

XVIII legislatura

**Proposta di regolamento
del Parlamento europeo
e del Consiglio sul Fondo
europeo di adeguamento
alla globalizzazione
(COM (2018) 380)**

ottobre 2018
n. 16



Servizio studi del Senato



SERVIZIO STUDI
TEL. 066706-2451
studi1@senato.it

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVIII legislatura

Proposta di regolamento del
Parlamento europeo e del
Consiglio sul Fondo
europeo di adeguamento
alla globalizzazione
(COM (2018) 380)

ottobre 2018
n. 16

a cura di: L. Lo Prato

INDICE

INTRODUZIONE	7
CONTESTO	9
RELAZIONE DEL GOVERNO ITALIANO	11
SINTESI DELLE MISURE PROPOSTE.....	11
Missione e beneficiari	11
Contributi finanziari	14
Obblighi di relazione, valutazione e gestione	16
Atti di esecuzione e atti delegati.....	18
VALUTAZIONE D'IMPATTO E <i>ITER</i> PRESSO GLI ALTRI PARLAMENTI NAZIONALI DELL'UNIONE	21
ITER DI APPROVAZIONE E PROSPETTIVE NEGOZIALI.....	22

INTRODUZIONE

Il 30 maggio 2018 la Commissione europea ha presentato la proposta di regolamento [COM\(2018\) 380](#) sul Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG), intesa a consentire il prosieguo senza limiti di tempo dell'attività del Fondo.

Ai sensi dell'art. 6 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, la presente proposta è stata segnalata dal Governo fra gli atti dell'Unione di particolare interesse nazionale.

Ai sensi del comma 4 del suddetto articolo 6 della legge n. 234, il Governo ha trasmesso alle Camere il 27 giugno 2018 la propria relazione (elaborata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali) sulla proposta in oggetto.

CONTESTO

Il [Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione](#) fornisce un sostegno specifico *una tantum* volto ad agevolare il reinserimento professionale dei lavoratori espulsi dal lavoro in aree, settori, territori o mercati del lavoro sconvolti da un grave deterioramento della situazione economica.

E' stato istituito dal [regolamento \(CE\) n. 1927/2006](#)¹, concepito come uno strumento di solidarietà dell'UE nei confronti dei lavoratori che avevano perso il lavoro a seguito di trasformazioni rilevanti della struttura del commercio mondiale dovute alla globalizzazione.

L'ambito di applicazione e la durata sono stati ampliati nel 2009 dal [regolamento \(CE\) n. 546/2009](#)², al fine di ricomprensivi i lavoratori che avevano perso il lavoro come conseguenza diretta della crisi finanziaria ed economica globale.

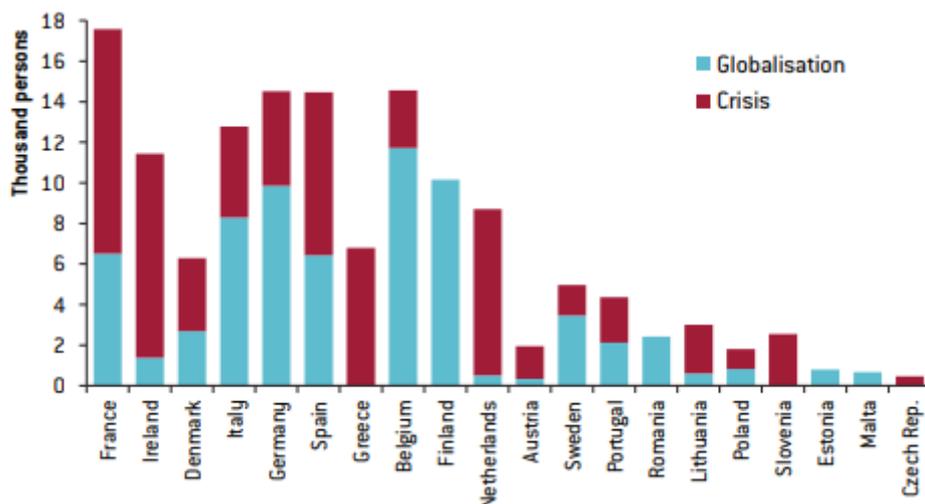
Da ultimo, il [regolamento \(UE\) n. 1309/2013](#)³ ne ha esteso ulteriormente la portata ai casi di espulsione dal lavoro dovuti a qualsiasi crisi economico-finanziaria mondiale ed ha ampliato il concetto di "lavoratori" che possono accedere alle risorse del Fondo.

La seguente tabella riporta il numero dei lavoratori destinatari delle iniziative del FEG nel periodo 2007-2016 (*targeted workers*), evidenziando la causa degli aiuti erogati (globalizzazione o effetti della crisi finanziaria). Nel caso dell'Italia, come si evince dall'istogramma, il ricorso al Fondo è stato giustificato da entrambi i fattori, con prevalenza dell'elemento globalizzazione.

¹ Regolamento (CE) n. 1927/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, che istituisce un Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione.

² Regolamento (CE) n. 546/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009, che modifica il regolamento (CE) n. 1927/2006 che istituisce un Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione.

³ 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.



Fonte: Grégory Claeys e André Sapir, "[The European globalisation adjustment Fund: easing the pain from trade?](#)", in Policy contribution n. 1/2018, sulla base di dati della Commissione europea (2018).

Con la proposta di regolamento in oggetto, si mira a permettere al Fondo di operare anche dopo il 31 dicembre 2020, senza limiti di tempo in quanto strumento speciale non soggetto ai massimali del quadro finanziario pluriennale.

Base giuridica della proposta è l'articolo 175, terzo comma, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ai sensi del quale le azioni che si rivelassero necessarie per promuovere la coesione economica, sociale e territoriale al di fuori dell'azione dei Fondi a finalità strutturale "possono essere adottate dal Parlamento europeo e dal Consiglio, che deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni". Vengono fatte salve le misure decise nell'ambito delle altre politiche dell'Unione.

La Commissione dichiara la proposta conforme al **principio di sussidiarietà** in termini di:

- 1) necessità di intervento dell'Unione. Come evidenziato anche dalla relazione del Governo, "gli obiettivi delle attività su cui si concentrano i finanziamenti a carico del bilancio dell'Unione non possono essere conseguiti in maniera sufficiente dagli Stati membri autonomamente";
- 2) valore aggiunto al livello europeo della proposta. La Commissione europea afferma che le misure co-finanziate dal FEG hanno creato, rispetto agli interventi dei singoli Stati membri, un aumento del numero dei servizi offerti, della loro varietà e del loro livello di intensità. Ritiene inoltre che tramite il Fondo sia stato possibile individuare e sperimentare idee innovative e buone prassi. La relazione del Governo italiano concorda, evidenziando che le misure co-finanziate dal FEG aumentano la quantità e diversificano la qualità dei servizi offerti ai lavoratori in esubero. Infatti il Fondo "non sostituisce misure già previste dai fondi e dai programmi

dell'Unione che figurano nel quadro finanziario pluriennale, né può sostituire misure nazionali o misure che, in virtù del diritto nazionale o di contratti collettivi, rientrano nella sfera di responsabilità delle imprese che licenziano".

La Commissione afferma inoltre che la proposta si limita a quanto è necessario per conseguire gli obiettivi prefissi, in ottemperanza al **principio di proporzionalità** enunciato nell'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea.

RELAZIONE DEL GOVERNO ITALIANO

Nella propria relazione (elaborata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e trasmessa alle Camere il 27 giugno 2018), il Governo fornisce una valutazione positiva del progetto, mettendo in luce che esso potrebbe permettere di venire incontro alle esigenze di quei Paesi, come l'Italia, che hanno una struttura imprenditoriale caratterizzata da un'ampia diffusione di piccole e medie imprese. Per questo "si ritiene che la disponibilità di uno strumento di questo tipo possa rappresentare, se ben sfruttato, un'opportunità in più per l'Italia per affrontare le crisi aziendali di grandi e medie dimensioni".

La relazione del Governo fornisce anche alcune statistiche sui tredici interventi fin qui realizzati in Italia (a cui si aggiunge quello relativo all'[azienda Almaviva](#), che è ancora in corso). Le regioni e province autonome coinvolte sono state 11 ed il finanziamento complessivo a carico del FEG è stato pari a 63.885.182,35 euro. Più del 45 per cento delle risorse sono state spese per azioni di formazione, il 29 per cento per servizi di orientamento o assistenza alla ricerca di un impiego o di un ricollocamento, mentre le indennità per la ricerca attiva hanno assorbito il 12 per cento delle risorse.

La relazione contiene altresì osservazioni specifiche su singoli articoli, di cui si dà qui conto nell'ambito della descrizione delle misure proposte.

SINTESI DELLE MISURE PROPOSTE

Missione e beneficiari

La proposta in esame prevede che il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG) non abbia più limiti di durata. Riguardo alla dotazione del Fondo per il periodo 2021-2027, si ricorda che l'articolo 9 della proposta di regolamento del Consiglio "che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027" ([COM\(2018\) 322](#)) prevede un importo annuo massimo di 200 milioni di euro (a prezzi 2018).

L'articolo 2 della proposta in esame specifica la missione del FEG. Essa consiste nel concorso ad "una migliore distribuzione dei vantaggi della globalizzazione e del progresso tecnologico aiutando i lavoratori espulsi dal lavoro ad adattarsi ai mutamenti strutturali". In quest'ottica, il FEG contribuisce "ad attuare i principi definiti nell'ambito del pilastro europeo dei diritti sociali e ad accrescere la coesione economica e sociale tra le regioni e gli Stati membri".

Il [Pilastro europeo dei diritti sociali](#) stabilisce venti principi e diritti, suddivisi in tre categorie: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro; mercati del lavoro dinamici e condizioni di lavoro eque; sostegno pubblico / protezione sociale e inclusione. È stato proclamato e firmato dal Consiglio dell'Unione europea il 17 novembre 2017 durante il vertice sociale per l'occupazione equa e la crescita tenutosi a Göteborg⁴. In proposito il par. 2 delle Premesse al documento in esame specifica che: "il pilastro europeo dei diritti sociali fungerà da quadro di orientamento generale per il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, consentendo all'Unione di metterne in pratica i principi pertinenti negli importanti eventi di ristrutturazione".

L'articolo 3, par. 2, individua l'**obiettivo specifico del Fondo** nell'offerta di assistenza "in caso di importanti e inattesi eventi di ristrutturazione", in particolare provocati dalla digitalizzazione e dall'automazione o dalla globalizzazione. Quali esempi di sfide derivanti da quest'ultima, vengono indicati le trasformazioni dei flussi commerciali mondiali, le controversie commerciali, le crisi economiche o finanziarie, il passaggio ad un'economia a basse emissioni di carbonio. Particolare rilievo deve essere dato alle misure atte ad aiutare i gruppi più svantaggiati.

Ai sensi dell'articolo 5, par. 2, possono rientrare nell'ambito di applicazione del Fondo in esame gli eventi di ristrutturazione che abbiano determinato la **cessazione dell'attività di oltre 250 lavoratori**, espulsi dal lavoro dipendente o autonomo⁵ nell'arco di un periodo di riferimento di quattro mesi, ovvero in alcune ipotesi di sei mesi. La cessazione, ai fini in oggetto, comprende anche i casi di mancato rinnovo di un contratto a termine (articolo 4, primo comma, lett. a)) e deve riguardare (par. 2 citato dell'articolo 5) un'impresa ed eventualmente le imprese di fornitori o produttori a valle della medesima oppure un determinato complesso di piccole e medie imprese (PMI).

In particolare, rientrano in quest'ultima fattispecie:

- 1) il caso di PMI operanti nello stesso settore economico definito a livello delle divisioni della NACE revisione 2 e situate in una medesima regione o due regioni contigue di livello NUTS 2 oppure in più di due regioni contigue di livello NUTS 2. In quest'ultimo caso, il numero complessivo dei lavoratori interessati deve essere superiore a 250 in due delle regioni combinate;
- 2) il caso di PMI operanti nello stesso settore economico o in settori economici diversi definiti a livello delle divisioni della NACE revisione 2 e situate nella stessa regione di livello NUTS 2.

Per le ipotesi di cui al precedente numero 1), il periodo di riferimento è pari a sei mesi (anziché a 4 mesi).

Il codice NACE (dal francese Nomenclature statistique des activités économiques dans la Communauté européenne) è un sistema di classificazione generale utilizzato per sistematizzare ed uniformare le definizioni delle attività economico/industriali nei diversi

⁴ Si vedano, per maggiori dettagli, il sito Internet del [Parlamento europeo](#), del [Consiglio dell'Unione](#), [della Commissione europea](#).

⁵ Ai sensi dell'articolo 4, primo comma, lettera b), del documento in esame, si intende per lavoratore autonomo "una persona che ha impiegato meno di dieci lavoratori".

Stati membri dell'Unione europea. Per maggiori informazioni, nonché per l'elenco completo delle attività classificate, si rinvia al [regolamento \(CE\) n. 1893/2006](#)⁶.

Analogamente, la «nomenclatura delle unità territoriali per la statistica» (NUTS)⁷ è stata elaborata dall'Ufficio statistico dell'Unione europea (Eurostat) al fine di adottare uno *standard* statistico comune in tutta l'UE. In particolare, le regioni "NUTS" rappresentano aree geografiche utilizzate per raccogliere dati armonizzati; sono utilizzate per i Fondi strutturali dal 1988 e rivestono un ruolo importante per lo stanziamento di questi fondi. La nomenclatura attualmente in uso suddivide il territorio dei 28 Stati membri in tre categorie, a seconda di soglie di popolazione specifiche:

- 1) il livello NUTS 1 comprende gli Stati membri più piccoli come la Danimarca, l'Irlanda oltre alle regioni più grandi. Per l'Italia sono considerati NUTS 1 macro-aree quali il Centro, il Nord est, le Isole, il Sud, il Nord-ovest;
- 2) il livello NUTS 2 comprende tra gli altri le regioni e le provincie autonome italiane, le regioni autonome della Spagna, le regioni francesi e i dipartimenti d'oltremare (DOM);
- 3) il livello NUTS 3 corrisponde, per l'Italia, alle provincie.

Per maggiori informazioni, si rinvia al [regolamento \(CE\) n. 1059/2003](#)⁸.

Inoltre, il par. 3 dell'articolo 5 prevede, per i mercati del lavoro di dimensioni ridotte o in circostanze eccezionali, debitamente giustificate dallo Stato membro richiedente, e sempre che i licenziamenti "abbiano un grave impatto sull'occupazione e sull'economia locale o regionale", l'ammissibilità di domande di contributo finanziario che non soddisfino interamente i suddetti criteri; la deroga è posta "in particolare" per le domande che coinvolgono le PMI. L'importo cumulato dei contributi erogati per circostanze eccezionali non può eccedere il 15 per cento del massimale annuo del FEG.

Il par. 4 esclude la possibilità di impiego del FEG per i casi di licenziamenti di lavoratori a seguito di tagli di bilancio operati da uno Stato membro che colpiscano settori dipendenti da finanziamenti pubblici.

L'articolo 7 include tra i possibili **beneficiari** anche i lavoratori espulsi dal lavoro dipendente o autonomo al di fuori del periodo temporale di riferimento summenzionato, purché la data della loro cessazione ricada nei sei mesi precedenti il periodo medesimo ovvero successivamente a quest'ultimo (e fino al giorno prima del completamento della valutazione da parte della Commissione europea) e purché sia individuato un chiaro nesso causale con l'evento che ha provocato gli esuberanti durante il periodo di riferimento.

⁶ Regolamento (CE) n. 1893/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, che definisce la classificazione statistica delle attività economiche NACE Revisione 2 e modifica il regolamento (CEE) n. 3037/90 del Consiglio nonché alcuni regolamenti (CE) relativi a settori statistici specifici.

⁷ Per maggiori informazioni, si rinvia al sito Internet del [Parlamento europeo](#),

⁸ Regolamento (CE) n. 1059/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003, relativo all'istituzione di una classificazione comune delle unità territoriali per la statistica (NUTS).

Le modalità del calcolo relativo al superamento della soglia di 250 lavoratori espulsi sono oggetto dell'articolo 6.

Contributi finanziari

I contributi finanziari del FEG sono relativi **a misure attive per il mercato del lavoro, che si iscrivono in un pacchetto coordinato di servizi personalizzati, volti a facilitare la reintegrazione nel lavoro dipendente o autonomo dei beneficiari interessati** (articolo 8).

Le politiche attive per il mercato del lavoro sono finalizzate a inserire o reinserire individui nel mercato del lavoro allo scopo di incrementare i tassi di attività e di occupazione. Rientrano in questa categoria, ad esempio, la ricerca attiva di un'occupazione, un percorso di formazione, ecc). Le politiche passive, invece, hanno finalità di carattere assicurativo, garantendo al lavoratore che perde l'occupazione un sostegno al reddito, contrastando il deterioramento eccessivo della condizione economica.

Ogni pacchetto di servizi personalizzati deve essere elaborato in consultazione con i beneficiari, i loro rappresentanti o le parti sociali ed essere inteso alla diffusione delle competenze richieste nell'era industriale digitale, tenendo in considerazione le prospettive del mercato del lavoro, nonché le domande presenti in quello locale, nel rispetto del principio di compatibilità con il passaggio ad un'economia efficiente sotto il profilo delle risorse e sostenibile. Il pacchetto può comprendere la formazione e la riqualificazione su misura, l'assistenza nella ricerca di un lavoro, la promozione dell'imprenditorialità e del lavoro autonomo, nonché misure speciali, di durata limitata, quali le indennità per la ricerca di un lavoro, gli incentivi all'assunzione destinati ai datori di lavoro, le indennità di mobilità, le indennità di formazione o di soggiorno, comprese le indennità di assistenza.

Le suddette misure speciali non possono superare il 35 per cento dei costi totali del pacchetto. Gli investimenti per il lavoro autonomo e per la creazione o il rilevamento di imprese da parte dei dipendenti non possono superare i 20.000 euro per lavoratore espulso.

Sono escluse dai contributi finanziari del FEG le misure speciali di durata limitata non subordinate alla partecipazione attiva dei beneficiari ad attività di ricerca di lavoro o formazione e le misure che rientrano nella sfera di responsabilità delle imprese in virtù del diritto nazionale o di contratti collettivi.

Su richiesta dello Stato membro, può essere concesso un contributo del FEG per le attività di preparazione, gestione, informazione e pubblicità, controllo e rendicontazione.

Ai sensi dell'articolo 9, le domande di accesso al finanziamento devono essere presentate, da parte dello Stato membro, entro dodici settimane dalla data in cui i criteri di ammissibilità (definiti dall'articolo 5) siano soddisfatti. In base alla

procedura stabilita dal medesimo articolo 9, la Commissione conclude la valutazione entro 60 giorni lavorativi dal ricevimento della domanda completa o, se del caso, della traduzione della stessa (in via eccezionale, in caso di impossibilità per la Commissione di rispettare detto termine, essa ne fornisce una spiegazione per iscritto indicando le motivazioni del ritardo). Tra le informazioni che deve contenere la domanda rientrano "gli obiettivi indicativi definiti dallo Stato membro (...) in merito al tasso di ricollocamento dei beneficiari a 6 mesi dal termine del periodo di attuazione" (lettera *i*) dell'articolo 9, par. 5). La relazione del Governo italiano ritiene che tale stima non sia utile e che sia difficile determinare la medesima nella fase in oggetto.

Nella domanda (articolo 9, par. 5, lett. *j*)) devono essere altresì specificate le date di avvio, effettive o previste, dei servizi personalizzati e delle altre attività oggetto degli interventi del FEG. Da tali date sono ammissibili al contributo finanziario le spese sostenute (articolo 15, par. 1) e decorre il periodo di attuazione, che si conclude 24 mesi dopo l'entrata in vigore della decisione di concessione del contributo finanziario (articolo 15, par. 3).

La determinazione dell'**importo del contributo finanziario** è operata dalla Commissione "il più rapidamente possibile (...) nei limiti delle risorse disponibili", tenendo conto del numero di beneficiari interessati, delle misure proposte e dei costi previsti (articolo 14, par. 1).

In particolare, se la Commissione giunge alla conclusione che siano soddisfatte le condizioni per la concessione di un contributo finanziario, adotta una decisione di concessione mediante un atto di esecuzione, previa presentazione al Parlamento europeo ed al Consiglio di una richiesta di storno verso le competenti linee di bilancio (articolo 16). La decisione di concessione entra in vigore dalla data in cui la Commissione riceve notifica dell'approvazione dello storno di bilancio da parte del Parlamento europeo e del Consiglio. In seguito, viene disposto il versamento del contributo finanziario allo Stato membro, in linea di principio entro quindici giorni lavorativi (articolo 17, par. 1).

Nel caso in cui il costo effettivo del pacchetto coordinato di servizi personalizzati risulti inferiore all'importo versato dalla Commissione, quest'ultima "recupera l'importo corrispondente dopo aver dato allo Stato membro interessato la possibilità di presentare le proprie osservazioni" (articolo 24). L'eventuale annullamento, in tutto o in parte, del contributo già deliberato ha luogo con un nuovo atto di esecuzione, da adottare entro dodici mesi dalla ricezione delle osservazioni dello Stato membro.

L'articolo 10 reca i principi di **complementarità** tra gli interventi del FEG e quelli nazionali (specificando che il contributo finanziario del FEG non sostituisce le misure di competenza delle imprese e che esso integra gli interventi adottati dagli Stati membri, al livello nazionale, regionale e locale), di **conformità** al diritto nazionale e dell'Unione (in particolare con riferimento alle norme sugli aiuti di Stato) e di **coordinamento** (tra Commissione e Stato membro richiedente) dell'assistenza fornita dai fondi dell'Unione.

In relazione a quest'ultimo aspetto, il par. 5 richiede agli Stati membri di garantire che le misure specifiche che ricevono contributi finanziari del FEG "non ricevano assistenza da altri strumenti finanziari dell'Unione".

L'articolo 11 enuncia, con riferimento alle varie fasi di attuazione dei contributi finanziari del FEG, il principio di non discriminazione.

L'articolo 12 consente di finanziare l'assistenza tecnica e amministrativa necessaria per l'attuazione del FEG per "una percentuale non superiore allo 0,5 per cento del massimale annuo" del medesimo Fondo.

L'articolo 13 disciplina l'informazione, la comunicazione e la pubblicità.

Obblighi di relazione, valutazione e gestione

In termini generali, l'articolo 19, par. 2, stabilisce che "il sistema di rendicontazione sulla *performance* garantisce una raccolta efficiente, efficace e tempestiva dei dati per la sorveglianza dell'attuazione e dei risultati del programma".

Più in particolare, gli Stati membri che hanno ricevuto un finanziamento devono presentare alla Commissione:

- 1) una **relazione finale** sull'attuazione del contributo finanziario entro la fine del settimo mese dal termine del periodo di attuazione. L'articolo 20, par. 1, elenca le informazioni che devono essere contenute nella relazione, tra le quali si ricordano: il tipo di misure ed i principali risultati; i nomi degli organismi responsabili dell'esecuzione del pacchetto di misure; i risultati di indagini condotte presso i beneficiari a sei mesi dalla fine del periodo di attuazione, che rendano conto dell'evoluzione dell'occupabilità dei beneficiari o, per coloro che abbiano già trovato un impiego, forniscano maggiori informazioni sul lavoro trovato; una dichiarazione giustificativa delle spese; gli indicatori da utilizzare per rendere conto dei progressi del programma (indicatori di cui al precedente articolo 19)⁹.

La relazione del Governo italiano osserva che alcuni dati relativi ai suddetti indicatori - quali le percentuali di beneficiari del FEG che abbiano ottenuto una qualifica o siano inseriti in un percorso di istruzione o formazione entro sei mesi dalla fine del periodo di attuazione - sono conseguibili solo mediante apposite indagini, da svolgere peraltro in un arco di tempo molto stretto, e che esperienze precedenti inducono ad ipotizzare che i tassi di risposta sarebbero estremamente bassi; lo stesso ordine di considerazioni -

⁹ Si tratta degli indicatori comuni di *output* (per i beneficiari disoccupati, inattivi, lavoratori dipendenti, lavoratori autonomi, che abbiano meno di 30 o più di 54 anni, sulla base del diploma di istruzione di cui sono in possesso, punto n. 1 dell'[Allegato](#) alla proposta) e degli indicatori comuni di risultato per i beneficiari (devono indicare le percentuali di beneficiari del FEG che trovano una soluzione lavorativa, ottengono una qualifica o inseriti in un percorso di istruzione o formazione sei mesi dopo la fine del periodo di attuazione, punto n. 2 dell'[Allegato](#)).

aggiunge la relazione governativa - vale per la norma summenzionata che richiede lo svolgimento di indagini.

La relazione del Governo osserva altresì che, ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 3, e dell'articolo 22, paragrafo 4, la Commissione può modificare (mediante atti delegati) gli indicatori (se ritenuto necessario ai fini di una valutazione efficace dell'uso del Fondo) e che tale possibilità "crea un clima di incertezza sulle attività da svolgere e i relativi costi";

- 2) un'**ulteriore relazione** (prevista dall'articolo 20, par. 2), entro la fine del diciannovesimo mese dal termine del periodo di attuazione. Tale relazione deve riportare l'indicatore comune di risultato a lungo termine, costituito dalla percentuale dei beneficiari con un impiego - comprese le attività lavorative autonome - diciotto mesi dopo la fine del periodo di attuazione. Alla trasmissione di tale relazione è subordinata - ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 3 - la chiusura definitiva del contributo finanziario.

Si segnala che l'Allegato prevede che, ai fini dell'elaborazione degli indicatori comuni, "tutti i dati personali devono essere disaggregati per genere (femminile, maschile, non binario)".

La Commissione europea presenta una **relazione biennale**, a decorrere dal 2021, al Parlamento europeo ed al Consiglio (articolo 21).

Si dovrà trattare di una relazione qualitativa e quantitativa completa sulle attività svolte, che metta in luce tra l'altro i risultati ottenuti, comprendendo altresì informazioni su domande respinte o ridotte per mancanza di stanziamenti sufficienti o in quanto non ammissibili.

È altresì prevista (articolo 22) una **valutazione quadriennale** dei contributi finanziari del FEG, eseguita dalla Commissione con la collaborazione degli Stati membri.

Tale valutazione deve comprendere i dati statistici pertinenti sui contributi finanziari, disaggregati per Stato membro (par. 3) e le raccomandazioni eventualmente espresse in tale sede "sono prese in considerazione per l'elaborazione di nuovi programmi nel settore dell'occupazione e degli affari sociali o per lo sviluppo dei programmi esistenti" (par. 2). Gli indicatori da utilizzare per rendere conto dei progressi del programma potranno essere utilizzati anche a fini valutativi, tanto che il par. 4 dell'articolo 22 ribadisce la delega alla Commissione per modificare l'allegato e ne aggiunge un'altra, finalizzata a "integrare il presente regolamento con disposizioni sull'istituzione di un quadro di sorveglianza e valutazione".

La **responsabilità della gestione delle misure e del controllo finanziario** ricade, ai sensi dell'articolo 23, sugli Stati membri. Con riferimento alla possibilità, ivi prevista, al par. 4, che funzionari o agenti della Commissione eseguano controlli *in loco*, anche a campione, con il preavviso minimo di un giorno lavorativo, la relazione del Governo italiano osserva che quest'ultimo termine

appare troppo limitato, considerato anche che "in molti casi sarà necessario coinvolgere" altri soggetti pubblici, "come ad esempio in Italia le regioni e le province autonome".

Tra i compiti che gli Stati membri devono svolgere ai sensi del citato articolo 23, si ricordano: la verifica che i meccanismi di gestione e controllo siano posti in essere e applicati in modo tale da garantire un utilizzo efficace e corretto dei fondi dell'Unione; la verifica della corretta esecuzione delle misure finanziate; la prevenzione, individuazione e correzione di eventuali irregolarità, comprese le frodi. Il paragrafo 2 rimanda all'articolo 63 del [regolamento \(UE/Euratom\) 2018/1046](#)¹⁰ (regolamento finanziario dell'Unione) per l'individuazione degli organismi responsabili della gestione e del controllo al livello nazionale. Il par. 3 incarica gli Stati membri di apportare le necessarie rettifiche finanziarie in caso di irregolarità, annullando in tutto o in parte il contributo finanziario, recuperando le somme indebitamente versate e rimborsandole alla Commissione.

Ai sensi del par. 4, la Commissione - nell'esercizio della sua responsabilità in materia di bilancio generale dell'Unione - "adotta ogni misura necessaria per verificare che le azioni finanziate siano realizzate nel rispetto del principio della sana gestione finanziaria". Può quindi verificare l'esistenza di sistemi di gestione e controllo posti in essere dagli Stati ed effettuare - tramite propri funzionari o agenti, con la possibile partecipazione di funzionari o agenti dello Stato membro interessato - controlli *in loco*, anche a campione, sulle misure finanziate, con preavviso minimo di un giorno lavorativo (cfr., in merito, anche *supra*).

Atti di esecuzione e atti delegati

Come già accennato, la proposta in esame prevede sia atti di esecuzione della Commissione sia atti delegati della medesima¹¹.

¹⁰ Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 luglio 2018, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012.

¹¹ Entrambe queste tipologie di atti giuridici sono state introdotte nell'ordinamento dell'Unione con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona.

In particolare, gli atti di esecuzione sono disciplinati dall'art 291, par. 1, del TFUE, il quale esordisce attribuendo agli Stati membri la competenza ad adottare le misure di diritto interno necessarie per l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione. Quando però si dovessero rendere necessarie condizioni uniformi di esecuzione nell'intera UE, gli atti stessi "conferiscono competenze di esecuzione alla Commissione o, in casi specifici debitamente motivati (...), al Consiglio" (art. 291, par. 2). Agli Stati membri spetta il controllo sull'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione per opera di un Comitato, composto da rappresentanti degli Stati membri e presieduto dalla Commissione.

Le modalità di lavoro dei Comitati sono state disciplinate nel [regolamento \(UE\) n. 182/2011](#), che individua due diverse procedure:

- 1) procedura consultiva (articolo 4). Il comitato esprime un parere, che la Commissione dovrà tenere "nella massima considerazione". La votazione è solo eventuale;
- 2) procedura di esame (articolo 5). Il Comitato esprime il proprio parere a maggioranza qualificata; qualora la Commissione europea decida di discostarsene, è previsto il rinvio dell'atto ad un Comitato di appello per una nuova delibera (articolo 6).

In particolare, è previsto il ricorso ad atti di esecuzione per:

- 1) la decisione di concessione di un contributo finanziario ad uno Stato membro (articolo 16, par. 3), definendo anche al livello tecnico le condizioni di finanziamento (art. 17, par. 3);
- 2) l'individuazione del formato da usare per la segnalazione di irregolarità, al fine di assicurare condizioni uniformi per l'attuazione dell'atto in esame (articolo 23, par. 6);
- 3) la decisione di annullamento, totale o parziale, di un contributo FEG (articolo 24, par. 2);

L'articolo 26 della proposta in esame stabilisce che la procedura applicata sarà quella in sede consultiva.

Deleghe alla Commissione europea per l'adozione di atti delegati sono, invece, previste per:

- 1) la modifica degli indicatori da utilizzare per rendere conto dei progressi del programma (articolo 19, par. 3) contenuti nell'Allegato "se ciò è ritenuto necessario per garantire una valutazione efficace dell'uso del Fondo";
- 2) l'integrazione del documento in esame con disposizioni sull'istituzione di un quadro di sorveglianza e valutazione (articolo 22, par. 4). La relazione del Governo italiano segnala che non è chiaro se il relativo onere ricada sui soli servizi della Commissione o anche sugli Stati membri. Con specifico riferimento ad un quadro di sorveglianza, la relazione sottolinea anche il fatto che "la proposta di regolamento non prevede la trasmissione alla CE di dati di monitoraggio durante l'intervento, ma solo nella relazione finale (sette mesi dopo la fine delle attività) e dopo diciannove mesi dal termine delle attività";
- 3) l'individuazione di criteri per la definizione di casi di irregolarità nella gestione e nel controllo finanziario, individuando quindi a carico degli Stati membri ulteriori obblighi di controllo e di comunicazione di dati (articolo 23, par. 5).

Ai sensi dell'articolo 25, par. 2, si propone di conferire il potere di delega alla Commissione europea a tempo indeterminato.

Gli atti delegati sono disciplinati dall'articolo 290 del TFUE, che recita: "un atto legislativo può delegare alla Commissione il potere di adottare atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo. Gli atti legislativi delimitano esplicitamente gli obiettivi, il contenuto, la portata e la durata della delega di potere. Gli elementi essenziali di un settore sono riservati all'atto legislativo e non possono pertanto essere oggetto di delega di potere".

Nell'aprile 2016 la Convenzione d'intesa, allegata all'[Accordo interistituzionale "Legiferare meglio"](#) ha previsto: la partecipazione, all'elaborazione, di esperti delegati dagli Stati membri (articoli 4-7); la possibilità, per Parlamento europeo e Consiglio, di partecipare con i propri esperti (articolo 11); la divulgazione periodica degli elenchi indicativi degli atti delegati previsti (articolo 9).

Riguardo agli atti delegati, cfr. *infra*.

A seguito dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, le Commissioni permanenti del Senato della Repubblica hanno in più occasioni rilevato ed evidenziato, nelle proprie risoluzioni, **elementi di criticità** nell'applicazione pratica del sistema di delega, relativi a:

- 1) **indeterminatezza temporale**: lo schema di deleghe prive di scadenza temporale, anche se modificabili ricorrendo alle procedure predisposte dall'art. 290, par. 2, del TFUE (opposizione o revoca ad opera dei legislatori dell'Unione) è ricorrente nelle proposte legislative della Commissione europea. Sin dal 2010 la 14^a Commissione permanente (Politiche dell'Unione europea) ha rilevato l'incongruenza di questa impostazione con il disposto letterale del TFUE. Si ricorda, ad esempio, la risoluzione [Doc XVIII, n. 66](#), della XVI Legislatura: "il conferimento di una delega senza scadenza temporale o non adeguatamente circostanziata configura un vizio di legittimità dell'atto che, oltre ad essere eccezionale con le modalità previste dai Trattati, costituisce un *vulnus* alle prerogative dei Parlamenti nazionali. A questi ultimi spetta infatti, nelle materie di competenza concorrente, vigilare sulla migliore allocazione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri mediante il controllo del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Una delega che trasferisca a tempo indeterminato alla Commissione il potere di legiferare in settori, per quanto non essenziali, oggetto di competenza concorrente, priva altresì a tempo indeterminato i Parlamenti nazionali di parte delle loro prerogative, non potendo essi più svolgere alcuna verifica sull'operato della Commissione e alcuna valutazione sull'opportunità di rinnovare i medesimi principi e criteri di delega o di rinnovare la delega stessa"¹².

Nella citata [Convenzione d'intesa sugli atti delegati](#) è esplicitamente stabilito che "L'atto di base può autorizzare la Commissione ad adottare atti delegati per un periodo determinato o indeterminato" (articolo 16). Nel caso di deleghe a tempo determinato - prosegue l'articolo 17 - "l'atto di base dovrebbe prevedere in linea di principio il rinnovo automatico e tacito della delega per periodi di autentica durata".

Resta aperta la questione se un accordo tra le istituzioni comunitarie possa, ed in che misura, modificare il dettato del TFUE;

- 2) incidenza su elementi essenziali del documento legislativo in via di approvazione (**indeterminatezza della portata**). Il TFUE vieta esplicitamente di incidere, tramite delega legislativa, su elementi essenziali del documento legislativo.

Una riflessione su quali **elementi** si dovessero ritenere "**essenziali**" *ex articolo 290 del TFUE*, condotta in seno all'Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea del Senato della Repubblica¹³, aveva portato all'individuazione dei seguenti elementi:

- **definizioni**, in quanto individuano l'ambito stesso di applicazione dell'atto;

¹² Per una ricostruzione più dettagliata dei rapporti tra Senato della Repubblica e Commissione europea in merito agli atti delegati, si rinvia alla [Scheda di valutazione n. 49/2013](#), curata nel luglio 2013 dall'Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea del Senato della Repubblica.

¹³ Si veda la citata [Scheda di valutazione n. 49/2013](#), curata nel luglio 2013 dall'Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea del Senato della Repubblica.

- individuazione di comportamenti che costituiscono **illecito**, penale o amministrativo;
- **obblighi**, posti a carico di persone fisiche o giuridiche;
- **sanzioni**, a qualsiasi titolo comminate.

Nel gennaio 2013 l'eccessiva ampiezza della delega è stato uno dei motivi alla base dell'adozione di un **parere motivato sulla sussidiarietà** da parte della 12^a Commissione permanente (Igiene e sanità) del Senato della Repubblica (si veda la risoluzione di cui al [Doc XVIII, n. 183](#) della XVI Legislatura). Nelle osservazioni formulate in merito dalla 14^a Commissione permanente si legge che "la previsione di deleghe sugli elementi essenziali (...) configura, all'interno della competenza dell'Unione (...), un eccessivo ed ingiustificato conferimento di potere alla Commissione, tale da configurare un eccesso di disproporzionalità federale rispetto all'autonomia normativa degli Stati membri e ledere le competenze ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea (...). In altre parole, appurata la competenza dell'Unione a legiferare (...), appare ingiustificato e lesivo delle competenze degli Stati membri un intervento autonomo della Commissione che non risponde ai criteri di necessità e valore aggiunto".

Nella XVII Legislatura la 9^a Commissione permanente (Agricoltura e produzione agroalimentare) ha di nuovo posto l'indeterminatezza della portata alla base di un parere motivato ai sensi del Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona ([Doc XVIII, n. 185](#), 1° marzo 2017). Uno dei motivi che hanno fatto concludere per una violazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità è infatti stata la presenza, nell'atto UE oggetto di esame, di "deleghe di potere alla Commissione europea che si collocano oltre i limiti stabiliti dall'articolo 290 del TFUE secondo cui 'gli elementi essenziali di un settore sono riservati all'atto legislativo e non possono pertanto essere oggetto di delega di potere'".

VALUTAZIONE D'IMPATTO E ITER PRESSO GLI ALTRI PARLAMENTI NAZIONALI DELL'UNIONE

Un voluminoso studio della Commissione europea (documento [SWD\(2018\) 289](#), disponibile in lingua inglese) analizza la valutazione d'impatto sia della proposta in esame sia di quella relativa al Fondo sociale europeo plus ([COM\(2018\) 382](#)).

La proposta risulta al momento all'esame dei seguenti Parlamenti nazionali: Parlamento finlandese, *Bundestag* e *Bundesrat* tedeschi, Parlamento irlandese, *Seimas* lituana, Camera dei rappresentanti maltese, Senato e *Sejm* polacchi, Assembleia della Repubblica portoghese, Consiglio nazionale della Repubblica slovacca, Parlamento spagnolo e Parlamento svedese.

Il Parlamento svedese ha approvato un [parere motivato](#) sulla violazione del principio di sussidiarietà, in cui afferma che le finalità della proposta possono essere adeguatamente raggiunte dagli Stati membri in prima persona e che il ruolo

dell'UE dovrebbe essere di mero sostegno e complementarità. Il Parlamento svedese argomenta che gli Stati membri sono titolari degli strumenti primari per ideare ed attuare la propria politica nei settori dell'occupazione e della politica sociale; gli Stati medesimi sono, dunque, responsabili in prima persona per il raggiungimento dei fini del Fondo europeo per l'adeguamento alla globalizzazione.

Per ulteriori aggiornamenti, si rimanda al [sito IPEX](#).

ITER DI APPROVAZIONE E PROSPETTIVE NEGOZIALI

Al [Parlamento europeo](#) l'esame della proposta è in corso presso la Commissione EMPL (Occupazione e affari sociali), che nel luglio 2018 ha elaborato un proprio progetto di relazione ([documento PE625.202](#)) ed ha pubblicato gli emendamenti presentati ([documento AM/1161624](#)).

Al livello di Consiglio, è stato pubblicato ([documento 11744/18](#)) un riassunto, curato dalla Presidenza, delle opinioni delle delegazioni sulla valutazione d'impatto predisposta dalla Commissione. Ne emerge una valutazione generalmente positiva sulle scelte di politica effettuate: la maggior parte delle delegazioni ha riconosciuto la coerenza degli obiettivi perseguiti e quasi tutte hanno considerato la proposta conforme ai principi di sussidiarietà e proporzionalità. Alcune delegazioni, peraltro, hanno sottolineato che non tutti i costi - tra cui gli oneri amministrativi - sono stati presi in considerazione, soprattutto in relazione alle attività di monitoraggio e valutazione. Emerge anche che è stato fatto un accenno all'ipotesi di un accorpamento tra il FEG ed il Fondo sociale europeo plus, oggetto della proposta [COM\(2018\) 382](#).