



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE  
*Servizio Informative parlamentari e Corte di Giustizia UE*

Presidenza del Consiglio dei Ministri  
DPE 0006030 P-4.22.25  
del 27/06/2018



20205463

Camera dei Deputati  
Ufficio Rapporti con l'Unione Europea

Senato della Repubblica  
Ufficio dei rapporti con le istituzioni  
dell'Unione Europea

e p.c.

Ministero del Lavoro e delle Politiche  
Sociali  
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero dell'Economia e delle Finanze  
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero dello Sviluppo Economico  
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero delle Politiche Agricole,  
Alimentari e Forestali  
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero degli Affari esteri e della  
Cooperazione internazionale  
Nucleo di valutazione degli atti UE

**OGGETTO: Trasmissione, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, della relazione concernente la *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG) - COM(2018) 380.***

Si trasmette, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, la relazione elaborata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in merito al progetto di atto legislativo dell'Unione Europea di cui all'oggetto.

Il Coordinatore del Servizio  
dott. Gaetano De Salvo



## **Relazione**

**ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234**

### **Oggetto dell'atto:**

Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG)

- **Codice della proposta:** COM(2018) 380 final del 30.05.2018

- **Codice interistituzionale:** 2018/0202(COD)

- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

### **Premessa: finalità e contesto**

L'obiettivo primario della proposta è permettere al Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG) di continuare ad operare anche dopo il 31 dicembre 2020 senza limiti di tempo, in quanto si tratta di uno strumento speciale non soggetto ai massimali del quadro finanziario pluriennale.

Il FEG è stato istituito dal regolamento (CE) n. 1927/2006, inizialmente per il periodo di programmazione 2007-2013, per fornire un sostegno ai lavoratori che perdono il lavoro in seguito a importanti trasformazioni della struttura del commercio mondiale dovute alla globalizzazione, laddove tali esuberanti abbiano un rilevante impatto negativo sull'economia regionale o locale. Cofinanziando misure attive per il mercato del lavoro, il FEG si propone di agevolare il ritorno al lavoro dei lavoratori in aree, settori, territori o mercati del lavoro sconvolti da un grave deterioramento della situazione economica. La natura del FEG e le sue modalità di gestione possono creare un valore aggiunto rispetto alle altre modalità di intervento nazionali. Il FEG dovrebbe consentire di attivare tempestivamente, rispetto al manifestarsi della crisi e dei conseguenti esuberanti, risorse aggiuntive subito spendibili, non vincolate alla programmazione di lungo periodo dei fondi strutturali, tipicamente del Fondo sociale europeo. Il verificarsi di eventi di ristrutturazione o di crisi aziendale con un impatto rilevante in termini occupazionali possono stressare la capacità di intervento dei normali programmi nazionali, sia in termini di assorbimento di risorse finanziarie, sia in termini di programmazione. Le modalità di erogazione del FEG, in un'unica soluzione in anticipo, consentono di avviare le attività senza dover ricorrere ad anticipazioni o riducendole al minimo.

Nell'ambito del quadro finanziario pluriennale 2014-2020, il regolamento (UE) n. 1309/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, che ha abrogato il regolamento (CE) n. 1927/2006, ha esteso la portata del FEG, con l'obiettivo di affrontare non solo i casi di espulsione dal lavoro dovuti al grave deterioramento della situazione economica derivante dal persistere della crisi finanziaria ed economica mondiale oggetto del regolamento (CE) n. 546/2009, ma anche quelli dovuti a ogni nuova crisi finanziaria ed economica mondiale.

## A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

### 1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

La base giuridica è il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in particolare sull'articolo 175, terzo comma, che consente al Parlamento europeo e al Consiglio di adottare azioni specifiche che si rivelassero necessarie al di fuori dei fondi strutturali, fatte salve le misure decise nell'ambito delle altre politiche dell'Unione.

### 2. Rispetto del principio di sussidiarietà

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 e pertanto l'intervento dell'Unione rappresenta il valore aggiunto rispetto agli interventi dei singoli Stati membri.

L'utilizzo del FEG per cofinanziare misure mirate ad ausiliare i lavoratori espulsi dal lavoro nella ricerca di una nuova occupazione rispetta il principio di sussidiarietà e costituisce un valore aggiunto a livello europeo.

La natura sussidiaria del FEG è evidenziata dal fatto che esso 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. Pertanto, le misure cofinanziate dal FEG aumentano la quantità e diversificano la qualità dei servizi offerti ai lavoratori in esubero.

Infatti, le risorse FEG attivabili per erogare servizi di ricollocazione per i lavoratori in esubero possono superare i limiti standard previsti per altri fondi consentendo di fornire servizi specialistici di ricollocazione di alto valore. Le misure di politica attiva possono, inoltre, essere accompagnate da 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, quasi mai previste dagli altri interventi nazionali di ricollocazione.

Le tempistiche stringenti che obbligano a realizzare le misure entro i 24 mesi rappresentano un ulteriore stimolo all'attivazione del lavoratore al fine di evitare gli effetti negativi della lontananza dal mercato del lavoro. Inoltre, la mobilitazione del FEG crea effetti in termini di modellizzazione, poiché offre la possibilità di sperimentare idee innovative in termini di processo e di servizi, di individuare migliori prassi e inserirle nel pacchetto di misure.

### 3. Rispetto del principio di proporzionalità

In generale si ritiene che le disposizioni della proposta siano conformi al principio di proporzionalità in quanto non vanno al di là di quanto è necessario per raggiungere i suoi obiettivi. L'onere amministrativo per le autorità nazionali è limitato a quanto necessario in relazione agli obblighi di rendicontazione del contributo finanziario. Si ritiene, tuttavia, utile segnalare due aspetti:

- la richiesta di dati e informazioni relative ai lavoratori beneficiari delle misure a chiusura dell'intervento (cfr. infra Art. 20, Paragrafo 1) appare eccessiva rispetto alle risorse disponibili per il loro reperimento ed elaborazione;
- le procedure di controllo previste nel rimando al Regolamento finanziario (cfr. infra Art. 23, Paragrafo 2) non consentono una semplificazione nell'uso del Fondo, qualora il rimando ricalchi quanto in essere per l'attuale periodo di programmazione. Considerando, infatti, le tempistiche di programmazione e gestione degli interventi, molto ridotte rispetto ai Fondi strutturali, e la non prevedibilità dell'attivazione degli interventi, che si lega quindi alla difficoltà di prevedere presso ogni Regione strutture di gestione controlli dedicate *ax ante*, gli oneri di controllo dovrebbero essere semplificati rispetto a quanto previsto per i Fondi strutturali. Le procedure piuttosto onerose costituiscono allo stato attuale un deterrente all'attivazione di interventi che non possono essere programmati in anticipo nei diversi territori e sono *una tantum*. Nel corso della programmazione 2014-2020 la

Commissione europea, infatti, in occasione dei Meeting annuali ha dato indicazioni verso una interpretazione meno restrittiva del Regolamento finanziario a favore di una maggiore semplificazione delle procedure ma è opportuno che ciò venga esplicitato nel Regolamento, anche a beneficio di tutte le Autorità coinvolte nel processo.

## A. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali

### 1. Valutazione del progetto e urgenza

La proposta amplia notevolmente le possibilità di accesso al FEG, principalmente dimezzando la soglia minima di esuberi e svincolando tali esuberi da particolari ragioni di crisi, proprio al fine di superare le difficoltà segnalate dagli Stati membri nel precedente periodo di programmazione. La soglia minima di esuberi prevista dalla proposta è di 250 lavoratori, contro i 500 previsti dall'attuale Regolamento. Tale soglia può diminuire in caso di mercati del lavoro di dimensioni ridotte o in circostanze eccezionali debitamente giustificate dallo Stato membro.

### 2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Quanto suesposto in merito alla valutazione del progetto, potrebbe permettere di venire incontro alle esigenze di quei Paesi che hanno una struttura imprenditoriale caratterizzata da ampia diffusione di PMI, come l'Italia.

### 3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

Si evidenziano alcune osservazioni in merito ai singoli articoli della proposta di Regolamento.

**Art. 9, Paragrafo 5.** Alla lettera i) si prevede che lo Stato Membro definisca nella richiesta di finanziamento il tasso atteso di ricollocazione dei beneficiari a 6 mesi dalla fine delle azioni. Si tratta di un dato difficilmente stimabile con circa 3 anni di anticipo (il tempo intercorrente tra la presentazione della domanda e l'inizio delle azioni, che può essere anche di diversi mesi, oltre ai 24 mesi di durata delle azioni, oltre ai 6 mesi per le attività di rendicontazione). Non si ritiene che una tale stima possa essere utile e costituirebbe solo un adempimento formale.

**Art. 19.** Si parla di "indicatori da utilizzare per rendere conto dei progressi del programma": in realtà l'art. 20 – Relazione finale e chiusura e l'Allegato richiedono la trasmissione di informazioni dopo 7 e dopo 19 mesi dalla fine del periodo di attuazione del programma, non durante. Quindi il riferimento ai progressi del programma sembra fuorviante dal momento che i dati richiesti sono a fine programma.

**Art. 19 e 22.** Il paragrafo 3 dell'art. 19 e il paragrafo 4 dell'articolo 22 prevedono entrambi la possibilità per la CE di modificare l'allegato e gli indicatori in esso contenuti.

Non è chiara la necessità di ripetere tale affermazione in due punti distinti del regolamento. Inoltre la possibilità di inserire eventuali altri indicatori crea un clima di incertezza sulle attività da svolgere e i relativi costi (cfr. infra art. 20).

Il paragrafo 4 dell'articolo 22 prevede anche la possibilità per la CE di introdurre disposizioni relative alla creazione di un quadro di monitoraggio e valutazione. Occorre capire se la gestione di questo quadro di monitoraggio e valutazione ricade sui soli servizi della Commissione, dato che gran parte dell'articolo si riferisce alle attività di valutazione della CE, o avrà ricadute anche sul lavoro richiesto agli Stati membri. In particolare, si osserva che la proposta di regolamento non prevede la trasmissione alla CE di dati di monitoraggio durante l'intervento, ma solo nella relazione finale (ovvero 7 mesi dopo la fine delle attività) e dopo 19 mesi dal termine delle attività (ovvero 12 mesi dopo la presentazione della relazione finale).

**Art. 20, Paragrafo 1.** Entro 7 mesi dalla fine delle attività occorre presentare una relazione finale con informazioni su:

- **lettera c:** i dati relativi agli indicatori previsti ai punti 1 e 2 dell'allegato. Tra questi, quelli previsti al punto 2 sono più ampi di quelli previsti finora: occorre fornire, tra l'altro, la percentuale di beneficiari che hanno ottenuto una qualifica o che stanno svolgendo attività formative o di istruzione a 6 mesi

dalla fine dell'intervento. Questi dati, di cui l'Italia non dispone da sistema, possono essere rilevati anche tramite indagine. Sebbene le spese sostenute per realizzare tale indagine possano ricadere tra quelle ammissibili al finanziamento e quindi potrebbero essere teoricamente rendicontabili nell'ambito delle attività di assistenza tecnica, non è ragionevole pensare che in 1 mese si possa: avviare l'indagine, elaborarne i risultati e portare a compimento tutte le operazioni amministrative fino al pagamento quietanzato e ai relativi controlli sulla spesa da parte delle Autorità preposte. La tempistica e il tipo di informazioni richieste non consentiranno, di fatto, di rendicontare tale spesa, che costituirebbe un costo aggiuntivo a carico esclusivo dello Stato membro per ciascun intervento FEG. Occorre, inoltre, sottolineare che non è possibile al momento ipotizzare meccanismi obbligatori di risposta da parte dei beneficiari. Esperienze precedenti, assimilabili a questa, inducono ad ipotizzare che i tassi di risposta sarebbero estremamente bassi. Si suggerisce, dunque, di eliminare tali indicatori tra quelli da fornire obbligatoriamente, peraltro non previsti dall'attuale regolamento 1309/2013.

- **lettera d:** il rapporto finale, deve contenere anche i risultati di un'indagine (non campionaria, ma sul 100% dei beneficiari) condotta 6 mesi dopo la fine delle attività, che "renda conto dell'evoluzione percepita dell'occupabilità dei beneficiari o, per coloro che hanno già trovato un impiego, fornisca maggiori informazioni sulla qualità dell'impiego trovato, quali i cambiamenti dell'orario di lavoro, il livello di responsabilità o il mutamento del livello delle retribuzioni rispetto all'impiego precedente nonché il settore in cui la persona ha trovato lavoro, con una disaggregazione di tali informazioni per genere, fascia di età e livello di istruzione". Per questo tipo di indagine valgono le stesse osservazioni rispetto alla fattibilità tecnica formulate per il punto relativo alla lettera c.

**Art. 20, Paragrafi 2 e 3.** Il paragrafo 2 prevede che lo Stato Membro comunichi entro il 19° mese dalla fine delle azioni i dati relativi alla percentuale di beneficiari occupati, calcolata al 18° mese.

Il paragrafo 3 prevede che entro 6 mesi dalla ricezione della relazione finale di cui al paragrafo 1 (cioè entro 13 mesi dalla fine delle azioni), la CE liquidi l'importo finale del finanziamento richiedendo, se del caso, la restituzione dovuta allo Stato Membro. La liquidazione deve essere condizionata alla fornitura dei dati relativi all'indicatore comune di lungo termine, che però deve essere fornito 6 mesi dopo (cioè entro 19 mesi dalla fine delle azioni). Non appare chiaro in cosa si sostanzia questa condizionalità.

**Art. 23, Paragrafo 2.** Non è chiaro a quale articolato si faccia riferimento: se fosse il regolamento finanziario attualmente in vigore (Regolamento 966 del 2012 in vigore dal 1.1.2016), il riferimento dovrebbe essere all'articolo 59. Poiché si fa riferimento all'articolo 63, si chiede di conoscere a quale articolato si fa riferimento.

**Art. 23, Paragrafo 4.** È prevista la possibilità per la CE di effettuare controlli sui sistemi di gestione e controllo, inclusi controlli a campione, dando un preavviso allo Stato Membro di 1 giorno lavorativo. Non si ritiene accettabile tale tempistica: deve essere dato un preavviso maggiore per consentire la migliore collaborazione e assistenza alla CE, tenendo anche presente che in molti casi sarà necessario coinvolgere altri soggetti, come ad esempio in Italia, le Regioni e le Province Autonome, che svolgono un ruolo di Organismi intermedio. Si propone un anticipo di 15 giorni lavorativi.

## C. Valutazione d'impatto

### 1. Impatto finanziario

Data la modalità di attivazione del FEG non è possibile valutare ex ante l'impatto finanziario. Differentemente dagli altri fondi strutturali, infatti, non è prevista l'assegnazione iniziale di un ammontare preciso del fondo ai singoli Paesi. La quota di FEG a cui ogni Paese può accedere dipende dal numero e dalla qualità delle singole domande di accesso al Fondo che il Paese presenta, nel limite massimo previsto per il complesso degli SM, proposto in 200 milioni di euro annui. L'articolo 14 della proposta prevede che il tasso di cofinanziamento del FEG sia allineato al tasso di cofinanziamento più elevato del FSE+ nello Stato membro in questione, al fine di evitare la competizione tra strumenti diversi. Non è quindi al momento

possibile stimare il tasso di cofinanziamento a carico degli Stati membri, complementare a quello del FEG.

## **2. Effetti sull'ordinamento nazionale e sulle competenze regionali e delle autonomie locali**

Come già evidenziato il territorio italiano è caratterizzato dalla presenza di PMI e, considerando che, nella Relazione di accompagnamento alla proposta in esame si parla di una dotazione annua massima di 200 milioni di euro (a prezzi 2018) (rispetto i 150 milioni di euro annui del periodo di programmazione precedente) tale circostanza sembra permettere all'Italia di ampliare la possibilità di accedere a risorse aggiuntive per affrontare specifiche situazioni di crisi.

Al riguardo si precisa che l'Italia ha realizzato sinora 13 interventi a cui si aggiunge il caso Almaviva, attualmente ancora in corso. Le Regioni e Province autonome coinvolte sono state in tutto 11 (Piemonte, Lombardia, Provincia autonoma di Trento, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Sicilia, Sardegna). Il finanziamento complessivo richiesto è stato pari a € 117.951.775,00, di cui € 63.885.182,35 di FEG. Le spese complessivamente rendicontate (ad esclusione di Almaviva, ancora in corso) sono state pari a € 17.722.772,84, di cui € 10.029.594,80 di FEG. Con riferimento alle domande chiuse più del 45% delle risorse sono state spese per azioni di formazione, il 29% per servizi di orientamento/assistenza alla ricerca di un impiego/ricollocaimento, mentre le indennità per la ricerca attiva hanno assorbito il 12% delle risorse. I lavoratori coinvolti sono in maggioranza uomini nelle classi di età centrali (circa il 74,1% ha tra i 25 e i 54 anni), cosa che evidenzia la struttura demografica tipica della forza lavoro nel settore manifatturiero che è l'ambito di attività maggiormente interessato da interventi FEG.

Oltre la metà dei lavoratori coinvolti sono operai semiqualeficati (66,4%) oppure lavoratori non qualificati (5,7%). Tra gli altri, un numero cospicuo di destinatari (11,1%) svolgevano occupazioni tecniche specializzate e il 6,6% sono impiegati.

Dal punto di vista dei settori, le prime domande (2007-2008) sono state presentate per la crisi nel settore tessile (4 domande), mentre successivamente i settori più coinvolti sono stati quelli della produzione di apparecchi elettronici (3) ed elettrodomestici (1). L'esperienza maturata sinora consente alcune valutazioni generali.

L'attivazione di interventi cofinanziati dal FEG in relazione a specifiche situazioni di crisi può consentire di reperire risorse aggiuntive rispetto a quelle già disponibili, ad esempio grazie al FSE, che già nella scorsa programmazione sono diminuite in diverse Regioni; l'applicazione dei costi standard per le azioni cofinanziate dal FSE ha portato ad una standardizzazione delle azioni, mentre le azioni finanziate dal FEG possono essere molto personalizzate e su misura del singolo lavoratore in esubero; gli interventi cofinanziati dal FEG permettono una maggiore focalizzazione sul settore di provenienza degli esuberanti, i fabbisogni delle imprese locali, i fabbisogni specifici di riqualificazione e adeguamento delle competenze.

Quindi si ritiene che la disponibilità di uno strumento di questo tipo possa rappresentare, se ben sfruttato, una opportunità in più per l'Italia per affrontare le crisi aziendali di medie e grandi dimensioni.

Infine si segnala che, sulla base dell'esperienza di questo ciclo di programmazione, in linea generale non si è fatto un largo uso del FEG e, ove questo è stato attivato, gli importi sono stati utilizzati in minima parte e in gran parte restituiti. In molti casi si è fatto ricorso al Fondo Sociale Europeo anche per la presenza sul territorio di uffici con competenze consolidate nella gestione di tale Fondo, per il suo carattere continuativo e non "occasionale". Ciò induce a riflettere se, anche in considerazione dei numerosi strumenti di flessibilità e semplificazione introdotti dal nuovo quadro regolatorio del Fondo Sociale Europeo, non valga la pena far confluire tali risorse in tale Fondo, prevedendo delle riserve ad hoc che consentano di preservare il suo obiettivo di fondo di strumento di intervento in caso di ristrutturazioni e crisi aziendali.

**IL REFERENTE PER L' INFORMAZIONE QUALIFICATA**

**Dott.ssa Silvia Maria Lagonegro**

