

Studio sull'erogazione integrata di servizi sociali per l'inserimento
professionale dei beneficiari del reddito minimo sul mercato del lavoro:
fattori di successo e percorsi di riforma
Contratto N. VC/2016/0604

(Progetto) Sintesi

Nel presente rapporto vengono illustrati i risultati di un progetto di ricerca durato 18 mesi, commissionato dalla DG Employment, volto a esplorare i motori e gli ostacoli per porre in essere riforme efficaci ed efficienti, intese a migliorare il coordinamento fra i servizi di inserimento professionale e i servizi sociali per i beneficiari del reddito minimo.

Quadro generale e contesto

Lo sviluppo tecnologico, le tendenze demografiche e la globalizzazione inducono spesso dei cambiamenti strutturali all'interno dei mercati post-industriali del lavoro, sia sul fronte della domanda sia su quello dell'offerta. Ciò ha accentuato le vulnerabilità della forza lavoro, nonché la frequenza delle transizioni fra una mansione professionale e l'altra e l'alternarsi di periodi di occupazione a periodi di disoccupazione.

La recente crisi finanziaria mondiale e il conseguente insorgere della disoccupazione di lungo periodo, hanno messo ulteriormente in discussione gli Stati sociali e in particolare i servizi occupazionali e quelli di protezione sociale. La crisi ha intensificato la volatilità del mercato del lavoro e ha aumentato parallelamente le pressioni fiscali e politiche per migliorare l'efficienza dei servizi pubblici nella maggior parte degli Stati membri dell'UE. L'aumento della disoccupazione di lunga durata ha effetti negativi sia sulla società sia sull'economia.

Tutto ciò richiede un adeguamento strutturale dei sistemi di tutela della disoccupazione, inizialmente istituiti per fornire sussidi di disoccupazione ai capifamiglia di sesso maschile temporaneamente senza impiego e assistenza sociale alle persone non in grado di lavorare. In particolare, l'adeguamento richiede l'integrazione parziale o totale del sussidio di disoccupazione, meccanismi di reddito minimo e servizi sociali destinati agli individui in età attiva. Nella maggior parte dei paesi, ciò potrebbe comportare riforme istituzionali complesse, poiché le politiche sociali e occupazionali sono coordinate da ministeri distinti e attuate da svariate istituzioni che operano spesso a livelli governativi diversi.

Il bisogno di tali riforme è già stato evidenziato dal pacchetto per gli investimenti sociali della

Commissione europea (Social Investment Package - SIP), che ha invitato gli Stati membri a adeguare i loro modelli sociali, per realizzare una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (Commissione europea 2013). La Raccomandazione del Consiglio europeo sull'integrazione dei disoccupati di lunga durata, ribadisce gli obiettivi descritti nel SIP, incoraggiando esplicitamente una "stretta collaborazione e un coordinamento efficace di tutte le parti coinvolte nella reintegrazione dei disoccupati di lunga durata."

Sebbene tutti gli Stati membri abbiano risposto a queste sfide, si osservano notevoli discrepanze all'interno dell'UE per quanto attiene alla profondità e al livello di sofisticazione delle iniziative di riforma. Al momento, i servizi sociali e di collocamento efficaci, strettamente coordinati o totalmente integrati destinati ai beneficiari del reddito minimo, sono disponibili in appena un terzo degli Stati membri.

Obiettivi e campo di azione dello studio

L'obiettivo generale dello studio è quello di sostenere l'attuazione di politiche per i servizi sociali più integrate, come descritte nel SIP, nonché l'applicazione della Raccomandazione sull'Inclusione attiva e della Raccomandazione del Consiglio europeo sull'integrazione dei disoccupati di lungo periodo.

Lo studio pone l'accento sui beneficiari dei meccanismi di reddito minimo (Minimun Incom Schemes - MIS). Detti meccanismi contemplano nella fattispecie i soggetti in età attiva e le loro famiglie (e in alcuni paesi anche i pensionati) disoccupati o fuori dal circuito occupazionale. I beneficiari del MIS devono spesso affrontare ostacoli di varia natura per potere rientrare nel mercato del lavoro e molti sono scoraggiati dalla ricerca di un impiego.

Lo studio fornisce un'analisi esauriente e concisa, unitamente a una valutazione dei processi di riforma incentrati sull'integrazione dei servizi sociali, per l'attivazione nel mercato del lavoro dei soggetti beneficiari del reddito minimo. Obiettivi:

- (1) riesaminare i contenuti dei processi di riforma passati o in corso, per fornire una valutazione critica di ciascuna fase del ciclo della politica, dall'elaborazione e l'attuazione al monitoraggio, la valutazione e il follow-up;
- (2) esaminare i costi fiscali e i benefici delle riforme;
- (3) attraverso un esame comparativo degli esercizi di riforma nei vari paesi, identificare i fattori determinanti di successo o di fallimento delle riforme, e;
- (4) elaborare i percorsi verso la corretta integrazione dei servizi.

Oltre a contribuire agli obiettivi summenzionati, lo studio consente di archiviare le discrepanze importanti nella letteratura e nella ricerca esistenti, coprendo le riforme precedentemente non documentate in Europa Orientale e Meridionale, calcolando i costi e i benefici di svariate riforme e confrontando sistematicamente le riforme attuate in paesi con un contesto costituzionale simile. L'inclusione esplicita di accordi istituzionali nel contesto analitico del presente studio, rafforza la validità dei risultati in termini di gruppi di paesi e di regimi di welfare e ci consente di trarre conclusioni e di emanare raccomandazioni che possano essere trasferite ad altri paesi caratterizzati da un sistema istituzionale simile.

Strumenti metodologici applicati

Lo studio si fonda su una **descrizione dettagliata degli episodi di riforma** in 12 Paesi (Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Portogallo, Romania, Slovenia, Spagna e Svizzera) emanate fra il 2003 e il 2014. Per episodio si intende un ciclo totale di politica dal processo decisionale alla fase di valutazione. La scelta degli episodi di riforma garantisce un campione variegato dal punto di vista del risultato della riforma e del contesto istituzionale. I dodici episodi di riforma, inoltre, variano in termini di grado di coordinamento dei servizi occupazionali e sociali, nonché di tipologia delle funzioni e dei servizi interessati dalla riforma (Tabella 1).

Tabella 1 Dettaglio delle riforme di recente applicazione negli Stati membri dell'UE

	<i>flessibili/ informali</i>	<i>team multidisciplinari</i>	<i>partnership</i>	<i>outsourcing</i>	<i> fusione</i>
riferimenti	Austria (federale) Fiandre (BE)	Romania Slovenia			
erogazione di servizi		Svizzera	[Polonia] Finlandia	[Paesi Bassi]	
monitoraggio e sanzioni	Provincia di Vienna (AT)				
gestione globale del caso			Francia Germania Norvegia	Portogallo	Danimarca, Irlanda, [RU] Paesi Baschi (ES)

N.B.: I paesi indicati nelle parentesi quadre sono stati inclusi nello studio comparativo ma non nel campione dei case study dettagliati.

Le descrizioni dettagliate degli episodi di riforma sono state preparate dai coordinatori nazionali in ciascun paese oggetto di case study. Dopo una ricerca dettagliata iniziale, sono state raccolte le informazioni sul processo di riforma tramite 12-17 interviste semi-strutturate per paese, insieme ai seguenti stakeholder : (i) funzionari governativi, (ii) organizzazioni partner, quali ad esempio le ONG fornitrici di servizi sociali e occupazionali, (iii) sindacati, (iv) patronato, (v) partiti politici, (vi) esperti indipendenti (viii) rappresentanti degli utenti di servizi e fornitori di servizi.

La **valutazione dei costi e dei benefici** degli episodi di riforma è stata basata sulle stime controfattuali concernenti l'impatto della riforma sui risultati di re-impiego e sui dati amministrativi inerenti ai costi. Per l'Austria, la Germania e l'Irlanda ci siamo attenuti agli studi di valutazione esistenti, mentre per la Danimarca, la Slovenia e la Spagna abbiamo preparato le nostre stime degli impatti.

L'**analisi comparativa** si è basata sul confronto di episodi di riforma più o meno virtuosi, controllando parallelamente le variabili istituzionali più importanti. In base a questa analisi, un episodio di riforma è stato considerato virtuoso se la riforma ha portato un miglioramento netto in almeno uno o più indicatori di risultato legati alle percentuali di re-impiego, alla povertà, alla soddisfazione dell'utente, oppure in altri risultati definiti come obiettivi dall'ideatore/ideatrice della riforma. Per poter identificare gli ostacoli nella fase di elaborazione rispetto all'attuazione della riforma, abbiamo considerato la prima ideazione dell'iniziativa di riforma come un risultato intermedio del processo di elaborazione delle politiche.

L'analisi si è fondata sulle descrizioni della riforma preparate dai coordinatori nazionali e su un database che comprende informazioni comparative sulle caratteristiche principali e sui risultati degli episodi di riforma in maniera quantificata. I risultati quantitativi sono stati arricchiti con informazioni qualitative ricavate dalle interviste con gli stakeholder e dall'esame della letteratura.

Sulla base delle analisi sopra descritte, abbiamo elaborato due percorsi di **riforma** per migliorare il coordinamento dei servizi occupazionali e dei servizi sociali destinati ai beneficiari del reddito minimo, prendendo in considerazione il contesto istituzionale esistente.

Costi e benefici delle riforme

L'analisi empirica degli effetti degli episodi di integrazione dei servizi ha rivelato che poche riforme sono state sistematicamente monitorate e valutate. Di conseguenza, nonostante la

varietà dei recenti tentativi di riforma, vi sono prove relativamente scarse e attendibili del rapporto costo-efficacia delle riforme.

Le scarse prove disponibili raccolte o generate dal presente studio suggeriscono che le riforme generano raramente dei risparmi finanziari nel breve termine. Tuttavia i costi correlati alla preparazione di queste riforme sono anche relativamente modesti.

È importante sottolineare che le due riforme che hanno generato guadagni sostanziali a breve termine (nei Paesi Baschi e nel Regno Unito) hanno comportato una modifica importante dell'approccio di ricollocamento dei beneficiari del reddito minimo. Sembra inoltre che l'integrazione dei servizi conduca a risultati più positivi e a guadagni economici superiori, quando il PES guida il processo di integrazione ed è l'istituzione principale coinvolta nell'attivazione dei beneficiari del reddito minimo (come nei Paesi Baschi o nei centri per l'impiego cooperativi in Germania).

Motori e ostacoli: risultati dell'analisi comparativa

L'analisi comparativa ha accentuato e asseverato ulteriormente la prova degli elementi che determinano il buon esito delle riforme.

Durante la prima fase di stesura del programma relativo al ciclo della politica, il forte potenziale di disunione politica all'interno della struttura istituzionale, può essere superato attraverso l'accordo fra le parti radicato all'interno di una cultura politica fondata sul consenso, oppure a seguito della pressione causata da una crisi economica. Il governo ha bisogno di sostenere almeno uno degli obiettivi soggiacenti dell'integrazione dei servizi: gli obiettivi dell'attivazione e dell'integrazione nel mercato del lavoro sono stati appoggiati dal governo quasi in tutti casi. La frammentazione della fase iniziale di preparazione istituzionale dei servizi di attivazione e/o di quelli sociali potrebbe ostacolare la corretta progettazione, qualora l'obiettivo della riforma dovesse essere eccessivamente ambizioso. Infine, il risultato della prima fase dipende dalla qualità della governance. Una pubblica amministrazione mediocre può essere compensata dal supporto delle organizzazioni internazionali.

Nella seconda fase di attuazione della politica, l'allestimento iniziale e le capacità locali svolgono un ruolo importante nella determinazione dei risultati. Le difficoltà legate a un assetto istituzionale frammentato possono essere superate attraverso le competenze locali, una forte tradizione di collaborazione a livello locale e la consultazione con gli stakeholder durante la fase di progettazione. È importante consentire il tempo necessario per attuare la riforma, ma la pressione temporale non porta necessariamente al fallimento se sono disponibili competenze locali e/o se è presente un forte impegno politico (e pressione) per raggiungere i

risultati. Lo scarso monitoraggio, unitamente all'assenza di azioni pilota e di valutazione conducono al fallimento o a risultati limitati.

Diversi episodi di riforme (Finlandia, Francia, Germania, Irlanda e Spagna) hanno registrato un miglioramento sia dell'occupazione sia della povertà. Non siamo riusciti a identificare degli aspetti legati alla progettazione che potrebbero determinare il successo nei risultati dell'occupazione in tutti i casi. Tuttavia, due degli elementi principali della progettazione (assicurare personale adeguato e migliorare la condivisione delle informazioni) sembrano essere importanti. È importante sottolineare che quasi tutti gli episodi di riforma hanno comportato un rafforzamento dell'approccio di attivazione nei confronti dei beneficiari del reddito minimo e non abbiamo trovato alcuna indicazione secondo cui ciò potrebbe condurre automaticamente a un aumento della povertà. Ciò significa che l'integrazione dei servizi potrebbe migliorare di per sé la situazione di povertà e che è possibile elaborare riforme che migliorino sia la povertà sia i risultati occupazionali.

Due percorsi di riforma

Lo studio descrive due percorsi di riforma potenzialmente più incisivi nel contribuire all'efficienza e all'efficacia dei servizi sociali finalizzati all'attivazione dei beneficiari del reddito minimo nel mercato del lavoro. Sulla base dei case study e dell'analisi comparativa, abbiamo identificato le caratteristiche del processo di riforma che possono essere applicate in tutti i paesi (all'interno e all'esterno del campione), unitamente alle caratteristiche o agli elementi che dipendono da alcuni contesti nazionali specifici. Al fine di garantirne la concretezza e la pertinenza per tutti i paesi, sono state preparate due versioni di percorsi di riforma, facenti riferimento in particolare allo status quo iniziale dell'erogazione di servizi e alle soluzioni da attuare attraverso la riforma. È importante evidenziare che i percorsi vengono definiti come tipologie ideali che illustrano due modelli contrastanti per l'integrazione dei servizi, mentre le soluzioni istituzionali esistenti rappresentano livelli e forme variabili di coordinamento fra i servizi.

Nell'elaborazione dei due percorsi, si distinguono quattro stadi dei processi di riforma: definizione degli obiettivi, pianificazione/progettazione, attuazione e monitoraggio. Nel primo percorso, l'integrazione dei servizi si estende a diversi settori della politica e abbraccia gli aspetti principali della gestione del caso. Il primo percorso comprende inoltre i cambiamenti istituzionali più importanti, quali ad esempio gli accorpamenti di agenzie indipendenti precedenti, e comporta un cambiamento nella distribuzione delle funzioni fra stato e governo locale. I paesi in cui è presente questo modello sono Germania, Irlanda, Paesi Baschi, Spagna

e Regno Unito. Il secondo percorso si articola su una maggiore o minore collaborazione istituzionalizzata, ma è insito nel contesto istituzionale esistente ed è caratterizzato da un notevole margine di manovra e variazione a livello locale (Francia, Romania, Svizzera e Paesi Bassi). In alcuni paesi è possibile trovare elementi di entrambi i modelli (Slovenia).

I due percorsi di servizi integrati possono essere fonte di ispirazione per i paesi che non hanno ancora attuato i servizi integrati. Il primo percorso può essere pertinente per i paesi in cui i servizi esistenti sono relativamente ben sviluppati e accessibili e la capacità di riforma della pubblica amministrazione è relativamente elevata. Il secondo percorso può servire da modello per i paesi in cui l'occupazione o i servizi sociali (oppure entrambi) sono meno sviluppati o altamente frammentati, nonché per i paesi in cui la capacità di attuare riforme istituzionali complesse è limitata da ostacoli costituzionali o dalla ridotta capacità della pubblica amministrazione.

Raccomandazioni

Sulla base di suddette analisi, si procede alla descrizione di raccomandazioni dettagliate per ciascuna fase del ciclo della politica, destinate ai legislatori a livello nazionale e europeo.

A livello nazionale, la lezione più importante da apprendere per la fase di preparazione del programma è che l'obiettivo della riforma dovrebbe essere scelto a fronte dell'assetto istituzionale esistente e anche prendendo in considerazione la capacità di riforma del governo. Inoltre l'integrazione può non essere la priorità principale nei paesi in cui i servizi sociali disponibili sono limitati sia dal punto di vista della qualità sia dell'accessibilità.

Per la fase di pianificazione e di progettazione, le raccomandazioni evidenziano i requisiti legati ai dati di livello elevato e forniscono una serie di suggerimenti per scelte progettuali particolari adeguate alle soluzioni istituzionali più comuni negli Stati membri. Una raccomandazione generale applicabile in tutti i contesti stabilisce che tutti gli stakeholder devono essere consultati sin dalla fase di progettazione e che i servizi di recente creazione devono essere dotati di personale adeguato, al fine di garantire la corretta gestione dei casi presentati.

Per la fase di attuazione, le raccomandazioni si concentrano principalmente sull'importanza della gestione e del monitoraggio, sull'armonizzazione degli obiettivi fra le unità che collaborano fra loro e sullo sviluppo delle competenze del personale. Offriamo inoltre una serie di riflessioni sugli aspetti più tecnici ma tuttavia essenziali, quali ad esempio, il superamento degli ostacoli legali e lo sviluppo dell'infrastruttura informatica per la gestione dei dati.

Per l'ultima fase di monitoraggio e di valutazione, le raccomandazioni evidenziano i requisiti dei dati, l'importanza del monitoraggio e alcuni suggerimenti concreti sull'elaborazione delle riforme, in maniera tale da consentire il calcolo delle stime controfattuali sugli impatti.

Le raccomandazioni a livello comunitario si concentrano sulle misure in cui l'UE potrebbe avere un valore aggiunto. Queste includono l'incoraggiamento di valutazioni di impatto sistematiche, piattaforme per l'apprendimento reciproco e assistenza tecnica nella progettazione dei sistemi integrati, insieme all'attenta motivazione degli Stati membri a prendere in considerazione le riforme di integrazione. In tutte queste misure è importante considerare la varietà degli accordi istituzionali esistenti che tendono a determinare la profondità ottimale e l'entità di una riforma di integrazione dei servizi.