostegno, tra cui la formazione professionale, l'assistenza nella ricerca di un impiego, corsi motivazionali e sostegno sociale, a seconda della valutazione dei bisogni della persona in cerca di occupazione.
- **Sovvenzioni ai datori di lavoro:** questi programmi sono relativamente costosi e in genere sono destinati alle categorie più svantaggiate, per le quali si è già rivelata inefficace l'applicazione di altre misure. Le sovvenzioni ai datori di lavoro possono svolgere un ruolo importante nell'influenzare positivamente l'atteggiamento di questi ultimi nei confronti dei disoccupati di lunga durata, portando i due gruppi a contatto l'uno con l'altro e fornendo ai datori di lavoro la possibilità di "mettere alla prova" possibili futuri dipendenti a costi inferiori rispetto al salario pieno.
- **Programmi di occupazione diretta / creazione di posti di lavoro:** in genere questi programmi sono rivolti ai disoccupati di media e lunga durata per evitare conseguenze negative per l'occupazione sui disoccupati di breve durata, ad esempio nel caso in cui i partecipanti al programma che potrebbero aver trovato altrimenti dei posti di lavoro "veri e propri" siano esclusi dal mercato del lavoro mentre partecipano al programma stesso. Solitamente, si tratta anche di programmi più stabili e duraturi per garantirne l'efficienza e la convenienza.
- La **formazione** è l'intervento con gli effetti a lungo termine più positivi, ma è costosa. La formazione sul posto di lavoro, i programmi generali e i percorsi di formazione professionale rappresentano tutti soluzioni idonee per scopi diversi. Studi effettuati in questo senso indicano che i programmi generali consentono un migliore abbinamento delle competenze, soprattutto nel caso dei lavoratori che non accedono per la prima volta al mercato del lavoro, mentre i programmi di formazione professionale (certificata) (formazione sul posto di lavoro o in combinazione con la formazione in aula) si sono dimostrati molto efficaci nell'agevolare la transizione dalla scuola al lavoro.

Per ridurre il rischio di disoccupazione di lunga durata è importante adeguare l'insieme di misure di attivazione e il loro contesto istituzionale alle circostanze economiche. La sfida è garantire che la spesa per le misure di attivazione continui a dare i suoi frutti anche in un clima economico in cui è difficile creare posti di lavoro. In un mercato del lavoro limitato è necessario valutare il preciso equilibrio tra gli approcci che danno la priorità alla formazione e quelli che mettono in primo piano il lavoro.

I servizi pubblici per l'impiego hanno un ruolo fondamentale da svolgere per il reinserimento dei disoccupati, in quanto sono più adatti a gestire diverse categorie di disoccupati²⁰. Affinché un servizio

pubblico per l'impiego funzioni bene ha bisogno di:

- un numero sufficiente di addetti adeguatamente formati sugli aspetti che migliorano la qualità del servizio, come ad esempio la discriminazione, l'assegnazione di posti di lavoro dignitosi, e la gestione di casi sensibili;
- servizi integrati in grado di interfacciarsi efficacemente con altri servizi pubblici, soprattutto quelli relativi a istruzione, sanità, alloggio e altri servizi sociali);
- un sistema di valutazione e di follow-up ben congegnato²¹.

Il monitoraggio e la valutazione, infatti, sono essenziali per giudicare e migliorare

²⁰ Si veda la scheda tematica sui servizi pubblici per l'impiego.

²¹ EAPN: Fighting for a Social Europe Free of Poverty:
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10834>.

l'efficacia. Le PAML generalmente non sono monitorate né valutate. Sviluppare una cultura della valutazione è importante e diversi fattori possono contribuirvi. Fra questi, l'impegno politico per la definizione di politiche basate su dati di fatto (e per la

responsabilità), requisiti giuridici per la valutazione, requisiti di valutazione dei finanziamenti europei e formazione e istruzione di valutatori per garantire la valutazione nel corso dell'intero ciclo programmatico.

Uno strumento delle PAML: incentivi all'occupazione per la creazione di posti di lavoro e sostegno

Generalmente, gli incentivi all'occupazione sono costituiti da pagamenti mirati, temporanei e condizionati o da riduzioni degli oneri fiscali e dei contributi previdenziali che rendono meno costosa la manodopera per le imprese, facendo al contempo aumentare la domanda di lavoro. In tutta l'UE, un sesto della spesa sostenuta per le PAML è stato destinato agli incentivi all'occupazione, preceduti per importanza dalla spesa per la formazione e i servizi al mercato del lavoro.

In un contesto di scarsa domanda di lavoro, gli incentivi all'occupazione possono costituire uno strumento interessante per sostenere l'occupazione migliorando, al tempo stesso, l'occupabilità di specifiche categorie vulnerabili. Per questo motivo, e dato il margine ridotto di bilancio in molti Stati membri, con la raccomandazione del Consiglio sull'istituzione di una garanzia per i giovani (2013) sono state consigliate sovvenzioni mirate e ben congegnate per i salari e le assunzioni, mentre con la raccomandazione del Consiglio per i disoccupati di lunga durata (2016) è stato suggerito di concentrare gli incentivi finanziari sui regimi di sostegno all'integrazione nel mercato del lavoro, come ad esempio le sovvenzioni alle assunzioni e la riduzione dei contributi sociali.

Tuttavia, se non sono ben concepiti, gli incentivi all'occupazione possono comportare un inutile sperpero di denaro pubblico, soprattutto se i posti di lavoro sovvenzionati sarebbero stati creati/mantenuti comunque (la cosiddetta "perdita secca"), o se le sovvenzioni inducono semplicemente i datori di lavoro ad assumere/mantenere determinati lavoratori piuttosto che altri ("effetto sostituzione"). Inoltre, possono anche ridurre la produttività se creano incentivi affinché le imprese sostituiscano i lavoratori più produttivi con lavoratori meno produttivi. Se i posti di lavoro vengono creati solo per la durata della sovvenzione, l'occupabilità dei lavoratori coinvolti ne risulta migliorata, ma il beneficio sociale netto è molto più limitato, se non addirittura negativo.

Fra le caratteristiche degli incentivi che contribuiscono a ottimizzarne i benefici vi sono:

- **destinare gli incentivi a persone disoccupate con scarse possibilità di occupazione** (ad esempio i disoccupati di lunga durata, per ridurre al minimo il rischio di perdita secca), ma anche a categorie di lavoratori con un considerevole potenziale di aumento della produttività (ad esempio i giovani senza esperienza professionale che non sono riusciti a trovare lavoro entro un determinato lasso di tempo);
- **fare in modo che il periodo sovvenzionato faccia aumentare la produttività del lavoratore**, ad esempio attraverso un'efficace componente di formazione e tutoraggio;
- **introdurre opportune condizioni per accrescere la probabilità che il rapporto di lavoro venga protratto oltre il periodo sovvenzionato** (ad esempio controlli per verificare che il beneficiario sia ancora impiegato dall'impresa in un determinato momento dopo la fine della sovvenzione, e/o che all'interno dell'azienda si stiano creando posti di lavoro lordi o netti);
- **monitoraggio e valutazione periodici** delle imprese sovvenzionate e del loro comportamento rispetto alle assunzioni, nonché dei lavoratori beneficiari.

Letteratura correlata:

Brown, A. (2015), *Can hiring subsidies benefit the unemployed?* IZA World of Labor 2015; Commissione europea (2014). *Stimulating job demand: the design of effective hiring subsidies in Europe*, Osservatorio europeo delle politiche per l'occupazione; HoPES (2013), *HoPES Note on Criteria for sustainable wage subsidies*. Una risposta della Rete europea dei direttori dei servizi pubblici per l'impiego alle richieste di intervento, concordata alla conferenza di Berlino sull'occupazione giovanile svoltasi il 3 luglio 2013.

Nel contesto delle misure di risanamento dei conti pubblici, il margine di manovra finanziario è limitato e la spesa pubblica in generale è sotto pressione. Occorre quindi privilegiare le spese che promuovono la crescita. Ciò significa rafforzare, qualora sia necessario, la copertura dei servizi pubblici per l'impiego e le PAML, ma anche la loro efficacia, in particolare erogando un sostegno mirato e personalizzato.

4. ANALISI DELLA SITUAZIONE NEGLI STATI MEMBRI

La pratica dell'UE dimostra che le PAML si stanno diversificando sempre di più e sono sempre più improntate a un approccio modulato sulle esigenze individuali. Viene attribuita anche notevole importanza all'applicazione delle prescrizioni sulla disponibilità a lavorare e sugli obblighi reciproci. Ciò significa che i destinatari delle prestazioni sono tenuti a impegnarsi in attività di ricerca di lavoro monitorate e a migliorare la propria occupabilità in cambio delle prestazioni ricevute. Negli ultimi anni, gli Stati membri hanno attribuito maggiore priorità al conseguimento di un coordinamento efficace delle PAML con l'amministrazione delle prestazioni e delle politiche atte a "rendere il lavoro proficuo", al fine di attuare strategie di attivazione coerenti.

La personalizzazione del sostegno in funzione dei bisogni dei singoli spesso richiede un miglior coordinamento dei servizi tra le organizzazioni. In risposta a questa esigenza, gli Stati membri hanno concordato nella raccomandazione del Consiglio di istituire un punto di contatto unico per i disoccupati di lunga durata. Le piattaforme di scambio di dati e di interoperabilità sono cruciali per un'efficace erogazione dei servizi. Alcuni paesi sono già a buon punto nell'istituzione di un punto di contatto unico, mentre altri stanno muovendo solo adesso i primi passi verso la fornitura di servizi di coordinamento tra organizzazioni.

L'attuazione di politiche attive del mercato del lavoro continua ad essere impegnativa in alcuni Stati membri. I servizi pubblici per l'impiego hanno ancora margine per: i)

potenziare la loro efficacia ed efficienza per garantire che i disoccupati trovino lavoro più facilmente; e ii) farlo al minor costo possibile. In diversi Stati membri, i servizi pubblici per l'impiego potrebbero fornire servizi ancora più personalizzati e mirati. Questi temi sono stati affrontati (sebbene in misura diversa) nelle raccomandazioni specifiche per paese rivolte a diversi Stati membri negli ultimi anni, nell'ambito del processo di monitoraggio economico del "Semestre europeo".

Diversi paesi, ad esempio, stanno erogando un sostegno più personalizzato ai disoccupati di lunga durata, coerentemente con la raccomandazione del Consiglio che chiedeva accordi di inserimento lavorativo modulando il sostegno in funzione delle esigenze dei singoli e definendo diritti e obblighi chiari sia per i disoccupati sia per gli organismi di sostegno. Altri paesi, invece, hanno esternalizzato i servizi per l'impiego rivolti ai disoccupati di lunga durata, mentre un altro gruppo di paesi ha potenziato la formazione per questa categoria di disoccupati.

In Bulgaria sono state adottate misure per rendere le PAML più mirate e per integrare meglio i servizi per l'impiego e i servizi sociali per le categorie svantaggiate. La misura promuove l'assunzione di disoccupati di lunga durata a norma dell'articolo 55, lettera c), della legge per la promozione dell'occupazione, e a norma del programma finanziato dal bilancio dello Stato per la formazione e l'occupazione dei disoccupati di lunga durata. Il numero di destinatari previsto potrà raggiungere i 2 900 disoccupati di lunga durata, mentre l'importo stanziato per l'iniziativa sarà pari a 4,6 milioni di EUR.

In Danimarca è stato avviato un programma di premi per aumentare gli incentivi a favore dei disoccupati di lunga durata affinché questi accettino le proposte di lavoro che vengono loro offerte. Coloro che assumono un impiego possono ricevere un'esenzione fiscale pari al 10 % della retribuzione, fino a un massimo di 2 500 DKK (336 EUR) mensili. Questo premio può essere concesso per un

massimo di 18 mesi e per un importo totale massimo di 45 000 DKK (6 053 EUR) a testa. Si tratta di un'iniziativa strategica temporanea da attuare nell'arco di 2 anni (dal 1° aprile 2017 al 1° aprile 2019).

In Estonia il programma per il mercato del lavoro per il periodo 2017-2020 contiene disposizioni affinché il fondo di assicurazione contro la disoccupazione offra misure attive finalizzate alla prevenzione della disoccupazione. Si tratta di misure volte a sostenere la partecipazione a percorsi di formazione formale, i buoni di formazione e il risarcimento delle spese di formazione per i datori di lavoro. Le misure saranno destinate a coloro che sono ancora all'interno del mercato del lavoro. I principali gruppi destinatari saranno le persone senza qualifiche professionali, con un'istruzione e competenze obsolete, scarse competenze linguistiche in estone, dai 50 anni di età in su o che hanno bisogno di cambiare lavoro per motivi di salute.

In Francia è stato varato un piano per finanziare ulteriori corsi di formazione per 500 000 disoccupati, grazie al quale a tutt'oggi sono state portate a termine circa 1,1 milioni di iniziative di formazione in settori con prospettive economiche e di lavoro positive. Circa il 28 % degli itinerari formativi è stato rivolto alle persone scarsamente qualificate, il 29 % ai giovani

e il 20 % ai disoccupati di lunga durata. Il piano è stato attuato dai consigli regionali, che in Francia rappresentano il livello di governo locale responsabile per l'istruzione e la formazione professionale attraverso accordi Stato-regione. Nell'ambito di tali accordi, le regioni decidono in merito ai corsi di formazione da proporre e i servizi pubblici per l'impiego offrono la formazione ai disoccupati. Il piano è stato esteso alla prima metà del 2017.

Infine, il Portogallo ha avviato una misura che aiuterà i disoccupati a ottenere contratti a tempo indeterminato, concentrandosi sulle categorie vulnerabili quali i giovani, i disoccupati di lunga durata e i lavoratori anziani. Con questa nuova misura, il sostegno per ottenere contratti a tempo determinato sarà concesso esclusivamente **in casi eccezionali** (ad esempio per categorie molto vulnerabili quali i rifugiati e gli ex detenuti). Il programma sostiene altresì la conversione dei contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato. L'obiettivo fissato nel programma nazionale di riforma del Portogallo per il 2017 è la creazione di 15 000 posti di lavoro. Più di 10 000 posti di lavoro hanno già ricevuto il sostegno di questa misura.

Data: 11.11.2017

ALLEGATO: INDICATORI STATISTICI

Tabella 1 – Tassi di disoccupazione di lunga durata per l'UE, la zona euro e i singoli Stati membri nel 2014 e nel 2015 per genere

Genere:	Donne		Uomini	
Periodo:	2015	2016	2015	2016
UE-28	4,5	4,0	4,5	3,9
EA-19	5,6	5,1	5,5	4,8
BE	3,9	3,8	4,8	4,2
BG	5,0	4,1	6,1	4,8
CZ	2,9	2,0	2,0	1,4
DK	1,7	1,4	1,6	1,3
DE	1,7	1,4	2,3	1,9
EE	2,2	1,8	2,5	2,4
IE	3,6	2,9	6,7	5,4
EL	21,2	20,5	15,8	14,1
ES	12,4	10,8	10,5	8,4
FR	3,9	4,0	4,6	4,6
HR	10,5	6,5	10,1	6,8
IT	7,4	7,4	6,6	6,2
CY	6,2	5,2	7,5	6,3
LV	3,6	3,1	5,4	4,9
LT	3,4	2,6	4,4	3,4
LU	1,9	2,1	1,9	2,2
HU	3,1	2,4	3,1	2,3
MT	1,3	1,8	3,0	2,0
NL	2,9	2,7	3,0	2,4
AT	1,4	1,7	1,9	2,2
PL	3,0	2,1	2,9	2,2
PT	7,2	6,0	7,3	6,4
RO	2,6	2,5	3,3	3,3
SI	5,4	4,5	4,1	4,1
SK	8,3	6,3	6,9	5,5
FI	1,8	2,0	2,7	2,5
SE	1,2	1,1	1,7	1,4
UK	1,3	1,1	1,9	1,5

Fonte: Eurostat.

Tabella 2 – Quota della disoccupazione totale rappresentata dalla disoccupazione di lunga durata (12 mesi o più), per genere (%)

Genere:	Donne		Uomini	
	2015	2016	2015	2016
UE-28	47,6	46,2	48,6	46,7
EA-19	51,0	49,8	51,3	49,6
BE	50,6	50,8	52,5	52,2
BG	59,6	58,9	62,4	59,2
CZ	46,8	42,6	47,8	41,5
DK	26,2	21,6	27,5	23,0
DE	41,3	38,2	45,3	42,6
EE	35,7	30,1	40,8	32,8
IE	46,6	43,7	61,7	58,8
EL	72,7	71,1	73,1	72,0
ES	50,4	46,1	51,6	48,4
FR	43,6	46,1	42,6	44,2
HR	61,3	47,2	64,8	54,0
IT	58,0	57,7	58,1	57,1
CY	41,8	38,2	49,2	50,1
LV	41,2	37,0	48,5	44,9
LT	42,1	39,1	43,6	37,7
LU	25,8	32,1	31,0	37,3
HU	44,0	47,3	47,1	45,8
MT	37,2	35,2	54,4	45,3
NL	40,2	40,7	45,6	42,3
AT	25,9	29,7	31,8	34,3
PL	38,8	34,0	39,6	35,8
PT	56,1	53,4	58,8	57,3
RO	44,1	49,8	43,8	50,1
SI	53,8	52,5	50,7	54,1
SK	64,7	58,4	66,9	62,3
FI	20,3	22,9	27,8	28,2
SE	17,0	16,9	21,9	19,5
UK	26,3	23,3	34,3	30,3

Fonte: Eurostat.