

SCHEDA DI VALUTAZIONE n. 18/2013
dei progetti di atti legislativi trasmessi ai sensi del protocollo
sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità

TITOLO:	Proposta di modifica della proposta della Commissione ¹ COM(2011) 607 def/2 di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo sociale europeo (FSE) e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio
NUMERO ATTO	COM(2013) 145 def.
NUMERO PROCEDURA	2011/0268 (COD)
AUTORE	Commissione europea
DATA DELL'ATTO	12/03/2013
DATA DI TRASMISSIONE	18/03/2013
SCADENZA OTTO SETTIMANE	13/05/2013
ASSEGNATO IL	14/05/2013
COMM.NE DI MERITO	11 ^a
COMM.NI CONSULTATE	3 ^a , 5 ^a
OGGETTO	Creazione di una specifica iniziativa a favore dell'occupazione giovanile che, nelle regioni più colpite dell'Unione, <i>"dovrebbe sostenere (...) i giovani disoccupati o inattivi al di fuori di ogni ciclo di istruzione e formazione"</i> (considerando 6-bis della proposta di regolamento sul FSE, quale introdotto dalla proposta in oggetto). Tale iniziativa dovrebbe permettere di fronteggiare il grave impatto della crisi sulla popolazione di età compresa tra i 15 e i 24 anni, che ha portato a livelli di disoccupazione definiti dal COM(2013) 144 <i>"inaccettabili"</i> .
BASE GIURIDICA	L'art. 162 del TFUE stabilisce che <i>"per migliorare le possibilità di occupazione dei lavoratori nell'ambito del mercato interno e contribuire così al miglioramento del tenore di vita, è istituito (...) un Fondo sociale europeo che ha l'obiettivo di promuovere all'interno dell'Unione le possibilità</i>

¹ Ai sensi dell'art. 293 del TFUE *"Quando, in virtù dei trattati, delibera su proposta della Commissione, il Consiglio può emendare la proposta solo deliberando all'unanimità"*. Nel corso delle negoziazioni per l'adozione dell'atto legislativo è però frequente che in Consiglio si profili una maggioranza che, pur definita, non sfocia nell'unanimità. In questi casi la Commissione, qualora ritenga che le modifiche proposte corrispondano all'interesse generale dell'Unione, può presentare una "proposta modificata", sulla quale avviare *ex novo* il dibattito .

di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori, nonché di facilitare l'adeguamento alle trasformazioni industriali e ai cambiamenti dei sistemi di produzione, in particolare attraverso la formazione e la riconversione professionale". L'art. 164, c. 1, aggiunge che "Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, adottano i regolamenti di applicazione relativi al Fondo sociale europeo".

PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

Il documento in esame può essere dichiarato conforme al principio di sussidiarietà in termini di:

necessità dell'intervento delle istituzioni dell'Unione: la modifica del vigente regolamento sul FSE può avere luogo solo con un nuovo atto dell'Unione, pariordinato gerarchicamente e successivo cronologicamente;

valore aggiunto per l'Unione, in termini dell'auspicabile beneficio sociale per i giovani disoccupati o inattivi, a favore dei quali è stata ipotizzata l'iniziativa in via di approvazione.

Per quanto concerne il principio di proporzionalità, la proposta appare congrua agli obiettivi che si intende perseguire.

ANNOTAZIONI:

Il 6 ottobre 2011 la Commissione europea ha presentato la proposta legislativa [COM\(2011\) 607](#) (di seguito: "proposta di regolamento sul FSE")² nel quadro di un pacchetto legislativo finalizzato a riformare in maniera globale la politica di coesione dell'Unione per il periodo 2014-2020. Lo scopo perseguito era quello di rafforzare il ruolo del Fondo, così da contribuire alla realizzazione degli obiettivi della strategia "[Europa 2020](#)". In estrema sintesi, si mirava a:

- 1) aumentare le opportunità occupazionali, soprattutto per i giovani;
- 2) promuovere l'istruzione e l'apprendimento permanente;
- 3) potenziare l'inclusione sociale, anche attraverso il collaudo e all'applicazione su vasta scala di soluzioni innovative per rispondere a esigenze sociali (cd. "innovazione sociale");
- 4) contribuire alla lotta alla povertà.

Si prevedeva altresì l'incremento e l'ottimizzazione dei risultati tramite la concentrazione su un numero limitato di obiettivi e di investimenti, in linea con le priorità di "Europa 2020".

Nel corso dell'esame in Consiglio il dibattito è stato intenso, su questa così come sulle altre proposte facenti parte del pacchetto, ed è sfociato nella divulgazione di alcuni elementi di un orientamento generale parziale, da ultimo relativi ai consideranda ([doc. 5609/1/13 ADD1 REV 1](#)), alle disposizioni sulle deleghe di potere ([doc. 5609/1/13 ADD 2 REV 1](#)) e ad altri articoli in sospenso ([doc. 5609/1/13 ADD3 REV 1](#)).

Al Parlamento europeo, pur in assenza di indicazioni relative ai tempi di discussione in Aula, è stato adottato un progetto di risoluzione ([A7-0250-2012](#)). Nella motivazione di tale documento, risalente all'agosto 2012, si afferma che "*il sostegno ai giovani è indispensabile,*

² La proposta di regolamento sul FSE è stata oggetto di un [Dossier del Servizio Affari internazionali del Senato](#) e di una risoluzione dell'11^a Commissione permanente del Senato della Repubblica ([Doc XVIII, n. 116](#) del 30 novembre 2011).

considerando che attualmente nell'Unione europea il 21% di essi è senza un lavoro e molti altri hanno lasciato il sistema scolastico senza una qualifica. Per tale motivo l'FSE resta lo strumento per l'integrazione sociale mediante l'inserimento professionale, con un approccio integrato che sostiene percorsi personalizzati o globali verso un obiettivo di occupazione massima e di qualità. È altresì necessario che l'inclusione sociale dei disoccupati sia sostenuta garantendo l'accesso a risorse e servizi adeguati per tutti".

La proposta di avviare un'iniziativa specifica a favore dell'occupazione giovanile è stata avanzata dal Consiglio europeo nella riunione del 7-8 febbraio 2013 (si vedano le relative [conclusioni del Consiglio](#)). Con il documento in esame si dà seguito a tale invito e si delinea un'iniziativa finalizzata all'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro di giovani tra i 15 ed i 24 anni disoccupati e al di fuori di ogni ciclo di istruzione e formazione.

Negli auspici della Commissione gli strumenti atti a raggiungere tale obiettivi saranno forniti, oltre che dal COM(2013) 145, anche da due ulteriori documenti, presentati contestualmente ad esso e la cui analisi congiunta è necessaria al fine di inquadrare in maniera adeguata l'intervento proposto. Si tratta di:

- 1) una Comunicazione, che illustra le motivazioni alla base dell'adozione dell'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile e definisce i parametri necessari alla sua rapida attuazione ([COM\(2013\) 144](#): Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni "Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile");
- 1) la "proposta di modifica della proposta della Commissione [COM\(2012\) 496](#) di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio" (di seguito "proposta di regolamento sulle disposizioni comuni", [COM\(2013\) 146](#):)³. Questo testo individua le risorse finanziarie di cui disporrà l'iniziativa.

L'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile è dettagliata nel nuovo capitolo III-*bis* della proposta di regolamento sul Fondo sociale europeo (nuovi artt. da 15-*bis* a 15-*nonies*, introdotti dal punto 5 del documento in esame). Vi si stabilisce che essa "*sosterrà la lotta alla disoccupazione giovanile nelle regioni ammissibili dell'Unione*". Queste ultime sono individuate tramite un rimando al nuovo allegato III-*ter*, introdotto nella proposta di regolamento sulle disposizioni comuni dal COM(2013) 146. Si tratta delle regioni "*che registrano tassi di disoccupazione giovanile superiori al 25 % nel 2012*", a ciascuna delle quali spetterebbe una dotazione calcolata sulla base del "*rappporto tra il numero di giovani disoccupati nella regione (...) e il numero totale dei giovani disoccupati (...) in tutte le regioni ammissibili*". Rimane salva la facoltà, per ogni Stato membro, d'intesa con la Commissione, di decidere "*di destinare un importo limitato, non superiore al 10 per cento dei fondi dell'iniziativa, ai giovani residenti in sottoregioni con alti livelli di disoccupazione giovanile diverse dalle regioni ammissibili*" (art. 15-*bis*, par. 2). Si specifica che tra i beneficiari rientreranno (art. 15-*bis*, par. 1) "*anche disoccupati di lunga durata, registrati o meno nelle liste dei disoccupati alla ricerca di un'occupazione*".

³ Il COM(2012) 496 è stato a sua volta presentato a modifica del [COM\(2011\) 615](#), che nel pacchetto originario sulla politica di coesione dettava la filosofia, le linee generali e le novità regolamentari di maggior rilievo e a validità trasversale. Si segnala che, a testimonianza di un *iter* di approvazione estremamente lungo ed articolato, nell'aprile 2013 la proposta modificata di regolamento sulle disposizioni comuni è stata nuovamente pubblicata nel documento [COM\(2013\) 246](#).

A norma dell'art. 15-*quater* l'iniziativa è integrata nella programmazione del Fondo sociale europeo ed il Comitato di sorveglianza di cui all'art. 100 della proposta di regolamento sulle disposizioni comuni ne assicura il monitoraggio (art. 15-*quinqüies*).

Conditio sine qua non per utilizzare le risorse dell'iniziativa (modifica dell'allegato V alla proposta di regolamento sulle disposizioni comuni, cfr. COM(2013) 146) è "*l'esistenza di un quadro globale di azione strategica per conseguire gli obiettivi del pacchetto sull'occupazione giovanile e in particolare per definire un sistema di garanzia per i giovani*". Questo requisito, come tutte le "condizionalità tematiche *ex ante*" introdotte dalla Commissione europea, è finalizzato a garantire che i finanziamenti dell'UE vengano erogati in un contesto in cui siano presenti le condizioni necessarie ad assicurare un sostegno efficace. Nella pubblicazione "[Politica di coesione 2014-2020. Investire nella crescita e nell'occupazione](#)" la Commissione medesima afferma infatti che "*l'esperienza acquisita induce a ritenere che l'efficacia degli investimenti finanziati dai fondi in alcuni casi sia stata compromessa dalle fragilità della politica nazionale e dei quadri normativi e istituzionali. Pertanto la Commissione propone numerose condizionalità ex ante, che vengono definite nel regolamento generale unitamente ai relativi criteri di adempimento*".

La dotazione destinata a favore dell'iniziativa è ipotizzata dal COM(2013) 146 (nuovo art. 84, par. 3-bis, del regolamento sulle disposizioni comuni) in almeno tre miliardi di euro di investimenti mirati del FSE ed ulteriori tre miliardi di dotazione specifica. Quest'ultima:

- 1) non è considerata ai fini del calcolo della "concentrazione tematica" di cui all'art. 4, par. 3, della proposta di regolamento sul FSE (l'obbligo cioè, per gli Stati membri, di concentrare su un massimo di quattro priorità di investimento una determinata percentuale dei fondi destinati a ciascun programma operativo, art. 15-*ter*);
- 2) può essere considerata dagli Stati membri per il calcolo dell'importo totale massimo dei fondi destinato alla "*assistenza tecnica dello Stato membro*" (art. 15-*septies*).

Il documento in esame introduce infine nel COM(2011) 607 un Allegato II, che elenca gli indicatori specifici dell'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile, da usare per la valutazione dei progressi nell'esecuzione del programma verso il perseguimento degli obiettivi. Questi sono distinti tra indicatori di risultato immediato (partecipanti che ricevono un'offerta di lavoro, istruzione e formazione continua, apprendistato o tirocinio entro quattro mesi) ed a lungo termine (partecipanti che, sei mesi dopo la fine della loro partecipazione, prendono parte a programmi di istruzione e formazione continua, programmi di formazione per l'ottenimento di una qualifica, apprendistati o tirocini).

27 maggio 2013

A cura di Laura Lo Prato

Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea (affeuropei@senato.it)