

Bruxelles, 16.5.2018
COM(2018) 297 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

Relazione della Commissione sulla valutazione intermedia del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG)

{SWD(2018) 192 final}

Contesto

Il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG) è stato creato 10 anni fa con l'obiettivo di testimoniare solidarietà e fornire un sostegno ai lavoratori collocati in esubero in conseguenza di trasformazioni rilevanti della struttura del commercio mondiale dovute alla globalizzazione. L'ambito di applicazione indicato nel regolamento FEG (CE) n. 1927/2006 iniziale è stato ampliato nel 2009 dal regolamento (CE) n. 546/2009, per comprendere anche gli esuberanti dovuti alla crisi economica e finanziaria globale. Il FEG cofinanzia le misure attuate dagli Stati membri per agevolare il reinserimento professionale dei lavoratori in esubero, quando il loro licenziamento ha avuto un impatto di rilievo sull'economia, in particolare sui livelli di occupazione in una regione o in un settore. Una clausola di deroga contenuta nell'articolo 6, paragrafo 2, dell'attuale regolamento (UE) 1309/2013¹ (di seguito denominato il "regolamento FEG") consente agli Stati membri che registrano tassi di disoccupazione giovanile elevati di includere i giovani che "non studiano, non frequentano corsi di formazione e non lavorano (NEET)" nelle domande di contributo del FEG fino al 2017².

Ambito di applicazione della valutazione intermedia

In conformità all'articolo 20 del regolamento FEG, la Commissione ha effettuato la valutazione intermedia per stabilire come e in quale misura il FEG realizzi i suoi obiettivi.

La valutazione intermedia riguarda tutti i 29 casi di intervento del FEG presentati nel 2014 e nel 2015³. I casi, che interessano 10 diversi Stati membri, riguardano 21 settori economici, con il settore automobilistico (quattro casi) e il settore del commercio al dettaglio (tre casi) che rappresentano il maggiore numero di domande di contributo del FEG nell'arco di questo periodo. Il numero di domande di contributo del FEG è diminuito in seguito alla ripresa economica, riducendo i dati disponibili per l'analisi.

Sono stati valutati l'efficacia, la sostenibilità, l'efficienza, la coerenza, la pertinenza e il valore aggiunto a livello di UE dei risultati ottenuti. Ciò va oltre i requisiti stabiliti nel regolamento FEG di valutazione dell'efficacia e della sostenibilità, permettendo di eseguire una valutazione completa a livello di strumento e di caso⁴.

La valutazione intermedia è presentata sotto forma di documento di lavoro dei servizi (SWD). Il documento di lavoro dei servizi relativo alla valutazione si basa principalmente su uno

¹ [Regolamento \(UE\) n. 1309/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione \(2014-2020\) e che abroga il regolamento \(CE\) n. 1927/2006.](#)

² Estensione della clausola di deroga attualmente in fase di revisione.

³ I dati sui casi presentati nel 2016 sono riportati nella relazione biennale sulle attività del FEG, [COM\(2017\) 636 final](#).

⁴ La valutazione si basa sugli orientamenti della Commissione europea per legiferare meglio [COM\(2015\) 215 final](#). Gli orientamenti per legiferare meglio erano stati introdotti nel 2015 come approccio integrato inerente all'intero ciclo programmatico, con l'obiettivo di migliorare la qualità di elaborazione delle politiche e delle leggi dell'UE, affinché possano conseguire i loro obiettivi a un costo minimo. Riguardo alle valutazioni, oltre a fissare un quadro più esteso di criteri di valutazione da verificare, gli orientamenti per legiferare meglio prevedono anche ampie consultazioni con i soggetti interessati. La Commissione ha svolto la più ampia consultazione possibile, al fine di assicurare che l'interesse pubblico generale dell'UE, e non gli interessi particolari di una ristretta fascia di gruppi di soggetti interessati, fosse correttamente rispecchiato nella concezione futura del FEG, in linea con gli orientamenti per legiferare meglio.

studio di valutazione di un contraente esterno, accettato dalla DG EMPL nel dicembre 2016. Ulteriori elementi per il documento di lavoro dei servizi sono stati raccolti e analizzati in base alle precedenti relazioni e valutazioni e all'esperienza generale di gestione del FEG.

In conformità all'articolo 20, paragrafo 1, lettera a), del regolamento FEG, la presente relazione sintetizza i risultati principali per le istituzioni e gli organismi dell'UE e per le parti sociali. I risultati della valutazione contribuiranno inoltre a mettere a punto la configurazione futura e gli orientamenti strategici del FEG.

Conclusioni principali

La valutazione intermedia del FEG, effettuata in fase iniziale, ha consentito di trarre dal periodo in questione solo informazioni ed esperienze limitate. Inoltre, il miglioramento economico ha portato a una diminuzione del numero di domande di contributo del FEG, riducendo ulteriormente gli elementi disponibili. I risultati della valutazione devono essere considerati con cautela, a causa della limitata robustezza dei dati a disposizione, nonostante gli sforzi della Commissione per effettuare una valutazione e una consultazione più ampie possibili.

In tema di **apprendimento organizzativo**, un'importante lezione scaturita da questo esercizio è che la valutazione, per cui è stata prevista la tempistica stabilita dal regolamento FEG, è stata effettuata troppo presto. Dovrebbe essere consentito alle iniziative future di progredire sufficientemente nel ciclo di attuazione, in modo da poter raccogliere e analizzare un elevato numero di dati, e le valutazioni dovrebbero quindi essere programmate di conseguenza.

Riguardo all'**efficacia** del FEG, il tasso di reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori in esubero è migliorato rispetto al precedente periodo di finanziamento (dal 49 % al 56 %). Tuttavia i dati suggeriscono che i tassi di reinserimento sono notevolmente legati alle specificità dei singoli casi e dipendono, ad esempio, dalla situazione economica specifica presente nella zona interessata. Di conseguenza, risulta difficoltoso non soltanto confrontare i tassi di reinserimento tra i vari casi, ma anche trovare altri comparatori adatti di misure simili. Al fine di superare questo ostacolo, si raccomanda fortemente agli Stati membri di sviluppare obiettivi specifici per ogni singolo caso.

La mobilitazione dell'assistenza offerta ai lavoratori in esubero può essere giustificata dimostrando che gli esuberanti sono avvenuti in conseguenza della "globalizzazione" oppure della "crisi economica e finanziaria". Tuttavia, nessuno di questi due termini è stato definito nel regolamento FEG. In linea generale, l'assenza di definizioni può suggerire un certo grado di flessibilità, ma lascia anche aree grigie di incertezza. Trovare gli elementi adatti per giustificare un caso costituisce un'ardua sfida, che di frequente impedisce agli Stati membri di presentare una domanda. Ciò è dovuto anche al fatto che spesso non è possibile individuare e isolare il fattore decisivo che ha determinato un evento di ristrutturazione.

Anche se i casi di collocamento in esubero al di sotto della soglia generale di 500 lavoratori potrebbero essere ammissibili nell'ambito di una clausola di deroga, gli Stati membri non sono sicuri di come dimostrare il probabile impatto significativo degli esuberanti sull'economia, in particolare sui livelli di occupazione, dal momento che questo impatto non è ulteriormente definito nel regolamento. Sembra molto importante definire più chiaramente il concetto di

impatto significativo, ad esempio sviluppando indicatori specifici o una scheda di valutazione che aiuterebbe ad analizzarlo.

I problemi di capacità amministrativa e finanziaria delle autorità nazionali, durante le fasi sia di presentazione delle domande sia di attuazione, rappresentano un ulteriore ostacolo per gli Stati membri al momento di decidere in merito a una potenziale domanda. I problemi si riferiscono principalmente alla mancata disponibilità del cofinanziamento dell'assistenza concessa e all'organico insufficiente delle autorità che gestiscono il FEG. Ciò si verifica in particolare in caso di esperienza scarsa o nulla nell'utilizzo del FEG o nel sostegno alla ristrutturazione in generale.

Un fattore decisivo che spiega il minore utilizzo del FEG da parte dei 13 Stati membri che hanno aderito all'UE dal 2004 (UE-13) è la struttura industriale dei paesi. La perdita di posti di lavoro dovuta a una trasformazione rilevante causata dalla globalizzazione del commercio è meno prevalente nell'UE-13.

Le misure del FEG sono offerte in aggiunta alle misure nazionali regolari e/o allo scopo di rafforzarle. Non sono stati osservati effetti di sostituzione a livello di caso.

L'aiuto offerto dal FEG non sarebbe stato altrimenti disponibile. Questo dimostra la complementarità e l'addizionalità delle misure del FEG.

L'assistenza fornita dal Fondo elimina inoltre gli ostacoli alla partecipazione a misure nazionali o nell'ambito del FEG, offrendo servizi aggiuntivi, quali assistenza per i viaggi o strutture per l'infanzia.

Riguardo alla deroga prevista per i NEET, gli Stati membri in questione hanno mostrato grande interesse ad avvalersene, eccetto la Spagna. Tuttavia, nel complesso, la deroga è stata utilizzata solo in nove casi in tre diversi Stati membri. Eppure, laddove essa è stata utilizzata, i giovani interessati hanno usufruito in grandissima misura di un aiuto che non avrebbero altrimenti ricevuto.

In rari casi la valutazione ha evidenziato determinati problemi nell'assicurare la consegna tempestiva dei dati di monitoraggio. Qualora la difficoltà dovesse persistere, la Commissione dovrebbe considerare l'adozione di misure appropriate.

In linea più generale, i limitati requisiti di monitoraggio stabiliti nel regolamento FEG costituiscono un problema e un ostacolo alla conduzione di un'analisi più approfondita.

In merito alla **sostenibilità** dei risultati, poiché il ciclo di attuazione non era sufficientemente avanzato e la valutazione ha potuto, quindi, coprire solo un arco di due anni (domande presentate nel 2014 e nel 2015) non sono disponibili dati validi. L'occupabilità generale ha registrato un miglioramento grazie allo sviluppo e all'aggiornamento delle competenze. A livello individuale, si è osservata un'accresciuta autostima dei beneficiari, destinata verosimilmente a tradursi in un approccio più proattivo alla ricerca di lavoro.

A livello istituzionale, l'uso dell'assistenza del FEG promuove lo sviluppo di un meccanismo di erogazione generale del sostegno alla ristrutturazione negli Stati membri con scarsa esperienza nella gestione degli esuberi collettivi. Negli Stati membri che vantano molta esperienza in questa tematica e dispongono di meccanismi di erogazione, il FEG serve da

strumento per testare misure innovative, che potrebbero in seguito essere integrate nell'assistenza regolare.

Per quanto riguarda l'**efficienza** dell'assistenza mobilitata, la durata delle procedure durante il processo decisionale è stata ancora oggetto di critiche, nonostante la sostanziale riduzione dei tempi e le più rigorose scadenze per la Commissione e gli Stati membri. La durata della procedura di presentazione delle domande è stata limitata ed è ora pari a 200 giorni in media, rispetto a una media di circa 300 giorni nel periodo di programmazione precedente.

In metà dei casi, gli Stati membri esprimono un parere positivo sugli orientamenti ricevuti dalla Commissione europea durante la fase di presentazione delle domande.

Servono ulteriori sforzi per assicurare la **coerenza** del finanziamento. Anche se a livello dei singoli casi non sono state rilevate sovrapposizioni con altri finanziamenti dell'UE o nazionali, vi è margine per un migliore allineamento del FEG e del Fondo sociale europeo (FSE). Il FEG è stato concepito per offrire misure che integrano altri strumenti, come il FSE. Un approccio integrato può essere osservato al meglio nell'interazione tra i finanziamenti nazionali e il FEG. Tuttavia gli Stati membri non progettano attualmente pacchetti strategici di investimento nel capitale umano in cui potrebbero integrare l'assistenza del FEG in occasione di importanti eventi di ristrutturazione. Inoltre il FEG potrebbe essere meglio coordinato con le raccomandazioni formulate nel quadro UE per la qualità nell'anticipazione dei cambiamenti e delle ristrutturazioni (QFR).

In riferimento alla **pertinenza** dei finanziamenti a titolo del FEG, vi sono indicazioni secondo cui tale fondo è uno strumento importante per lo sviluppo del capitale umano. I soggetti interessati, in particolare coloro che possiedono esperienza nel mettere in pratica le misure del FEG, hanno messo in dubbio che il FEG fosse il canale giusto per fornire assistenza ai NEET. In misura molto minore, ma comunque significativa, il criterio relativo alla crisi è stato ritenuto non più pertinente. Alla luce dei cambiamenti nella modalità di funzionamento della globalizzazione, è probabile che la maggiore interconnessione delle economie mondiali e il maggiore sviluppo delle catene del valore globali aumenteranno ulteriormente la pertinenza del criterio della globalizzazione, ma renderanno anche più difficile dimostrare che essa è stata effettivamente la causa di tali esuberi. Considerate le difficoltà nel fornire gli elementi di prova a sostegno delle domande, è chiaro che il FEG potrebbe essere mobilitato molto più rapidamente se fosse necessaria una minore documentazione. Il FEG funzionerebbe quindi meglio come strumento di assistenza in situazioni di emergenza.

Ciò dovrebbe essere visto anche in riferimento all'ambito di applicazione del FEG, che riguarda la globalizzazione e la crisi finanziaria, ma non altri importanti sviluppi economici. I lavoratori in esubero per altri motivi, ad esempio l'automazione, affrontano sfide molto simili e sono superiori per numero a quelli in esubero a causa della globalizzazione. Se l'ambito di applicazione fosse ampliato per comprendere qualsiasi tipo di evento di ristrutturazione che causi un impatto negativo di rilievo, il fondo sarebbe adatto a rispondere a qualsiasi evoluzione. Pertanto, non sarebbe più necessario sostenere che tali eventi di ristrutturazione debbano essere compresi nell'ambito di applicazione del FEG.

La valutazione ha riscontrato che il FEG ha generato **valore aggiunto dell'UE**. Ciò è particolarmente vero in termini di effetti di volume, vale a dire che l'assistenza del FEG non solo aumenta il numero e la varietà dei servizi offerti, ma anche il loro livello di intensità.

Inoltre, gli interventi del FEG hanno un'alta visibilità e dimostrano il valore aggiunto dell'UE dell'intervento in modo diretto al pubblico generale.

Implicazioni per la futura elaborazione delle politiche

La valutazione intermedia evidenzia che il FEG sta conseguendo i suoi obiettivi di contribuire alla priorità della strategia Europa 2020 di crescita inclusiva. Ciò si realizza dimostrando solidarietà e fornendo sostegno ai lavoratori collocati in esubero in conseguenza della globalizzazione e della crisi economica e finanziaria. Secondo l'intesa comune e prove documentate, questo aiuto è prezioso e se il FEG non esistesse non sarebbe offerto in altro modo.

Tuttavia, la concezione del FEG necessita di miglioramento. Diverse sfide potrebbero essere affrontate per il futuro, soprattutto alla luce dei dibattiti post-2020.

Campo di applicazione

Le evidenze raccolte durante le consultazioni con i soggetti interessati, condotte nel corso del lavoro di valutazione, dimostrano che la concezione del FEG necessita di revisione o ulteriore definizione, ad esempio riguardo all'esatto ambito di applicazione e ai criteri che ne determinano l'utilizzo. In linea con il principio di sussidiarietà, gli eventi di ristrutturazione devono avere un impatto di rilievo sull'economia e sul mercato del lavoro per giustificare la mobilitazione dell'assistenza del FEG. Tuttavia, il concetto di "impatto di rilievo" non è chiaramente definito. Soprattutto per gli esuberi di ridotte dimensioni, al di sotto della soglia abituale di 500 lavoratori, nelle aree rurali essi potrebbero risultare ammissibili nell'ambito della clausola di deroga specificata all'articolo 4, paragrafo 2, del regolamento FEG, ad esempio, ma gli Stati membri non sono sicuri di come dimostrare l'impatto di rilievo. Sembra importante definire un indicatore chiaro legato all'occupazione e agli effetti sociali. Ciò è importante soprattutto poiché le catene del valore diventano più integrate e meno localizzate, e le PMI costituiscono la quota maggiore delle imprese in molti Stati membri.

Neanche i termini globalizzazione e crisi sono chiaramente definiti e gli Stati membri sono spesso ambigui riguardo al criterio con cui devono presentare una domanda. Individuare che cosa abbia effettivamente determinato un evento di esubero per vedere se esso sia ammissibile, e dimostrarlo nella domanda stessa, viene di norma considerato uno dei principali ostacoli alla presentazione delle domande da parte degli Stati membri. Alla luce di queste difficoltà, e in considerazione dell'ulteriore numero di posti di lavoro persi a causa dell'evoluzione tecnologica (in questi casi i lavoratori in esubero si confrontano con le stesse sfide di quelli in esubero a causa della globalizzazione, dato che le loro competenze sono ormai superate o diventate obsolete), una possibile soluzione potrebbe essere includere nel campo di applicazione tutti gli eventi di esubero su larga scala che causano un impatto di rilievo. Ciò condurrebbe a un uso più equilibrato del FEG, estendendone il potenziale agli Stati membri UE-13 e riducendo l'onere di dover fornire per una domanda la prova che la perdita del posto di lavoro è stata causata dalla globalizzazione. Trattandosi inoltre di una delle operazioni più onerose in termini di tempo durante la fase di presentazione della domanda, questa semplificazione accelererebbe la mobilitazione dell'assistenza del FEG di alcune settimane. Si offrirebbero inoltre più possibilità per gli Stati membri di richiedere assistenza.

Monitoraggio e rendicontazione

Per analizzare meglio l'*efficacia* del FEG, gli Stati membri dovrebbero essere obbligati a raccogliere dati di monitoraggio più dettagliati, soprattutto riguardo alla categoria di lavoratori (esperienza professionale e carriera scolastica), al loro stato occupazionale e al tipo di impiego trovato.

Capacità di richiedere e attuare casi di intervento del FEG

Il motivo principale che impedisce agli Stati membri che avrebbero i requisiti per un potenziale caso di intervento del FEG di presentare domanda sono problemi di *capacità finanziaria e istituzionale*. Da un lato, potrebbe trattarsi semplicemente di una mancanza di manodopera, gli Stati membri al momento possono richiedere assistenza tecnica solo se essi attuano un caso di intervento del FEG. Poiché gli esuberi possono verificarsi in maniera inaspettata, sarebbe importante che gli Stati membri fossero pronti a reagire immediatamente e in grado di presentare una domanda senza indugio. Inoltre, in alcuni Stati membri sembrano necessari interventi più approfonditi di rafforzamento delle capacità istituzionali, al fine di assicurare un'attuazione efficiente ed efficace dei casi di intervento del FEG. Pertanto, un budget permanente di assistenza tecnica potrebbe contribuire ad assicurare un costante rafforzamento delle capacità negli Stati membri. Questo avviene, ad esempio, in Grecia, dove le autorità si confrontano con la sfida di attuare diversi casi di intervento del FEG, senza essere in grado di fare tesoro del bagaglio di esperienza nell'assistenza alla ristrutturazione.

Misure di supporto

Sembra necessario inserire l'assistenza del FEG più strettamente nel quadro UE per la qualità nell'anticipazione dei cambiamenti e delle ristrutturazioni (QFR) e concepire un approccio più coordinato sia per misure preventive, in previsione di importanti eventi di ristrutturazione, sia per misure reattive una tantum, come quelle attualmente cofinanziate dal FEG. Ciò potrebbe significare ampliare la gamma di attività del FEG, o un approccio più strettamente coordinato unitamente ad altri strumenti dell'UE, come il FSE. Sebbene la concezione dello strumento mostri una chiara complementarietà dei fondi, gli Stati membri potrebbero inserire più efficacemente l'assistenza del FEG in un pacchetto completo di aiuti alla ristrutturazione. Le transizioni nel mercato del lavoro richiedono investimenti intensivi nel capitale umano, sotto forma sia di misure anticipatorie proattive sia di misure reattive.

Clausola di deroga per i NEET

La disoccupazione giovanile rimane sempre una sfida importante. L'esperienza dimostra che l'assistenza del FEG, se offerta ai NEET, viene in larga misura accolta. Occorre tuttavia riflettere sulla eventualità che il FEG rappresenti la strada giusta per fornire tale assistenza, oppure se altri canali offrirebbero migliori probabilità di raggiungere i giovani interessati. Potrebbe essere considerato iniquo offrire aiuto ai NEET solo nelle regioni colpite da un evento di ristrutturazione collettivo causato dalla globalizzazione o dalla crisi finanziaria, ma non a quelli nelle regioni interessate dall'automazione.

Implicazioni politiche

Nel suo [Libro bianco sul futuro dell'Europa](#), la Commissione ha espresso timori in merito ai movimenti isolazionisti, che seminano dubbi riguardo ai benefici del libero scambio e all'economia sociale di mercato dell'UE in generale.

Nel suo [Documento di riflessione sulla gestione della globalizzazione](#), la Commissione individua nell'effetto combinato della globalizzazione legata al commercio e dell'evoluzione tecnologica i principali motori dell'aumento della domanda di manodopera qualificata e della riduzione dei posti di lavoro per le persone meno qualificate. Nonostante gli enormi vantaggi complessivi di un commercio più aperto e di un'ulteriore integrazione delle economie mondiali, questi effetti collaterali negativi devono essere affrontati. Poiché gli attuali vantaggi della globalizzazione non sono equamente distribuiti fra le diverse popolazioni e regioni, causando un impatto di rilievo su coloro che ne subiscono le ripercussioni, esiste il pericolo che un'evoluzione ancora più rapida dei progressi tecnologici alimenti ulteriormente tali effetti. Al fine di prevenire l'accentuarsi del divario, l'Europa dovrà aiutare la forza lavoro a conseguire le competenze richieste. Con specifico riferimento al FEG, il documento di riflessione sostiene che si debba cercare di rendere lo strumento più operativo, perché possa intervenire rapidamente in caso di un importante evento di ristrutturazione. Per consentirgli di sostenere una gamma più ampia di azioni di sviluppo economico, anziché concentrarsi sui lavoratori licenziati, servirebbe maggiore flessibilità. Sarà necessario garantire il collegamento tra le misure di emergenza a breve termine e le strategie di riconversione a più lungo termine sostenute dalla politica di coesione.

La Commissione ha avviato il [pilastro europeo dei diritti sociali](#), che tiene conto dell'evoluzione delle realtà dell'ambiente di lavoro. Nello specifico, il pilastro propone un principio legato all'attivazione e all'agevolazione delle transizioni nel mercato del lavoro. "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. Ogni persona ha il diritto di trasferire i diritti in materia di protezione sociale e formazione durante le transizioni professionali". Il FEG offre uno strumento importante e visibile a livello dell'UE per mettere in pratica questo principio nel caso di importanti eventi di ristrutturazione. Il FEG si dimostra uno strumento utile per gestire gli effetti negativi della globalizzazione e la sua elevata visibilità potrebbe contribuire ad attenuare i timori riguardo all'economia sociale di mercato dell'UE.

La valutazione intermedia ha evidenziato che il FEG sta creando valore aggiunto dell'UE, offrendo assistenza ai lavoratori in esubero in seguito a importanti eventi di ristrutturazione. La Commissione si propone perciò di approfondire la discussione sull'assistenza attualmente erogata dal FEG con il Parlamento europeo e il Consiglio e con tutti i principali soggetti interessati. Il FEG è considerato parte essenziale del pacchetto complessivo di misure di

investimento nel capitale umano offerto. La Commissione sta considerando l'opportunità di sviluppare ulteriormente il FEG, in preparazione alle sfide del periodo post-2020.