

**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione**

COM(2006) 91 def. — 2006/0033 (COD)

(2006/C 318/05)

Il Consiglio, in data 27 marzo 2006, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 159, terzo comma, del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La commissione consultiva per le trasformazioni industriali, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 31 agosto 2006, sulla base del progetto predisposto dal relatore van IERSEL e dal correlatore GIBELLIERI.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 13 settembre 2006, nel corso della 429<sup>a</sup> sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 170 voti favorevoli, 10 voti contrari e 15 astensioni.

## 1. Sintesi

1.1 Il CESE accetta la proposta della Commissione europea riguardante l'istituzione di un Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG in appresso). Il CESE approva l'obiettivo di intervenire, tramite il FEG, nei casi in cui per i lavoratori sorgano difficoltà sociali dirette ed estese in conseguenza di gravi e imprevedibili perturbazioni economiche.

1.2 Il CESE concorda sul fatto che sono gli Stati membri a detenere la responsabilità principale e che il FEG dovrebbe intervenire soltanto su richiesta di uno Stato membro e previa decisione corrispondente dell'autorità di bilancio. Le regole devono essere chiare.

1.3 Nei periodi di gravi perturbazioni economiche si rivelano cruciali i seguenti fattori: una politica lungimirante, un'imprenditorialità dinamica, la responsabilità regionale, nonché misure tempestive e un atteggiamento cooperativo da parte delle parti direttamente interessate — imprese, parti sociali, governo, enti regionali, ecc. Il FEG, in quanto strumento della solidarietà comunitaria, ha una funzione complementare, ma, per garantirne la credibilità, non bisogna suscitare aspettative esagerate.

1.4 Le azioni specifiche, finanziate dal FEG, devono inserirsi nella programmazione globale di tutte le parti direttamente interessate. Il FEG non dovrebbe intervenire nei settori in cui gli Stati membri hanno una competenza esclusiva. Andrebbe precisato che il Fondo è destinato a creare specifiche opportunità di lavoro per persone che hanno urgenti necessità economiche.

1.5 Il CESE invita la Commissione a garantire la partecipazione attiva delle parti sociali nei processi di creazione di posti

di lavoro per il personale licenziato. L'obiettivo di reinserimento rapido nel mercato del lavoro di dipendenti colpiti da licenziamento è di solito un compito difficile. L'esperienza mostra che i processi di questo tipo richiedono molto tempo.

1.6 Si dovrebbe garantire un coordinamento rigoroso tra i diversi strumenti esistenti, in particolare tra il FEG ed i fondi strutturali, al fine di aumentare efficacia e coerenza.

## 2. La proposta della Commissione

2.1 Nel marzo 2006 la Commissione ha presentato una proposta per l'istituzione di un Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (<sup>1</sup>) diretto a fornire un appoggio specifico e una tantum allo scopo di facilitare il reinserimento lavorativo dei lavoratori di comparti o settori che subiscono lo shock di una grave perturbazione economica.

2.2 Questa può comportare la delocalizzazione dell'attività economica verso paesi terzi, un aumento massiccio delle importazioni o un declino progressivo della quota di mercato dell'Unione europea in un dato settore. Il criterio principale per il FEG è quello di un numero di licenziamenti superiore a 1 000 in una società o in un gruppo di società ubicati in regioni con un tasso di disoccupazione più alto della media.

2.3 Le azioni ammissibili a titolo del FEG dovrebbero creare le condizioni per un rapido reinserimento nel mercato del lavoro delle persone licenziate. Il sostegno ha un carattere complementare rispetto alle disposizioni nazionali e ai programmi regionali mirati. Le azioni ammissibili sono pertanto la riqualificazione, l'assistenza a favore della ricollocazione professionale e dell'avviamento di imprese, nonché le integrazioni salariali speciali.

(<sup>1</sup>) Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (COM(2006) 91 def. — 2006/0033 (COD)).

2.4 Il FEG interverrà unicamente su richiesta di uno Stato membro. Il contributo versato dall'UE non può superare il 50 % del totale dei costi stimati per il complesso delle misure previste dallo Stato membro.

2.5 Nelle prospettive finanziarie non vi è una disposizione finanziaria specifica per il Fondo. Esso sarà finanziato attraverso stanziamenti sottoutilizzati e stanziamenti d'impegno annullati. Ogni intervento sarà deciso dall'autorità di bilancio; ciò significa che il Consiglio ed il PE sono i diretti responsabili.

2.6 È prevista una procedura di bilancio dettagliata. Gli Stati membri si assumono la responsabilità della gestione delle azioni sostenute dal FEG. La Commissione ha un ruolo di vigilanza. Nei casi in cui l'importo speso sia inferiore al contributo versato si dovrà procedere al rimborso.

2.7 La Commissione effettuerà una valutazione continua dei risultati, dei criteri e dell'efficacia del regolamento e una valutazione ex post. A partire dal 2008, la Commissione presenterà una relazione annuale sulle attività svolte dal Fondo, oltre alle valutazioni.

### 3. Contesto del FEG

3.1 La proposta, che intende dimostrare la solidarietà dell'UE verso i lavoratori licenziati a seguito di improvvise trasformazioni nella struttura del commercio mondiale, è basata sulle conclusioni del Consiglio europeo del dicembre 2005. In quanto soluzione di compromesso, essa è parte dell'accordo riguardante le prospettive finanziarie. È stata condotta una valutazione d'impatto<sup>(2)</sup> che contiene in particolare informazioni pertinenti sul contenuto e sul campo d'applicazione del FEG.

3.2 Il FEG, che non rientra tra i fondi strutturali, rappresenterà uno degli strumenti comunitari intesi a promuovere l'adattamento e la competitività dell'economia europea<sup>(3)</sup>.

3.3 I fondi strutturali hanno come obiettivo azioni strategiche a lungo termine basate su un approccio pluriennale, mentre il FEG non è pensato per affrontare i problemi della ristrutturazione. Esso è specificamente diretto a singoli individui nelle regioni che hanno subito gravi shock a causa di profonde trasformazioni nella struttura del commercio mondiale. Tali situazioni critiche, benché rare, possono richiedere un sostegno un tantum, limitato nel tempo e personalizzato. Alcuni obiettivi del FEG non sono coperti dai fondi strutturali.

3.4 In una certa misura si è preso a modello il programma d'assistenza all'adeguamento commerciale (*Trade Adjustment Assistance* — TAA) adottato negli Stati Uniti nel 1962. Il TAA è inteso a correggere l'asimmetria tra gli effetti negativi e i vantaggi complessivi derivanti dall'apertura degli scambi e dalla liberalizzazione internazionale in singoli casi specifici o in particolari regioni. Un raffronto tra il TAA e il FEG non è facile,

<sup>(2)</sup> Valutazione d'impatto allegata al regolamento che istituisce un Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, SEC(2006) 274.

<sup>(3)</sup> Competitività e localizzazione industriale, Ufficio dei consiglieri per le politiche europee dell'UE, BEPA (2005) 26.10.2005.

tuttavia, a causa dei criteri diversi e delle differenze culturali tra Stati Uniti e UE.

3.5 Il FEG dovrebbe funzionare conformemente alle prassi migliori individuate dall'OCSE che sottolinea la necessità di identificare chiaramente i gruppi di lavoratori che subiscono le conseguenze delle delocalizzazioni e l'assistenza per periodi limitati secondo i principi dell'efficienza economica, della trasparenza e dell'assunzione di responsabilità.

3.6 Il FEG è volto a contribuire allo sviluppo nell'UE del metodo della *flexicurity* (flessicurezza), che indica l'equilibrio tra flessibilità e sicurezza del posto di lavoro, e intende completare le priorità e le politiche strategiche pluriennali dei fondi strutturali.

### 4. Osservazioni generali

4.1 Nella parte iniziale il regolamento fa riferimento all'effetto complessivamente positivo della globalizzazione sulla crescita e sui posti di lavoro nell'UE. Il CESE osserva però, da parte sua, che sono anche possibili effetti tangibili e negativi a livello settoriale e regionale. Il FEG rappresenterà, pertanto, uno strumento specifico volto a incrementare le opportunità di ricollocazione dei lavoratori che subiscono una grave perturbazione economica. Il CESE si rammarica che nella valutazione d'impatto<sup>(4)</sup> non siano stati analizzati casi concreti.

4.2 Dal momento che il quarto considerando del regolamento stabilisce che «le azioni del FEG devono essere coerenti e compatibili con le altre politiche comunitarie e conformi all'*acquis* comunitario», le proposte dovrebbero essere esaminate attentamente da una serie di responsabili politici della Commissione, soprattutto in seno alla DG Concorrenza, per evitare qualsiasi concessione ingiustificata di aiuti di Stato.

4.3 Il FEG costituisce un reale passo avanti dell'UE verso una gestione delle conseguenze negative dei gravi shock che colpiscono il commercio estero e il mercato globale. In futuro si potrebbe considerare l'introduzione di un meccanismo analogo destinato a mitigare le conseguenze negative del commercio interno e del mercato unico europeo (quali le delocalizzazioni a livello comunitario e la politica fiscale).

#### 4.4 Criteri d'intervento

4.4.1 Si rendono necessari criteri d'intervento rigorosi. Tuttavia, il criterio citato all'articolo 1 — sostegno ai lavoratori licenziati in conseguenza di trasformazioni rilevanti della struttura del commercio mondiale, nei casi in cui questi licenziamenti abbiano un notevole impatto negativo sull'economia regionale o locale — è piuttosto vago. Gli Stati membri sono i primi responsabili della presentazione delle domande di contributo a titolo del FEG. La Commissione dovrebbe garantire l'applicazione uniforme dei criteri in tutti i casi e in tutti gli Stati membri.

<sup>(4)</sup> SEC(2006) 274.

4.4.2 Nel caso delle domande di contributo, l'onere della prova incombe agli Stati membri. Le domande vengono esaminate e monitorate attentamente dalla Commissione, tramite anche la pubblicazione di orientamenti, mentre il finanziamento viene concesso dall'autorità di bilancio caso per caso. Tutto ciò comporta un processo di apprendimento attraverso la pratica (*learning by doing*) e l'esperienza per la Commissione, gli Stati membri e l'autorità di bilancio. Le ambiguità vanno evitate: in tutta l'UE devono valere ed essere in applicazione regole e metodi identici.

4.4.3 Per quanto riguarda il livello minimo di licenziamenti in regioni specifiche, i criteri d'intervento di cui all'articolo 2 sono definiti in modo chiaro. Il criterio dei «1 000 dipendenti» non si riferisce a una sola azienda, ma comprende anche i lavoratori delle imprese a monte e a valle.

4.4.4 Di norma la logica alla base dei tagli di personale sarà il prodotto di una serie di fattori, come la modernizzazione, la razionalizzazione, la trasformazione dei metodi di produzione, nonché dei modelli commerciali su scala internazionale. Di rado un fattore specifico prevarrà del tutto sugli altri.

4.4.5 Il TAA americano è stato preso ad esempio. Ancora una volta, però, nella descrizione del funzionamento del TAA fornita dalla Commissione, il collegamento tra la trasformazione dei modelli commerciali e le azioni governative per attenuare il loro effetto sui licenziamenti è piuttosto vago. Oltretutto, i criteri e la storia dell'applicazione del TAA sono assai differenti da quanto previsto nell'UE.

4.4.6 Al finanziamento del FEG si farà appello nel caso di shock economici e di circostanze non prevedibili. Di solito, però, le tendenze evolutive sono già visibili prima che venga avvertito il vero impatto di questo cambiamento. Una buona gestione degli affari presuppone l'adozione tempestiva di azioni anticipatrici.

4.4.7 Questo significa che qualunque misura di sostegno programmata a livello nazionale e comunitario dovrà prendere in considerazione il modo in cui le imprese e le parti sociali stesse hanno anticipato il cambiamento. Qual è il senso, infatti, di una misura di sostegno se l'impresa e le parti sociali hanno ommesso di identificarne per tempo gli sviluppi potenzialmente pericolosi per i mercati e/o l'occupazione?

#### 4.5 La definizione delle azioni ammissibili

4.5.1 Tra i fondi strutturali e il FEG vi è una triplice differenza: a) la dotazione complessiva è di 44 miliardi di EUR per i fondi strutturali contro i 500 milioni di EUR all'anno del FEG per il prossimo periodo di programmazione 2007-2013, b) l'impostazione è diversa: interventi di lungo periodo e strategici sugli aspetti generali della modernizzazione per i primi, contro interventi di breve periodo e mirati a un rapido reinserimento dei lavoratori nel mercato del lavoro per il secondo, c) dato il

loro volume e il loro campo d'azione, infine, i fondi strutturali prevedono di solito procedure amministrative alquanto elaborate, mentre per il FEG si punta a un approccio più snello.

4.5.2 Deve essere garantita una distinzione rigorosa tra i fondi strutturali e il FEG. Quest'ultimo è per definizione a breve termine e limitato nel tempo, e si concentra su casi specifici. Per il più lungo periodo possono essere previsti impegni aggiuntivi dei fondi strutturali nel quadro di un contesto regionale più ampio. Nei casi in cui le azioni sono complementari, andranno rispettate la diversa logica e struttura di ciascun fondo.

4.5.3 Non sarà facile creare le condizioni per un reinserimento *rapido* di dipendenti licenziati nel mercato del lavoro, se il contesto e le circostanze non sono favorevoli, come nel caso delle regioni in cui predomina una sola industria, nelle regioni arretrate o in mancanza di strutture di formazione e riqualificazione in loco, ecc. Particolare attenzione andrebbe riservata al personale d'inquadramento intermedio e superiore onde evitare un'eventuale fuga di cervelli. In questi casi specifici sarà probabilmente necessario combinare assieme il FEG e i fondi strutturali, nonché utilizzare al meglio la rete EURES per favorire le occasioni di mobilità su tutto il territorio europeo. La mancanza di un efficace coordinamento potrebbe porre problemi. A tale riguardo, quanto disposto all'articolo 5, paragrafo 3, richiede un'attenzione particolare.

4.5.4 Le azioni ammissibili definite all'articolo 3 vanno viste nel contesto delle disposizioni degli articoli 5 e 6, soprattutto in termini di correlazione e interazione tra azioni regionali, nazionali e comunitarie. Poiché le azioni comunitarie sono complementari a quelle nazionali e regionali, l'esperienza acquisita in passato nell'UE (cfr. ad esempio le iniziative Resider, Rechar e RETEX) e in altre situazioni può tornare utile visto che al FEG non è stato affidato alcun compito di ristrutturazione.

4.5.5 In casi specifici, può essere vantaggioso ricorrere all'approccio settoriale nel quadro della nuova politica industriale per valutare le analisi e individuare gli strumenti da usare.

4.5.6 Per una serie di Stati membri riveste particolare importanza e interesse il fatto che le politiche salariali e occupazionali restino di competenza nazionale e che la Commissione non possa interferire nei settori di competenza nazionale. Di conseguenza, nell'insieme di misure elaborate da uno Stato membro per affrontare una particolare crisi, il contributo dell'UE deve concentrarsi esplicitamente sui singoli individui e sulle azioni che promuovano il reinserimento dei lavoratori licenziati nel mercato del lavoro. A questo proposito, il CESE rimanda ai criteri di applicazione dell'ex capitolo sociale della Comunità del carbone e dell'acciaio, che possono contribuire ad evitare le sovrapposizioni e i conflitti istituzionali.

4.6 L'autorità di bilancio ha un ruolo determinante. È positivo che il regolamento prescriva correttamente e dettagliatamente le procedure finanziarie da rispettare.

4.7 Il regolamento è stato pensato per i casi specifici di emergenza, che in generale richiedono un'azione veloce ed efficace. Questo significa che, nell'applicazione delle regole, la burocrazia deve essere comunque ridotta al minimo, mentre è richiesta al contempo la necessaria cautela. L'obiettivo dovrebbe rimanere quello di fornire un sostegno efficace nel più breve tempo possibile.

4.8 Nel passato (recente), la ristrutturazione è stata portata a termine con successo in una serie di casi, anche complicati. Sebbene ogni caso concreto sia comunque unico nel suo genere, l'ampia gamma di ristrutturazioni ha dimostrato che gli sforzi regionali concentrati di tutte le parti direttamente interessate, spesso sostenute dai rispettivi governi, con una chiara focalizzazione sulla creazione delle condizioni necessarie per imprese nuove o rafforzate, industriali e di servizi e per la ricollocazione, hanno favorito il successo degli interventi.

4.9 Nella maggior parte dei casi, i piani economici e sociali sono stati elaborati in stretta collaborazione con il governo nazionale, gli enti regionali e le parti sociali, che, di norma, hanno organizzato tavole rotonde e coinvolto tutte le parti direttamente interessate nella regione.

4.10 Per il FEG vanno previste e applicate procedure analoghe perché gli interventi nel quadro del Fondo ottengano buoni risultati. A tal fine i rappresentanti della Commissione dovranno partecipare in prima persona a questo tipo di incontri e di riunioni a livello regionale e locale.

## 5. Osservazioni particolari

5.1 Benché la dotazione finanziaria di 500 milioni di EUR assegnata al FEG sia stata decisa dalla Commissione a seguito di simulazioni statistiche fondate su casi concreti, il suo importo andrebbe valutato e possibilmente adeguato di anno in anno alla luce della situazione in continuo mutamento e di un reale *feedback* sull'applicazione di questo fondo.

5.2 L'articolo 2 enumera le gravi perturbazioni economiche che fanno scattare l'intervento del FEG. Il CESE sollecita il Consiglio ad esaminare, prima dell'entrata in vigore del regolamento, le definizioni dei fenomeni citati nel paragrafo introduttivo di questo articolo. Le definizioni eccessivamente generali possono impedire in una fase successiva un processo decisionale efficace in sede di autorità di bilancio. Definizioni troppo ristrette possono avere lo stesso effetto. Una discussione in sede di Consiglio può contribuire a risolvere il dilemma e raggiungere un punto di equilibrio. Tale discussione può inoltre fornire un utile contributo agli orientamenti della Commissione.

5.3 Le ragioni di un intervento del FEG devono essere specificate. Andrebbero prese in considerazione le azioni anticipatorie adottate dalle imprese stesse, dalle parti sociali e da altri soggetti direttamente interessati. Tutto ciò potrebbe essere inserito negli orientamenti della Commissione.

5.4 Nell'ambito della valutazione annuale e in vista di una possibile modifica in virtù dell'articolo 20, andrebbe considerata la possibilità di valutare i criteri di intervento di cui all'articolo 2 (numero di lavoratori interessati, dimensione territoriale e indicatori di occupazione) in modo da garantire che tali criteri presentino anche una flessibilità tale da consentire di tener conto della diversità di alcune regioni specifiche, specie nel caso di piccoli paesi che contano principalmente aziende di dimensioni medio-piccole.

5.5 L'articolo 3 ripartisce tra a) e b) le azioni ammissibili all'intervento finanziario del FEG. Il CESE nota che le misure di politica salariale come i diritti a pensione e le prestazioni sociali sono di competenza esclusiva degli Stati membri. Il FEG dovrebbe limitarsi a finanziare strutture preposte all'istruzione e alla formazione e la creazione di condizioni generali favorevoli. In circostanze determinate ciò può comprendere un'integrazione salariale di sostegno per le persone che hanno o sono in cerca di lavoro.

5.6 L'articolo 10, paragrafo 1, fissa il contributo massimo del FEG al 50 % dell'insieme di misure previste dallo Stato membro. Il CESE non intende discutere l'ammontare di questa percentuale, ma segnala che esiste una relazione tra il livello di contributo finanziario del FEG e il numero e le dimensioni dei casi che saranno trattati.

5.7 Per l'articolo 12, paragrafo 1, lettera b), il CESE propone la seguente formulazione: «le prove che sussistono le condizioni di cui all'articolo 2 e i requisiti di cui all'articolo 6».

5.8 A giudizio del CESE, le parti sociali ed altri diretti interessati nelle regioni devono essere coinvolti in ogni fase della procedura FEG. Anche il CESE e il Comitato delle regioni dovrebbero essere informati dalla Commissione.

5.9 Dal 2008 in poi la Commissione presenterà relazioni annuali sulle attività del FEG. Questa valutazione *ex post* potrà essere discussa in sede di Consiglio. L'articolo 20 prevede una revisione formale del regolamento entro il dicembre 2013. Il CESE raccomanda alla Commissione di inserire una valutazione del FEG anche nel Libro bianco prima dell'analisi intermedia del bilancio UE prevista entro il 2009.

Bruxelles, 13 settembre 2006

La Presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Anne-Marie SIGMUND