



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 16.12.2008
SEC(2008) 3056

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

che accompagna la

Proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

che modifica il regolamento (CE) n. 1927/2006 che istituisce un Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

{COM(2008) 867 definitivo}
{SEC(2008) 3055}

INTRODUZIONE

Date le dimensioni e la rapida evoluzione dell'attuale crisi economica si è dovuto modificare la proposta elaborata sulla base della presente valutazione d'impatto. Nel suo Piano europeo di ripresa economica, adottato il 26 novembre 2008, la Commissione ha annunciato la sua proposta di allargare il campo d'azione del FEG quale risposta europea alla crisi, allo scopo di farne uno strumento di intervento tempestivo ed efficace conforme ai principi fondamentali di solidarietà e di giustizia sociale. Tale iniziativa ha portato all'introduzione, nella proposta finale, di una disposizione che prevede l'allargamento del campo d'azione del Fondo ai casi di "gravi perturbazioni dell'economia a causa della globalizzazione", aspetto non contemplato dalla versione della valutazione d'impatto presentata dal comitato di valutazione.

La valutazione d'impatto verte sulla revisione programmata del regolamento (CE) n. 1927/2006 relativo al Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione ("regolamento FEG"), il cui articolo 20 prevede che la Commissione possa presentare una proposta di revisione del regolamento sulla base della sua prima relazione annuale. La Commissione ha adottato la sua relazione il 2 luglio 2008 nel corso del primo anno di funzionamento del FEG e ha indicato nella stessa relazione che avrebbe analizzato le possibilità di rafforzare l'efficacia del Fondo. La valutazione d'impatto è stata realizzata tra luglio e settembre 2008. Date le scadenze ravvicinate imposte dalla procedura in seno al Parlamento europeo, gli altri servizi interessati sono stati consultati su una base ad hoc nel corso dell'elaborazione della valutazione d'impatto.

La Commissione ha consultato gli esperti degli Stati membri e le parti sociali a due riprese: la prima volta nel luglio 2008 tramite un questionario relativo agli interventi e alla gestione del FEG, nonché ai possibili miglioramenti individuati nella relazione annuale FEG e, una seconda volta, in occasione di una conferenza dei rappresentanti degli Stati membri e di altre parti interessate tenutasi a Bruxelles il 4 settembre 2008. Oltre che sui pareri espressi dagli Stati membri e da altri soggetti interessati in risposta alla consultazione, la valutazione d'impatto si è basata anche su informazioni esterne pertinenti. Essa è stata oggetto di revisione per tener conto dei pareri del comitato di valutazione d'impatto.

DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Il FEG è stato istituito nel dicembre 2006 per permettere all'Unione europea di dimostrare solidarietà e fornire un sostegno ai lavoratori in esubero in conseguenza di trasformazioni rilevanti della struttura del commercio mondiale a causa della globalizzazione. Esso copre il periodo 2007 - 2013 e dispone di un bilancio annuale massimo di 500 Mio EUR destinato a sostenere finanziariamente misure di politica attiva del mercato del lavoro, quali l'accompagnamento nella ricerca di un posto di lavoro o le indennità di formazione o di mobilità. Secondo quanto indicato nella valutazione d'impatto contenuta nella proposta iniziale del regolamento FEG,¹ il Fondo avrebbe potuto erogare un aiuto pari a 10 000 - 20 000 EUR a 35 000 - 50 000 lavoratori all'anno.

¹ SEC(2006)274 che accompagna il documento COM(2006) 91 definitivo

Le cifre relative ai primi 18 mesi di funzionamento del FEG sono di gran lunga inferiori: nel 2007 e nel corso del primo semestre del 2008, 8 Stati membri hanno presentato al Fondo 12 richieste di aiuto per un importo totale di 67,5 Mio EUR ripartiti su 15 000 lavoratori, il che corrisponde ad una media di 4 500 EUR per lavoratore.

Inoltre, nella sua proposta relativa ad un Piano europeo di ripresa economica la Commissione ha sottolineato la necessità che il FEG divenga uno strumento d'intervento rapido più efficace e che per rispondere alla crisi sia sfruttato a fondo il suo potenziale. Secondo il regolamento FEG nella sua forma attuale solo nel caso di licenziamenti per motivi collegati alla situazione degli scambi commerciali è possibile fruire di un aiuto del Fondo. Le conseguenze della crisi mondiale sull'economia reale e sull'occupazione sono tuttavia diverse da quelle indotte dagli scambi commerciali (internazionali). La Commissione propone pertanto non solo di abbassare la soglia di ammissibilità ad un aiuto da parte del FEG, ma anche di modificare le condizioni necessarie per beneficiare di tale aiuto al fine di estenderlo anche ai licenziamenti conseguenti a gravi perturbazioni dell'economia e di consentire in tal modo una reazione immediata alle conseguenze della crisi sull'occupazione. Il FEG sarà così in grado di venire in soccorso di un numero maggiore di lavoratori privati del lavoro a causa della globalizzazione, ma non ancora beneficiari di un aiuto. Fondamentale è accertare:

- se l'obiettivo dichiarato di solidarietà sia stato raggiunto dall'attuale FEG, ossia se i lavoratori licenziati interessati hanno accesso al Fondo;
- se le azioni del Fondo siano adeguate alle necessità individuali;
- se il FEG sia lo strumento appropriato per far fronte alla crisi finanziaria mondiale.

Nel 2007 l'European Restructuring Monitor (ERM o Osservatorio sulla ristrutturazione in Europa) ha registrato 66 casi di ristrutturazione di imprese, che hanno coinvolto più di 1 000 lavoratori, ai quali si sono aggiunti altri 38 casi nel primo semestre del 2008, rispetto ai soli 12 casi sottoposti al FEG nel 2007 e nel 2008. Le cifre fornite dall'ERM riguardano tutti i tipi di eventi e ad alcuni di essi non si applicano chiaramente le condizioni di ammissibilità quali definite attualmente dal FEG. Tuttavia, alcuni Stati membri hanno informato la Commissione che, anche secondo le norme attuali, sarebbe stato possibile presentare al FEG altre domande di intervento, ma così non è stato per varie ragioni. I dati raccolti dalle amministrazioni nazionali e i pareri espressi nel corso della consultazione indicano la possibilità di licenziamenti protratti in un periodo di tempo relativamente lungo, il che non consente di raggiungere la soglia prevista nel periodo di riferimento. È oltremodo difficile ottenere informazioni a livello regionale e locale entro periodi di riferimento brevi.

L'ERM ha inoltre rilevato 73 eventi che hanno coinvolto 500 - 1 000 lavoratori, alcuni dei quali, come nel caso dei licenziamenti più massicci, sono dovuti presumibilmente a modifiche della struttura del commercio mondiale. Tuttavia, i lavoratori licenziati per ragioni legate al commercio mondiale non possono beneficiare dell'aiuto del Fondo secondo gli attuali criteri di ammissibilità.

Sulla base di queste considerazioni si può pertanto concludere che l'obiettivo di solidarietà che il FEG si è prefissato è raggiunto solo in parte con le norme attuali e che il problema può essere risolto abbassando da 1 000 a 500 la soglia dei licenziamenti necessaria per poter ricorrere al FEG.

Per quanto riguarda l'adeguatezza delle azioni del FEG alle esigenze dei singoli lavoratori, dall'analisi dei casi trattati dal Fondo, dalle domande più frequenti rivolte alla Commissione e dai contributi degli esperti degli Stati membri e di altri parte interessate emerge che la combinazione di condizioni da rispettare (in particolare l'obbligo di attuare un insieme coordinato di servizi personalizzati nello spazio di 12 mesi) nuoce alla qualità delle azioni e non dà il tempo di dimostrare l'efficacia delle misure di reinserimento professionale, soprattutto di quelle a favore dei lavoratori più vulnerabili. Si propone pertanto di prorogare il periodo di attuazione a 24 mesi.

Inoltre, al fine di rendere più interessante per gli Stati membri il cofinanziamento da parte del FEG, si propone di aumentare al 75% il tasso di intervento standard onde ravvicinarlo a quello dei Fondi strutturali.

OBIETTIVI

L'obiettivo politico generale consiste nel dotare l'Unione europea di uno strumento efficace per reagire in modo flessibile e con fiducia alle gravi perturbazioni economiche che accompagnano la globalizzazione. L'obiettivo politico specifico consiste nel fare del FEG uno strumento più efficace e flessibile allargandone il campo d'azione e rafforzando la sua capacità di reinserimento professionale dei lavoratori in esubero a causa della globalizzazione. Gli obiettivi operativi perseguiti sono: 1) adeguare i criteri di ammissibilità affinché tengano maggiormente conto delle caratteristiche del mercato del lavoro; 2) accrescere l'efficacia delle misure di reinserimento; 3) rendere più interessante per gli Stati membri il cofinanziamento da parte del FEG; 4) garantire un trattamento equo a tutti i lavoratori interessati dagli sviluppi della situazione sui mercati mondiali; 5) migliorare la qualità delle domande e delle misure; 6) assicurare la certezza giuridica riguardo ad aspetti essenziali non definiti nel regolamento FEG nella sua forma attuale.

OPZIONI STRATEGICHE E VALUTAZIONE

Quattro opzioni - di cui la terza con due varianti - sono state valutate in funzione del loro impatto sociale, economico e finanziario:

- L'opzione 1, "*Nessun cambiamento*" non prevede cambiamenti nell'applicazione del regolamento FEG. Questa opzione ha il vantaggio di assicurare la continuità del quadro normativo e degli aspetti pratici della messa in atto degli interventi finanziati dal FEG. Il 2007 e il 2008 sono stati anni particolari per il fatto che il numero dei licenziamenti in massa è stato eccezionalmente basso; si può pertanto supporre che il numero di eventi ammissibili ad un contributo del FEG raddoppi nel 2009 e negli anni seguenti.
- L'opzione 2, "*Nessun cambiamento ma miglioramenti*", prevede alcuni miglioramenti a livello operativo senza apportare modifiche al regolamento FEG. Tali miglioramenti consisterebbero nel semplificare le procedure e le condizioni per la presentazione delle domande; nell'avvalersi delle reti esistenti per promuovere il FEG tra i potenziali interessati e scambiare buone pratiche; nel chiarire la questione dell'ammissibilità del settore dei servizi e di misure quali le indennità di mobilità e i microcrediti; nell'intensificare le attività di sensibilizzazione destinate a dare maggiore visibilità al FEG. Tale opzione presenta tuttavia alcuni inconvenienti che faranno del FEG uno strumento di finanziamento meno efficace di quanto sperato dal legislatore: per gli Stati membri sarà

sempre difficile soddisfare i criteri previsti per un intervento del Fondo e la breve durata dei periodi di finanziamento non agevolerà l'attuazione di interventi commisurati alle necessità dei lavoratori interessati.

L'opzione 3, "*Miglioramenti e cambiamenti operativi*", prevede due varianti che la Commissione ha valutato dal punto di vista del criterio "ammissibilità":

- secondo la "variante A: Commercio" dell'opzione 3, i cambiamenti dei flussi commerciali internazionali continueranno a costituire il criterio di ammissibilità, ma il regolamento FEG sarà modificato nel modo seguente: riduzione del numero soglia dei licenziamenti da 1 000 a 500; presa in considerazione dei licenziamenti di lavoratori che soddisfano le condizioni necessarie per un aiuto del Fondo, intervenuti prima dell'inizio del periodo di riferimento; proroga da 12 a 24 mesi del periodo di utilizzo dell'aiuto del FEG; definizione esatta dell'importo disponibile per un'assistenza tecnica su iniziativa della Commissione ed allargamento del campo d'assistenza tecnica tramite l'inclusione di attività di pianificazione; chiarimento del significato del termine "utilizzo" del contributo finanziario; innalzamento del tasso standard di finanziamento da parte del FEG dal 50% al 75% dei costi totali. Grazie alla "variante A: Commercio" dell'opzione 3 beneficerà del FEG un numero maggiore di lavoratori in esubero e per un periodo più lungo. L'impatto in termini di reinserimento professionale e di efficacia delle misure cofinanziate sarà nettamente positivo. Tale variante non permetterà tuttavia al FEG di garantire un trattamento equo di tutti i lavoratori in esubero in conseguenza delle rilevanti trasformazioni che interessano i mercati mondiali.
- Secondo la "variante B: Mercati" dell'opzione 3, il regolamento del FEG sarà modificato nel modo suindicato con una differenza: il criterio di ammissibilità sarà esteso per includere, oltre alle trasformazioni rilevanti della struttura del commercio mondiale, altre che interessano i mercati del lavoro, tra cui i mutamenti intervenuti nelle tecnologie relative ai prodotti e alla produzione, i mutamenti nell'organizzazione della produzione (ad esempio, l'esternalizzazione effettuata dalle imprese) nonché l'accessibilità delle materie prime, i prezzi ad esse relativi e altri fattori. La "variante B: Mercati" dell'opzione 3 abbinerà l'impatto positivo della variante precedente con una solidarietà e un'inclusione sociale rafforzate, grazie ad una più ampia gamma di eventi legati alla globalizzazione ammissibili ad un aiuto del FEG.
- Secondo l'opzione 4 "*Miglioramenti e cambiamenti operativi in risposta a gravi perturbazioni dell'economia a causa della globalizzazione*" il regolamento sarà modificato come secondo la variante "Commercio", ma il campo d'azione sarà allargato più che nell'opzione "Mercati". Tale opzione riunirà pertanto tutti gli elementi positivi delle altre opzioni e permetterà inoltre al FEG di meglio rispondere alle necessità sorte in conseguenza della crisi finanziaria mondiale.

CONCLUSIONI

Dall'analisi effettuata dalla Commissione risulta che l'opzione 4 "*Miglioramenti e cambiamenti operativi in risposta a gravi perturbazioni dell'economia a causa della globalizzazione*" presenta tutti i vantaggi delle altre opzioni ed è in grado di far fronte ad un maggior numero di eventi legati alla mondializzazione e di far sì che un maggior numero di lavoratori fruiscono di un aiuto del FEG. L'opzione 4 è pertanto considerata quella che

realizza al meglio l'obiettivo di solidarietà in quanto consentirebbe di assistere finanziariamente un numero maggiore di lavoratori licenziati.