

III

(Atti preparatori)

COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

478^a SESSIONE PLENARIA DEL 22 E 23 FEBBRAIO 2012**Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione 2014-2020**

COM(2011) 608 definitivo — 2011/0269 (COD)

(2012/C 143/09)

Relatore: **SIECKER**Correlatore: **HABER**

Il Consiglio e il Parlamento europeo, rispettivamente in data 24 ottobre 2011 e 25 ottobre 2011, hanno deciso, conformemente al disposto dell'articolo 175, paragrafo 3, e dell'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione 2014-2020

COM(2011) 608 final - 2011/0269 (COD).

La commissione consultiva per le trasformazioni industriali (CCMI), incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 9 febbraio 2012.

Alla sua 478^a sessione plenaria, dei giorni 22 e 23 febbraio 2012 (seduta del 23 febbraio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 158 voti favorevoli, 10 voti contrari e 8 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Il CESE accoglie con favore il fatto che la Commissione abbia presentato una proposta volta a prorogare la validità del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG) [in prosieguo: "il Fondo"]. Al tempo stesso però il Comitato non è convinto che tutte le proposte della Commissione risolveranno i problemi legati al Fondo. Il numero di domande di contributo del FEG è stato e continua a essere estremamente esiguo, e il CESE non crede che la sua estensione all'agricoltura sia la soluzione giusta per affrontare questa carenza. Il Comitato raccomanda invece alcune misure aggiuntive per migliorarne l'utilizzo, ad esempio abbassando le soglie e velocizzando la procedura, trattandosi di uno strumento che ha funzionato piuttosto bene laddove è stato utilizzato.

1.2 Uno dei motivi di tale sottoutilizzo è la procedura del FEG, caratterizzata da un'eccessiva lentezza e complessità amministrativa, derivanti dalla specificità del Fondo stesso. La Commissione non può decidere senza coinvolgere il Parlamento europeo e il Consiglio. Una volta coinvolta l'autorità di bilancio,

occorre osservare una serie di procedure particolarmente dispendiose in termini di tempo per l'approvazione di tutte le domande di sostegno, con un notevole dispendio di risorse amministrative che avrebbero potuto essere utilizzate meglio.

1.3 Il CESE suggerisce di abbassare a 200 la soglia degli esuberi (rispetto ai 500 proposti) richiesta per la presentazione delle domande, e di aumentare il cofinanziamento da parte dell'UE al 75 % per migliorare ulteriormente l'utilizzo del FEG. Il CESE esprime altresì apprezzamento per il fatto che la nozione di "lavoratore" sia stata ampliata in modo da comprendere anche i lavoratori titolari di contratti a durata determinata e i lavoratori interinali, ed è d'accordo sul fatto che il Fondo debba inoltre essere esteso ai lavoratori autonomi, che in quanto tali sono importanti attori sul mercato del lavoro e tra i primi a risentire delle conseguenze sia della globalizzazione che delle crisi economiche. Il Fondo non è stato concepito per fornire assistenza ai datori di lavoro, pertanto il CESE non è d'accordo sulla sua estensione ai proprietari/dirigenti di PMI. La DG Imprese e industria ha una sezione specificamente dedicata alle politiche relative alle PMI, con importanti programmi di sostegno. Il FEG non dovrebbe interferire con tali programmi.

1.4 Il CESE desidera segnalare altre due possibilità per migliorare le prestazioni del FEG: informare le PMI sulle opportunità del FEG con una campagna d'informazione di ampia portata e coinvolgere le parti sociali fin dall'inizio della procedura durante la presentazione delle domande di aiuto del fondo. Il CESE desidera altresì esprimere il proprio stupore per la decisione del Consiglio del dicembre 2011 di eliminare la possibilità di utilizzare il FEG per combattere le inattese conseguenze sociali della crisi economica durante gli ultimi due anni dell'attuale durata del fondo (2012 e 2013), tenuto conto soprattutto del fatto che l'analisi delle domande di aiuto del FEG mostra che il fondo ha ottenuto risultati positivi da questo punto di vista. Il CESE invita pertanto il Consiglio a riconsiderare la propria decisione e desidera rendere assolutamente chiara la propria intenzione di includere questa dimensione nel prolungamento del Fondo dal 2014 al 2020.

1.5 Il CESE non concorda con la proposta di estendere il Fondo all'agricoltura ma riconosce che occorrerà intervenire a favore di questo settore quando entreranno in vigore accordi futuri, come il Trattato Mercosur. Quest'ultimo, in particolare, potrà risultare vantaggioso per l'UE nel suo insieme, ma all'interno dell'Unione i principali beneficiari saranno l'industria e i servizi, mentre l'agricoltura risulterà penalizzata. La Commissione si attende che i futuri accordi commerciali possano avere lo stesso impatto. È giusto che l'agricoltura riceva un indennizzo per gli svantaggi che subirà, ma ciò dovrà avvenire con un intervento ad hoc a sostegno del settore, ad esempio nel quadro dei fondi strutturali legati alla politica agricola comune. Il CESE chiede con forza che il FEG, istituito per aiutare i lavoratori licenziati a reinserirsi nel mercato del lavoro, continui a essere riservato a questo scopo.

1.6 Il CESE insiste affinché sia mantenuto il funzionamento del Fondo in periodo di crisi, ed esso possa in particolare essere impiegato nelle situazioni di delocalizzazione/trasferimento di attività industriali in seno all'Unione europea.

2. Sintesi della 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, al fine di fornire un aiuto specifico, un tantum, per facilitare il reinserimento dei lavoratori licenziati di regioni o settori colpiti da gravi perturbazioni economiche risultanti dalle delocalizzazioni in paesi terzi, da un aumento sostanziale delle importazioni o da un calo graduale della quota di mercato dell'UE in un determinato settore. Il criterio principale per un finanziamento a titolo del FEG era quello di un numero di licenziamenti superiore a 1 000 unità in una società o in un gruppo di società all'interno di uno stesso settore in una determinata regione o in due regioni contigue.

2.2 Il FEG era stato istituito per una durata coincidente con il periodo di programmazione 2007-2013. Le azioni ammissibili erano la riqualificazione, l'assistenza a favore della ricollocazione professionale e dell'avviamento di imprese, nonché le integrazioni salariali speciali. Il FEG interviene su richiesta di uno Stato membro. Il contributo erogato dall'UE non poteva superare il 50 % del totale dei costi stimati per il complesso delle misure previste dallo Stato membro. Nel 2009 i criteri per la concessione di un aiuto sono stati adeguati a seguito della pressione

della crisi economica: la soglia richiesta di licenziamenti è stata ridotta da 1 000 a 500 e la partecipazione dell'UE ai progetti del FEG è stata aumentata dal 50 al 65 %.

2.3 Nell'ottobre 2011, la Commissione ha presentato una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio per estendere il FEG al periodo di programmazione 2014-2020, per contribuire agli obiettivi della strategia Europa 2020 e per includere tra i beneficiari degli aiuti anche il settore dell'agricoltura. Per garantire che l'aiuto fornito a titolo del FEG sia disponibile per i lavoratori indipendentemente dal loro contratto di lavoro o dal tipo di rapporto di lavoro, la nozione di "lavoratori" è ampliata in modo da comprendere non solo i lavoratori che dispongono di contratti di lavoro a durata indeterminata, ma anche i lavoratori titolari di contratti a durata determinata, i lavoratori interinali, i proprietari/dirigenti di micro, piccole e medie imprese e i lavoratori autonomi (compresi gli agricoltori). La partecipazione dell'UE ai progetti del FEG varierà dal 50 al 65 %.

2.4 La Commissione propone che il FEG resti collocato al di fuori del quadro finanziario pluriennale (QFP) a causa del carattere imprevedibile e urgente delle circostanze che giustificano il suo intervento. Le spese a livello di Unione dovrebbero essere orientate sui risultati. Per le spese collegate al FEG, il QFP fissa come obiettivo che almeno il 50 % dei lavoratori che ricevono un aiuto del FEG trovino un impiego stabile entro 12 mesi. Per consentire alla Commissione di verificare se gli Stati membri registrano successi nel perseguimento di questo obiettivo, gli Stati membri presenteranno una relazione intermedia dopo 15 mesi.

3. Osservazioni generali

3.1 Il FEG è stato istituito come una specie di intervento d'urgenza, ossia di strumento che consente all'UE di fornire una risposta rapida e flessibile a sostegno dei lavoratori dipendenti rimasti disoccupati a seguito della globalizzazione. Il capitale disponibile per il FEG ammontava a 3,5 miliardi di euro per l'intero arco di sette anni (dal 2007 al 2013). Nei primi cinque anni (2007-2011) sono stati utilizzati poco più di 364 milioni di euro dei 2,5 miliardi disponibili per quel periodo. Le principali ragioni di questo modesto utilizzo del FEG vanno ricercate nella sua procedura caratterizzata da un'eccessiva lentezza e complessità amministrativa, nell'elevata soglia di 1 000 esuberi e nel modesto livello (50 %) di cofinanziamento. L'utilizzo è migliorato nel 2009, dopo che la soglia ammessa è stata ridotta da 1 000 a 500 esuberi, il tasso di cofinanziamento da parte dell'UE è stato aumentato dal 50 al 65 %, a certe condizioni, e sono state ammesse richieste per combattere le conseguenze non solo della globalizzazione ma anche della crisi economica.

3.2 Dopo questi adeguamenti, l'utilizzo del FEG è migliorato, passando da 8 richieste nel 2007 e 5 nel 2008 a 29 nel 2009 e nel 2010. Nel 2011 sono state approvate 8 domande e altre 18 sono ancora in fase di valutazione. Il FEG è stato principalmente utilizzato per combattere le conseguenze della crisi (53 domande in 3 anni, dal 2009 - anno in cui il FEG è stato esteso alle conseguenze della crisi - al novembre 2011) piuttosto che quelle della globalizzazione (26 domande in 5 anni). Le 53 domande relative alla crisi e le 26 relative alla globalizzazione hanno interessato rispettivamente 48 607 e 28 135 lavoratori, cosicché in totale sono stati 76 742 i lavoratori aiutati a mantenere la loro occupabilità.

3.3 La valutazione intermedia del FEG ha analizzato quanti lavoratori interessati hanno trovato un altro lavoro entro un anno sulla base delle 15 relazioni disponibili all'epoca per il periodo 2007-2009. Il tasso medio di ricollocamento è risultato pari al 41,8 %. I tassi di ricollocamento superano il valore di riferimento del 50 % in 6 dei 15 primi casi cofinanziati dal FEG, mentre non raggiungono l'obiettivo in 9 dei 15 casi. La differenza nei dati relativi al ricollocamento è ampia: si va da un elevato 78,2 % in un caso in Germania a tassi notevolmente inferiori del 4-6 % in alcuni casi in Portogallo, Spagna e Italia. Al fine di ottenere livelli comparabili di efficacia, si potrebbe prendere in considerazione l'idea di collegare una parte del sostegno concesso ai risultati degli aiuti. A medio termine (oltre 12 mesi dopo la concessione dell'aiuto a titolo del FEG) i tassi di ricollocamento sono aumentati nella maggior parte dei casi (dove le informazioni erano disponibili), malgrado l'impatto della crisi economica mondiale sulle economie locali. Il tasso di occupazione dei beneficiari del FEG è aumentato nel tempo in 8 casi e diminuito in 3 casi. In media, nell'insieme dei casi, il tasso di ricollocamento è aumentato di 7 punti percentuali. Sembra legittimo concludere che nel complesso, malgrado il modesto utilizzo del Fondo, i risultati appaiono positivi.

3.4 Un aspetto che non è stato affrontato è il terzo motivo del modesto utilizzo del FEG, ovvero il fatto che il Fondo non dispone di un bilancio proprio, per cui l'autorità di bilancio, in questo caso il Parlamento europeo e il Consiglio, deve decidere separatamente di volta in volta se ogni singola domanda può beneficiare dell'aiuto. Sebbene il modello, che è uno strumento esterno alle strutture esistenti dell'UE, abbia reso possibile una risposta rapida e flessibile, la procedura che è stato necessario seguire per ragioni di accuratezza risulta estremamente lunga e complessa dal punto di vista amministrativo. Occorre a tale proposito tener conto dei costi elevati che comporta la procedura di approvazione; si pensi ad esempio alla traduzione in 22 lingue, al costo delle sale di riunione e dei documenti per le riunioni, al tempo dei partecipanti e all'interpretazione, voci che riguardano le varie fasi del processo. Essendo state approvate tutte le domande, ci si chiede se non sarebbe stato meglio destinare a favore dei lavoratori colpiti le spese sostenute per la procedura di approvazione. Il vantaggio dell'attuale procedura per il FEG è la sua estrema trasparenza e la sua capacità di rendere visibile l'impegno dell'UE nella lotta contro l'esclusione sociale. Sebbene la trasparenza e la visibilità siano della massima importanza occorre intervenire per accelerare la procedura e ridurre i costi.

3.5 Altri modelli possibili citati nella proposta e nei documenti di accompagnamento ⁽¹⁾ sono l'integrazione del FEG nell'FSE o il prolungamento del FEG come organo indipendente dotato di un bilancio proprio. Entrambi i modelli presentano vantaggi e svantaggi. Lo svantaggio principale, se il FEG venisse integrato nell'FSE, sarebbe la necessità di una chiara allocazione dal bilancio UE, nonostante il fatto che sia impossibile pianificare o programmare esuberi su larga scala. Alcuni vantaggi palesi sarebbero la coerenza e la complementarità con l'FSE, l'eventuale accorciamento del processo decisionale, nonché la semplificazione e lo sveltimento della procedura per le domande di aiuto del FEG. L'opzione 3 (prolungare il FEG trasformandolo in un organo indipendente dell'UE con una propria dotazione di bilancio), ha, oltre a diversi svantaggi, un solo vantaggio: rafforzare la visibilità della solidarietà europea.

4. Osservazioni specifiche

4.1 Il CESE desidera innanzitutto esprimere il proprio stupore per la decisione del Consiglio del dicembre 2011 di ritirare la possibilità di utilizzare il FEG per combattere le inattese conseguenze sociali della crisi economica, quando si rende necessario il ricorso a un intervento d'urgenza durante gli ultimi due anni dell'attuale durata del Fondo (2012 e 2013). L'analisi delle domande di aiuto del FEG presentate fino al 17 novembre 2011 mostra molto chiaramente che il Fondo ha ottenuto risultati decisamente positivi in questo ambito e meno positivi nel conseguimento del suo obiettivo originario di combattere le conseguenze della globalizzazione. Sia nel 2009 che nel 2010 sono state accolte 23 domande per combattere le conseguenze della crisi, e solo 6 domande per combattere le conseguenze della globalizzazione. Il CESE invita pertanto il Consiglio a prendere in considerazione la possibilità di utilizzare il FEG anche per combattere le conseguenze della crisi, fino a quando questa non sarà superata. Il CESE desidera rendere assolutamente chiara la propria intenzione di includere nel prolungamento del Fondo la sua estensione alla lotta contro le conseguenze della crisi economica, oltre a un ulteriore abbassamento dei requisiti necessari per presentare una domanda di contributo.

4.2 Sebbene il numero di domande di contributo sia aumentato dopo il 2008, il ricorso al FEG resta ancora decisamente modesto. Appare quindi sensato abbassare le soglie ammissibili per le domande oltre i limiti proposti. Nei risultati preliminari della revisione intermedia del FEG, si afferma, in relazione alla diminuzione della soglia relativa ai licenziamenti da 1 000 a 500: "Tuttavia, in alcuni contesti, questa soglia ridotta verrebbe considerata ancora troppo elevata, poiché perfino la perdita di soli 200-300 posti di lavoro potrebbe provocare una grave perturbazione a livello locale e regionale." La soglia in vigore (di 500 dipendenti) potrebbe risultare ancora troppo elevata se si tiene conto dei processi di delocalizzazione e di esternalizzazione attualmente in corso. Pertanto il CESE consiglia di abbassare tale soglia a 200 esuberi.

4.3 Il CESE desidera segnalare altre due possibilità per migliorare le prestazioni del FEG. Premesso che le PMI sono generalmente troppo piccole e dispongono di risorse troppo modeste per essere completamente informate sulle possibilità offerte dall'UE in determinate circostanze, e che probabilmente molte PMI che si trovano a fronteggiare i problemi per i quali il FEG offre una soluzione non sono nemmeno al corrente dell'esistenza di questo fondo e non possono quindi approfittarne, il CESE ipotizza che si potrebbero trarre enormi vantaggi informando i proprietari/dirigenti delle PMI sulle opportunità offerte dal FEG, con una campagna d'informazione di ampia portata. Un'altra idea per migliorare le prestazioni del FEG potrebbe consistere nel coinvolgere le parti sociali fin dall'inizio della procedura al momento della presentazione delle domande di aiuto del fondo.

4.4 Finora la valutazione ha fornito alcune indicazioni secondo le quali le forti riserve degli Stati membri durante la prima fase del funzionamento del FEG si basavano in parte sull'elevato contributo proprio che doveva essere versato. Per tale motivo nel 2009 le percentuali sono state modificate e ciò sembra aver sortito un effetto positivo. Poiché la crisi attuale continua a richiedere strumenti solidi e attivi per il mercato del lavoro, il CESE raccomanda di aumentare il cofinanziamento da parte dell'UE al 75 % per migliorare ulteriormente l'utilizzo del FEG.

⁽¹⁾ SEC(2011) 1130, 1131 e 1133 final.

4.5 La Commissione europea propone di continuare con lo stesso modello dell'attuale FEG, come strumento contro la crisi collocato al di fuori del quadro finanziario. Lo svantaggio di questo modello è rappresentato dalle lente e complesse procedure amministrative che esso comporta. Gli oneri amministrativi dipendono da una serie di strozzature che si verificano in parte a Bruxelles e in parte negli Stati membri. Il CESE invita la Commissione ad adoperarsi per trovare una soluzione per evitare tali strozzature, affinché la procedura divenga più flessibile e veloce e non sia più percepita come un ostacolo per i potenziali richiedenti. Le domande di contributo, ad esempio, vengono presentate dalle regioni ma devono passare attraverso il livello nazionale, rallentando notevolmente l'iter. Un riesame di tali procedure consentirebbe quindi di ottenere un notevole guadagno in termini di efficienza.

4.6 Il CESE esprime apprezzamento per il fatto che nel nuovo regolamento la nozione di "lavoratore" sia stata ampliata in modo da comprendere non solo i lavoratori che dispongono di contratti di lavoro a durata indeterminata ma anche i lavoratori titolari di contratti a durata determinata e i lavoratori interinali. Tuttavia esprime riserve sul fatto che in tale nozione debbano rientrare anche i lavoratori autonomi. Il FEG è stato concepito come uno strumento flessibile per aiutare i lavoratori che sono rimasti disoccupati per le conseguenze della globalizzazione. Lo status di lavoratore autonomo varia notevolmente da uno Stato membro all'altro: dagli esperti altamente specializzati con una posizione forte sul mercato del lavoro ai lavoratori autonomi economicamente dipendenti, che si trovano di fatto nelle stesse condizioni dei lavoratori dipendenti, alle micro imprese formate da una sola persona. Un'elevata percentuale di questi lavoratori autonomi rappresenta una quota importante del mercato del lavoro. I lavoratori autonomi saranno tra i primi a essere colpiti dalle conseguenze sia della globalizzazione che delle crisi economiche. Il CESE propone quindi di estendere il FEG a questi partecipanti al mercato del lavoro, per prevenire la disoccupazione e incoraggiare un miglior utilizzo del Fondo.

4.7 Il CESE mantiene le sue riserve riguardo ai proprietari/dirigenti delle PMI: se infatti sono proprietari/dirigenti di una PMI che assume personale allora essi svolgono il ruolo di datori di lavoro e quindi non possono beneficiare del FEG, il quale è stato concepito per aiutare i lavoratori che sono rimasti disoccupati. Fornendo assistenza delle imprese, si potrebbe facilmente creare una distorsione della concorrenza con le altre PMI. L'applicazione del FEG a questo gruppo interferirebbe con la politica della DG Imprese e industria per le PMI, che prevede un ampio ventaglio di programmi di istruzione, formazione e innovazione. Quindi il CESE ritiene che i proprietari/dirigenti delle PMI in quanto tali non siano ammissibili ai contributi del Fondo. I

dipendenti di queste PMI possono tuttavia beneficiare del Fondo qualora siano rimasti disoccupati a seguito delle inattese conseguenze della globalizzazione e qualora soddisfino le altre condizioni del FEG.

4.8 Il CESE dissente in merito all'estensione del FEG agli agricoltori. La Commissione giustifica la propria proposta secondo la quale fino a oltre l'80 % delle risorse del FEG dovrebbe essere utilizzato per le aziende agricole con un riferimento ai negoziati sui futuri accordi commerciali. L'UE ha già stimato che i trattati, come il Trattato Mercosur tra l'UE ed alcuni paesi sudamericani, risulteranno vantaggiosi per l'UE nel suo insieme, ma all'interno dell'Unione i principali beneficiari saranno l'industria e i servizi, mentre l'agricoltura risulterà penalizzata. Molti di questi futuri accordi produrranno verosimilmente effetti analoghi.

4.9 La proposta prevede che il FEG fornisca "un aiuto specifico e puntuale ai lavoratori colpiti da esuberi collegati ai grandi cambiamenti strutturali derivanti dalla crescente mondializzazione della produzione e delle strutture commerciali". Nel paragrafo successivo, la Commissione aggiunge che "l'Unione mobiliterà inoltre il FEG per fornire un aiuto in caso di esuberi su vasta scala dovuti a un grave deterioramento della situazione economica locale, regionale o nazionale in seguito a una crisi inattesa. Il campo di applicazione degli interventi del FEG sarà inoltre ampliato al fine di fornire un sostegno transitorio agli agricoltori per facilitare il loro adattamento a una nuova situazione del mercato risultante dalla conclusione da parte dell'Unione di accordi commerciali relativi a prodotti agricoli".

4.10 Vi sono alcune importanti ragioni per le quali il FEG non è idoneo a essere esteso all'agricoltura. I problemi che dovrà affrontare l'agricoltura a seguito di questi accordi commerciali saranno strutturali, dato che i futuri trattati sortiranno probabilmente gli stessi risultati, mentre il FEG resterà uno strumento temporaneo. Inoltre, gli accordi commerciali come il Trattato Mercosur, i cui negoziati durano generalmente alcuni anni, non possono essere equiparati a "gravi deterioramenti della situazione economica locale, regionale o nazionale in seguito a una crisi inattesa". Essi rappresenteranno invece dei gravi deterioramenti della situazione economica locale, regionale o nazionale in seguito ad azioni dell'Unione europea intenzionali e attentamente preparate. È evidente che l'agricoltura dovrebbe ricevere un indennizzo per gli svantaggi subiti, ma ciò dovrebbe avvenire con uno strumento ad hoc a sostegno del settore. Il CESE chiede con forza che il FEG, istituito per aiutare i lavoratori licenziati a reinserirsi nel mercato del lavoro, continui a essere riservato a questo scopo.

Bruxelles, 23 febbraio 2012

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON