

XVIII legislatura

**Proposta di regolamento  
del Parlamento europeo e  
del Consiglio relativo al  
Fondo sociale europeo  
Plus (FSE+)  
(COM (2018) 382)**

ottobre 2018  
n. 20



**Servizio studi del Senato**



SERVIZIO STUDI

TEL. 066706-2451

[studi1@senato.it](mailto: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 relativo al Fondo  
sociale europeo Plus (FSE+)  
(COM (2018) 382)

ottobre 2018  
n. 20

a cura di: Laura Lo Prato



## INDICE

INTRODUZIONE .....	7
I. CONTESTO.....	9
II. RELAZIONE DEL GOVERNO ITALIANO.....	11
III. DISPOSIZIONI COMUNI.....	11
Metodi di attuazione.....	11
Obiettivi.....	12
Risorse finanziarie.....	14
Indicatori e relazioni.....	14
Comitato FSE +.....	15
IV. COMPONENTE DEL FSE + IN REGIME DI GESTIONE CONCORRENTE ...	15
Sostegno all'occupazione, all'istruzione e formazione ed all'assistenza .....	16
Contrasto della deprivazione materiale.....	17
V. COMPONENTI DEL FSE + IN REGIME DI GESTIONE DIRETTA E INDIRETTA .....	19
VI. ATTI DI ESECUZIONE E ATTI DELEGATI .....	21
VII. VALUTAZIONE D'IMPATTO E ITER PRESSO GLI ALTRI PARLAMENTI NAZIONALI .....	24
VIII. ITER DI APPROVAZIONE E PROSPETTIVE NEGOZIALI .....	24



## INTRODUZIONE

Il 30 maggio 2018 la Commissione europea ha presentato la proposta di regolamento relativo al Fondo sociale europeo Plus (FSE +) ([COM\(2018\) 382](#)), che definisce la disciplina del fondo, stabilendone gli obiettivi, il bilancio per il periodo 2021-2027, i metodi di attuazione, le forme di finanziamento da parte dell'Unione e le regole di erogazione dei finanziamenti (articolo 1).

L'FSE + è destinato, nelle intenzioni della Commissione europea, a diventare il "principale strumento dell'UE per investire nelle persone e attuare il pilastro europeo dei diritti sociali", con l'accorpamento in esso dei seguenti Fondi e programmi, attualmente operativi:

- 1) [il Fondo sociale europeo](#) (FSE) e [l'iniziativa per l'occupazione giovanile](#) (IOG);
- 2) [il Fondo di aiuti europei agli indigenti](#) (FEAD);
- 3) [il programma per l'occupazione e l'innovazione sociale](#) (EaSI);
- 4) [il programma di azione dell'Unione in materia di salute](#).

La creazione di un unico strumento a supporto delle politiche relative al capitale umano - secondo la relazione del Governo italiano (elaborata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali) - "è espressione di un radicale cambiamento di prospettiva da parte della Commissione". Tale evoluzione potrebbe rafforzare la coerenza e le sinergie fra strumenti tra loro complementari, aumentarne la flessibilità - per rispondere alle sfide individuate nel ciclo di *governance* economica e alle altre priorità a livello dell'UE - e semplificare la programmazione e la gestione dei fondi, riducendo l'incidenza degli oneri amministrativi delle autorità e dei beneficiari.

In relazione alle principali finalità a cui sarà dedicato, il Fondo sarà articolato in **tre componenti** (par. 7 delle Premesse): la componente in gestione concorrente, la componente "Occupazione e innovazione" e la componente "Salute".

Intervenendo in tema di Fondi strutturali, la proposta si presenta come strettamente collegata alla proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 ([COM\(2018\) 322](#)), alla proposta di regolamento sulle disposizioni comuni ([COM\(2018\) 375](#)) ed al regolamento finanziario dell'Unione, il quale stabilisce le regole applicabili all'esecuzione del bilancio UE, di recente approvazione ([Regolamento \(UE, Euratom\) 2018/1046](#)).



## I. CONTESTO

La proposta in esame individua una **molteplicità di basi giuridiche**. Ne segue un elenco, in cui gli articoli citati si intendono riferiti al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE):

- 1) articolo 46: "Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale stabiliscono, mediante direttive o regolamenti, le misure necessarie per attuare la libera circolazione dei lavoratori";
- 2) articolo 149, in virtù del quale "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, possono adottare misure di incentivazione dirette a promuovere la cooperazione tra Stati membri e a sostenere i loro interventi nel settore dell'occupazione";
- 3) articolo 153 in materia di politica sociale. L'Unione "sostiene e completa l'azione degli Stati membri" in settori quali: l'integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro (lettera *h*); la parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro ed il trattamento sul lavoro (lettera *i*); la lotta contro l'esclusione sociale (lettera *j*); la modernizzazione dei regimi di protezione sociale (lettera *k*);
- 4) gli articoli 162-166, in materia di Fondo sociale europeo (162-164) e di istruzione, formazione professionale, gioventù e sport (165-166). In particolare, ai sensi dell'articolo 164, "Il Parlamento europeo ed 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";
- 5) l'articolo 168. L'Unione nel settore della sanità "completa le politiche nazionali, si indirizza al miglioramento della sanità pubblica, alla prevenzione delle malattie e affezioni e all'eliminazione delle fonti di pericolo per la salute fisica e mentale". Per la realizzazione di tali obiettivi, il par. 4 specifica che il Parlamento europeo ed il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, possono adottare, per affrontare i problemi comuni di sicurezza, misure:
  - che fissino parametri elevati di qualità e sicurezza degli organi e sostanze di origine umana, del sangue, degli emoderivati e dei medicinali e dei dispositivi di impiego medico;
  - nei settori veterinario e fitosanitario.Ai sensi del par. 5 è altresì possibile l'adozione, secondo la procedura legislativa suddetta, di misure: di incentivazione per proteggere e migliorare la salute umana, in particolare per lottare contro i grandi flagelli che si

propaghino oltre frontiera; di sorveglianza, allarme e lotta contro gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero; per la protezione della sanità pubblica in relazione al tabacco e all'uso di alcol. Le misure di cui al citato par. 5 non possono consistere in forme di armonizzazione delle norme legislative e regolamentari degli Stati membri;

- 6) l'articolo 174 sulla coesione economica, sociale e territoriale;
- 7) l'articolo 175, sui Fondi a finalità strutturale. Si ricorda, in particolare, il par. 3: le azioni che si rivelino necessarie (per promuovere la coesione) 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;
- 8) l'articolo 349, che prevede la possibilità di adottare misure specifiche in favore di alcuni territori (ad es., Guyana francese, Martinica, isole Canarie, Azzorre e Madera), in virtù, tra l'altro, della distanza dal continente europeo, dell'insularità, della superficie ridotta, della topografia e del clima difficile.

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

- 1) necessità di intervento dell'Unione: in linea generale, gli Stati membri non potrebbero autonomamente disciplinare Fondi unionali come l'FSE. Con riferimento specifico ai singoli ambiti di intervento del nuovo Fondo, la Commissione europea e la relazione del Governo italiano (elaborata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali) osservano che:
  - nel regime di gestione concorrente, la Commissione delega agli Stati membri e alle regioni i compiti di programmazione strategica ed attuazione, mentre l'UE si limita a quanto necessario per raggiungere gli obiettivi stabiliti nei Trattati;
  - la componente "Occupazione e innovazione" si concentra su progetti caratterizzati da una dimensione innovativa, in cui l'azione UE può essere più efficace di quella nazionale, regionale o locale;
  - la componente "Salute" integra e sostiene le politiche sanitarie nazionali, rispettandone la competenza;
- 2) valore aggiunto a livello europeo. La suddetta relazione del Governo italiano afferma che la proposta può rafforzare la coerenza e le sinergie fra strumenti tra loro complementari, aumentarne la flessibilità - per rispondere alle sfide individuate nel ciclo di *governance* economica e alle altre priorità a livello dell'UE - e semplificare la programmazione e la gestione dei fondi, riducendo l'incidenza degli oneri amministrativi delle autorità e dei beneficiari.

Si segnala che il termine di otto settimane entro il quale i Parlamenti nazionali possono sollevare obiezioni sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà è scaduto il 6 settembre 2018.

Sia la Commissione europea sia la relazione del Governo italiano ritengono la proposta conforme al **principio di proporzionalità**, in quanto essa si limita a quanto necessario per conseguire i propri obiettivi.

## II. RELAZIONE DEL GOVERNO ITALIANO

Nella relazione (elaborata dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e trasmessa alle Camere il 27 giugno 2018), il Governo italiano fornisce una valutazione positiva del progetto, che si ritiene **conforme all'interesse nazionale**. Se ne condivide, in particolare, l'impostazione concentrata sulle politiche per le persone, "con il riconoscimento che tali politiche costituiscono una *overarching priority* di tutto il bilancio europeo".

La relazione ritiene che **effetti positivi** possano derivare dalla proposta:

- 1) **per le imprese**, in virtù delle disposizioni per l'istituzione di un "ecosistema di mercato", volto ad aumentare l'offerta di finanziamenti in favore delle imprese sociali. Si potrebbe così far fronte alla domanda di categorie vulnerabili (ad esempio, disoccupati o donne) che intendono creare o sviluppare una microimpresa;
- 2) **per i cittadini**, grazie alle misure di incentivazione per proteggere e migliorare la salute umana, promuovere l'inclusione sociale, lottare contro la povertà.

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

## III. DISPOSIZIONI COMUNI

### Metodi di attuazione

L'articolo 3, terzo comma, è dedicato ai **metodi di attuazione** dell'FSE +.

Si ricorda che i Fondi dell'Unione possono essere gestiti a livello centrale, direttamente dalla Commissione europea, o in maniera condivisa tra l'UE e gli Stati membri (è quest'ultimo il caso dei fondi strutturali e della maggior parte degli aiuti comunitari)<sup>1</sup>.

In particolare, saranno attuate in regime di **gestione concorrente** (tra Commissione europea e Stati membri) le attività attualmente riconducibili al Fondo sociale europeo, alla Garanzia per i giovani e all'assistenza materiale di base alle persone indigenti (FEAD). Il regime di **gestione diretta** (da parte della Commissione europea) **o indiretta** (da parte di Paesi terzi, di organizzazioni internazionali o di agenzie per lo sviluppo) sarà invece applicabile alla componente "Occupazione e innovazione sociale" ed alla "componente Salute" dell'FSE +.

---

<sup>1</sup> Si vedano, per maggiori dettagli, la nota del Parlamento europeo: "[Esecuzione del bilancio](#)", ottobre 2018, ed il sito della [Commissione europea](#).

Nei fondi in "gestione concorrente", la Commissione delega agli Stati membri la gestione dei programmi a livello nazionale. Questi ultimi, a loro volta, erogano gli aiuti ai beneficiari finali (ad es. società, agricoltori, comuni, ecc.). Ogni Stato membro crea un sistema di gestione e controllo ed ha la responsabilità di prevenire, individuare e correggere qualsiasi tipo di irregolarità. La Commissione svolge un ruolo di supervisione. Circa l'80% dei finanziamenti dell'UE rientra nella gestione concorrente.

Si segnala che la Commissione europea ha recentemente presentato una proposta di regolamento sulle "disposizioni comuni" ([COM\(2018\) 375](#)). Tale testo detta disposizioni applicabili a sette fondi a gestione concorrente, tra cui l'FSE + <sup>2</sup>. Oltre a stabilire obiettivi e principi generali, contiene elementi comuni di pianificazione e programmazione e stabilisce un approccio unitario sull'orientamento e la *performance*.

Si parla di "gestione diretta" quando la gestione del bilancio spetta alla Commissione europea. Questa circostanza si verifica quando i progetti vengono svolti dai suoi servizi, presso le sue sedi, nelle delegazioni dell'UE oppure tramite agenzie esecutive dell'Unione. Nella "gestione indiretta", invece, i programmi di finanziamento vengono attuati da Paesi terzi, da organizzazioni internazionali o da agenzie per lo sviluppo.

A tutte le azioni attuate in gestione diretta o indiretta si applica il regolamento finanziario dell'Unione, che stabilisce le regole applicabili all'esecuzione del bilancio UE (sovvenzioni, premi, appalti, assistenza finanziaria, strumenti finanziari e garanzie di bilancio)<sup>3</sup>.

## Obiettivi

L'articolo 3 della proposta in esame individua come segue gli **obiettivi generali** del Fondo sociale europeo Plus:

- 1) sostegno agli Stati membri nel conseguire livelli elevati di occupazione, una protezione sociale equa e una forza lavoro qualificata e resiliente, "pronta per il mondo del lavoro del futuro". Tale sostegno, si afferma, sarà coerente con i principi enunciati nel **pilastro europeo dei diritti sociali** (par. 1).  
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. E' stato proclamato dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione il 17 novembre 2017 durante il vertice sociale per l'occupazione equa e la crescita tenutosi a Goteborg<sup>4</sup>. In proposito il par. 1 delle Premesse al documento in esame specifica che: "i venti principi del pilastro europeo dei diritti sociali dovrebbero orientare le azioni nell'ambito del Fondo sociale europeo Plus.

---

<sup>2</sup> Gli altri Fondi a cui si applicherà la proposta di regolamento sono: Fondo di coesione, Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo asilo e migrazione, Strumento per la gestione delle frontiere e i visti e Fondo per la sicurezza interna.

<sup>3</sup> [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.

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

Per contribuire all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali, il FSE + dovrebbe sostenere gli investimenti in persone e sistemi nei settori di intervento dell'occupazione, dell'istruzione e dell'inclusione sociale supportando in tal modo la coesione economica, sociale e territoriale";

- 2) sostegno, integrazione e dotazione di valore aggiunto per le politiche degli Stati membri, al fine di "garantire pari opportunità, accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque, protezione sociale e un livello elevato di protezione della salute umana" (par. 2).

Ulteriore obiettivo generale è quello di fornire, tramite il FSE +, un contributo alla realizzazione delle priorità, sociali ed occupazionali, approvate dal processo di *governance* economica europeo. In quest'ottica, il par. 2 delle Premesse dell'atto in esame afferma che gli Stati membri dovranno elaborare le proprie strategie di investimento pluriennali nazionali a sostegno delle priorità di riforma individuate nel corso del **semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche**, impiegando anche i finanziamenti UE in modo coerente, così da massimizzare il valore aggiunto del sostegno finanziario ricevuto.

Si ricorda che il semestre europeo costituisce un ciclo di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio, che si concentra nella prima parte di ciascun anno solare, e serve agli Stati membri per allineare le rispettive politiche agli obiettivi ed alle norme convenute al livello UE. Per una panoramica del calendario annuale del semestre si rinvia al [sito del Consiglio dell'Unione](#).

Gli **obiettivi specifici** del FSE + sono invece elencati nell'articolo 4.

Il par. 1 individua gli obiettivi relativi all'occupazione, all'istruzione ed alla formazione (numeri *i* - *vii*), all'integrazione socio-economica dei "cittadini di paesi terzi" e delle "comunità emarginate come i rom" (numero *viii*), alla protezione sociale ed ai sistemi sanitari (numero *ix*), all'assistenza agli indigenti ed alla loro integrazione sociale (numeri *x* e *xi*).

La suddetta relazione del Governo italiano osserva che:

- 1) nel numero *viii*) manca un riferimento diretto ai migranti (il testo della proposta fa riferimento ai "cittadini di paesi terzi" ed alle "comunità emarginate come i rom");
- 2) nel numero *x*) sarebbe opportuno inserire un riferimento esplicito alla possibilità di realizzare "anche misure dirette volte a stabilire le precondizioni per la riattivazione" delle persone a rischio di povertà o esclusione sociale.

Il par. 2 individua ulteriori obiettivi a cui l'FSE sarà chiamato a contribuire:

- 1) un'Europa più intelligente (tramite, tra l'altro, lo sviluppo di competenze anche per le tecnologie abilitanti fondamentali, la formazione di ricercatori, lo sviluppo di centri di ricerca e di tecnologia e di imprese e *cluster*, il sostegno alle microimprese, alle PMI ed all'economia sociale);
- 2) un'Europa più verde (a basse emissioni di carbonio e tramite il miglioramento dei sistemi di istruzione e formazione ed il perfezionamento

professionale). Si auspica la creazione di nuovi posti di lavoro in settori collegati all'ambiente, al clima, all'energia, alla bioeconomia.

La relazione del Governo italiano evidenzia l'importanza, nei settori di cui al par. 2, di salvaguardare la gestione concorrente Stato membro/Commissione europea (rispetto alla gestione diretta e indiretta); in ogni caso, l'alinnea del par. 2 fa appunto riferimento alla gestione concorrente.

Ai sensi dell'articolo 6, nei programmi oggetto del FSE + è garantito il rispetto dei principi di uguaglianza tra uomini e donne e di pari opportunità per tutti.

### **Risorse finanziarie**

L'articolo 5, par. 1, indica la dotazione finanziaria complessiva del fondo per gli anni 2021-2027 in 101.174.000.000 euro<sup>5</sup>.

La relazione del Governo italiano osserva che tale dotazione complessiva risulta inferiore alla dotazione totale dei fondi dell'attuale ciclo di programmazione (2014-2020), pari a 102.596.000.000 euro.

Nell'ambito della dotazione summenzionata, 100 miliardi saranno dedicati alla componente del FSE + in regime di gestione concorrente (par. 2). In merito, la relazione del Governo evidenzia due vincoli di spesa (contenuti nel par. 2):

- 1) 200 milioni di euro per la cooperazione transnazionale a sostegno di soluzioni innovative (in particolare per i settori dell'occupazione, delle competenze e dell'inclusione sociale), da attuarsi anche in gestione diretta;
- 2) 400 milioni di euro per finanziamenti supplementari alle regioni ultraperiferiche e a regioni del Nord Europa scarsamente popolate (entrambe tali categorie non riguardano zone del territorio italiano).

Alla componente Occupazione e innovazione sociale ed alla componente Salute è assegnata la somma residua, pari a 1.174.000.000 euro (in tale ambito, a titolo di ripartizione indicativa, la proposta prevede 761 milioni per la prima componente e 413 milioni per la seconda). Gli importi relativi alle due componenti potranno finanziare anche l'assistenza tecnica e amministrativa necessarie per attività di preparazione, sorveglianza, *audit*, controllo e valutazione, compresi i sistemi informatici istituzionali.

### **Indicatori e relazioni**

Gli [Allegati](#) al documento in esame contengono l'elenco degli indicatori da utilizzare per monitorare i progressi compiuti nell'attuazione.

In particolare, l'Allegato I è riferito alla componente in regime di gestione concorrente; l'Allegato II alle sole attività di contrasto della deprivazione materiale; l'Allegato III alle componenti Occupazione e innovazione sociale e Salute. Il sistema di relazione e trasmissione dati per ognuna delle sopra menzionate tipologie è descritto negli articoli 15, 21 e 33.

---

<sup>5</sup> Tutte le cifre riportate nel presente paragrafo devono essere intese espresse in euro a prezzi correnti.

## **Comitato FSE +**

La Commissione europea è assistita, nella gestione del Fondo, dal Comitato FSE +. La composizione, il funzionamento e le competenze (prettamente consultive) del Comitato sono stabiliti dall'articolo 40.

### **IV. COMPONENTE DEL FSE + IN REGIME DI GESTIONE CONCORRENTE**

Come già accennato, la componente del FSE + in regime di gestione concorrente corrisponde, in linea di massima, alle attività attualmente riconducibili al Fondo sociale europeo, alla Garanzia per i giovani e all'assistenza materiale di base alle persone indigenti (FEAD).

L'articolo 7 impone agli Stati membri di **concentrare le risorse della componente in oggetto** per "interventi volti a far fronte alle sfide individuate nei loro programmi nazionali di riforma, nel semestre europeo e nelle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese". A queste ultime raccomandazioni deve essere assegnato (da parte degli Stati membri) **un "importo adeguato"** delle risorse del FSE + in gestione concorrente.

Si prescrive, inoltre, agli Stati membri di rispettare **le seguenti percentuali minime** (rispetto al totale di loro spettanza delle risorse in oggetto):

- 1) almeno il 25 per cento per gli obiettivi specifici per le politiche di inclusione sociale (di cui al precedente articolo 4, par. 1, numeri *vii - xi*)), compresa la promozione dell'integrazione socio-economica dei cittadini di Paesi terzi.  
Al riguardo, la relazione del Governo italiano sollecita l'introduzione di un vincolo di destinazione specifico, che garantisca l'attribuzione di risorse per l'integrazione socio-economica di tutte le categorie di migranti regolarmente soggiornanti;
- 2) almeno il 2 per cento per l'obiettivo specifico di contrasto della deprivazione materiale (articolo 4, par. 1, numero *xi*)), mediante prodotti alimentari e assistenza materiale di base.  
La relazione del Governo italiano segnala come "formulazione da approfondire" la previsione (di cui all'articolo 7, par. 4, secondo comma) che "in casi debitamente giustificati" possano essere prese in considerazione (per la verifica del rispetto del limite minimo del 2 per cento), se destinate agli indigenti, anche le risorse genericamente volte a promuovere l'integrazione sociale delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale, pur senza l'erogazione di prodotti alimentari o di assistenza materiale di base;
- 3) almeno il 10 per cento per azioni mirate e riforme strutturali volte a sostenere l'occupazione giovanile e la transizione dalla scuola al lavoro. Quest'ultima percentuale deve essere applicata per gli anni dal 2021 al 2025 solo dagli Stati membri in cui, sulla base di dati Eurostat, la percentuale di giovani tra i 15 e 29 anni disoccupati e al di fuori di ogni ciclo di istruzione

e formazione (NEET) superi la media dell'UE relativa al 2019. La medesima percentuale minima dovrà essere rispettata per il periodo 2026-2027 dagli Stati membri la cui percentuale di NEET superi la media dell'UE relativa al 2024.

Sempre con riferimento al riparto delle risorse in esame, l'articolo 8 prevede che gli Stati membri assegnino un adeguato importo, nell'ambito di ciascun programma, per il rafforzamento della capacità delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile. Al riguardo, la relazione del Governo italiano fa presente che questa formula è "meno ampia di quella attuale che consente di indirizzare tale riserva anche a favore delle amministrazioni e istituzioni di riferimento, quali esempio i servizi per l'impiego".

### **Il summenzionato articolo 7 reca altresì norme di coordinamento tra l'attività del Fondo e le altre attività o priorità UE.**

Si prevede che siano promosse sinergie e garantiti "il coordinamento, la complementarità e la coerenza tra FSE + e altri Fondi, programmi e strumenti dell'Unione". Si richiede in particolare un'ottimizzazione dei meccanismi di coordinamento "per evitare la duplicazione degli sforzi e garantire una stretta collaborazione con i responsabili dell'attuazione, al fine di realizzare azioni di sostegno coerenti e razionalizzate". Possono intervenire in questo senso non solo gli Stati membri, ma - come evidenziato dalla relazione del Governo italiano - anche la Commissione europea "su mere ragioni di opportunità".

Si menziona espressamente la necessità di coordinamento, "sia nella fase di pianificazione che durante l'attuazione", con il programma [Erasmus](#), il [Fondo Asilo e migrazione](#) e il [programma di sostegno alle riforme strutturali](#). La relazione del Governo fa riferimento anche al [Fondo europeo di sviluppo regionale](#), al [Fondo di coesione](#), al [Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca](#), al [Corpo europeo di solidarietà](#), al [Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione](#)<sup>6</sup> (FEG) ed ai programmi "[Orizzonte Europa](#)" ed "[Europa digitale](#)".

In particolare, ambiti di sovrapposizione potrebbero crearsi con Erasmus, che opera anch'esso ai fini dell'investimento sul capitale umano, dell'acquisizione di nuove competenze e della specializzazione per rispondere alle esigenze del mercato del lavoro. Per realizzare un coordinamento effettivo la Commissione rinvia a successivi programmi di lavoro e a guide per i singoli programmi; il Governo italiano osserva, nella suddetta relazione, che è necessario lo sviluppo della cooperazione (con il FSE +) da parte dell'Autorità nazionale del programma Erasmus +.

Si segnala, inoltre, che l'articolo 41 della proposta detta disposizioni transitorie per il FSE + in regime di gestione concorrente.

### **Sostegno all'occupazione, all'istruzione e formazione ed all'assistenza**

Gli articoli da 12 a 15 disciplinano le **attività di sostegno** (all'occupazione, all'istruzione e formazione e all'assistenza) in regime di gestione concorrente, con

---

<sup>6</sup> Contestualmente alla proposta in esame la Commissione europea ha altresì presentato una proposta di revisione del Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione ([COM\(2018\) 380](#)). Per maggiori dettagli, si rinvia al [Dossier](#) predisposto dal Servizio studi del Senato n.16 DE dell'ottobre 2018.

l'unica eccezione delle attività intese a contrastare la deprivazione materiale mediante prodotti alimentari e assistenza materiale di base agli indigenti, le quali sono oggetto dei successivi articoli da 16 a 22.

In particolare, ai sensi dell'articolo 13, gli Stati membri sostengono azioni di innovazione sociale e sperimentazioni sociali<sup>7</sup> o consolidano approcci dal basso verso l'alto, basati su partenariati che coinvolgono le autorità pubbliche, il settore privato e la società civile, e possono altresì sostenere l'applicazione su larga scala di approcci innovativi testati su scala ridotta.

Ciascuno Stato membro - specifica il par. 4 dell'articolo 13 - deve dedicare almeno una priorità a tali azioni innovative, con possibilità di aumentare (per tali priorità) il tasso di cofinanziamento UE fino al 95 per cento, con riferimento ad una quota massima del 5 per cento della dotazione nazionale del FSE + in regime di gestione concorrente.

Per i Fondi a gestione concorrente l'ammissibilità delle spese è determinata in base a regole nazionali (in questo senso l'articolo 57, par. 1, della proposta di regolamento sulle disposizioni comuni, [COM\(2018\) 375](#)). L'articolo 14 della proposta in esame individua comunque come inammissibili i costi relativi all'acquisto di terreni e beni immobili, la fornitura di infrastrutture e l'acquisto di mobili, attrezzature e veicoli (tranne il caso in cui l'acquisto sia necessario per raggiungere l'obiettivo dell'operazione, le voci siano completamente ammortizzate o l'acquisto sia l'opzione più economica). La relazione del Governo italiano apprezza questa norma, tra l'altro in quanto metterà fine al *leasing* di *computer*, ritenuto antieconomico. Tali inammissibilità andranno a sommarsi a quelle previste dall'articolo 58 del citato [COM\(2018\) 375](#): interessi passivi ed imposta sul valore aggiunto.

L'articolo 14 disciplina al par. 2 l'ammissibilità dei contributi in natura<sup>8</sup>, mentre i costi diretti per il personale (par. 3) non devono superare il cento per cento della consueta retribuzione nello Stato membro, quale emerge dai dati Eurostat. Di questa norma - afferma la relazione del Governo - "si sta valutando l'impatto e la portata".

## **Contrasto della deprivazione materiale**

Gli articoli da 16 a 22, come accennato, concernono esclusivamente le attività (in regime di gestione concorrente) intese a contrastare la deprivazione materiale mediante prodotti alimentari e assistenza materiale di base agli indigenti, con eventuali misure di accompagnamento (relative all'inclusione sociale).

Si prevede (articoli 17 e 19) che i prodotti alimentari e l'assistenza materiale di base siano forniti gratuitamente e che le scelte delle tipologie di beni e servizi siano effettuata "secondo criteri obiettivi correlati alle esigenze delle persone indigenti", tenendo conto anche degli aspetti climatici ed ambientali, "in particolare in vista

---

<sup>7</sup> L'articolo 2, par. 1, n. 16 della proposta in esame definisce le "sperimentazioni sociali" come "interventi programmatici che offrono una risposta innovativa alle esigenze sociali, attuati su piccola scala e in condizioni che garantiscano la possibilità di misurare tale impatto, prima che siano attuati in altri contesti o su scala più ampia in caso di risultati convincenti".

<sup>8</sup> L'articolo 61 della proposta di regolamento sulle disposizioni comuni ([COM\(2018\) 375](#)) elenca le condizioni alle quali possono essere considerati ammissibili i contributi in natura, che vengono forniti "sotto forma di forniture di opere, beni, servizi, terreni e immobili in relazione ai quali non è stato effettuato alcun pagamento giustificato da fatture o documenti di valore probatorio equivalente".

della riduzione degli sprechi alimentari". L'ammissibilità dei costi (ai fini del finanziamento in esame) è disciplinata dall'articolo 20, anche con riferimento ai limiti massimi per i costi amministrativi, di trasporto e di magazzinaggio e per le misure di accompagnamento.

Più in particolare, si ricorda che l'articolo 12, par. 1, n. 3, della proposta in esame definisce la "assistenza materiale di base" come l'insieme di beni che soddisfano le esigenze fondamentali di una persona per una vita dignitosa, quali abbigliamento, prodotti per l'igiene e materiale scolastico".

L'articolo 17 afferma che le risorse in esame possono avere ad oggetto solo il sostegno alla distribuzione di prodotti alimentari o beni conformi al diritto dell'Unione in materia di sicurezza dei prodotti di consumo (par. 1). È stabilito che "ove opportuno, la scelta dei prodotti alimentari da distribuire è effettuata tenendo conto del contributo da essi apportato nel garantire una dieta equilibrata alle persone indigenti". È prevista la fornitura indiretta tramite buoni o carte elettronici e l'utilizzo di prodotti alimentari acquistati all'intervento pubblico "purché tale opzione sia la più economicamente vantaggiosa e non ritardi la consegna agli indigenti"<sup>9</sup>. Gli aiuti forniti devono rispettare la dignità e prevenire la stigmatizzazione delle persone indigenti. La distribuzione può essere accompagnata da misure di accompagnamento che mirano all'inclusione sociale.

La definizione del tipo di sostegno, dei principali gruppi destinatari e della descrizione dei programmi nazionali o regionali è demandata ad una apposita priorità (articolo 18).

L'articolo 19 specifica che i prodotti alimentari e/o l'assistenza materiale di base - che possono essere acquistati o messi a disposizione a titolo gratuito - devono essere distribuiti agli indigenti gratuitamente.

Sono considerati costi ammissibili dall'articolo 20, par. 1:

- 1) l'acquisto di prodotti alimentari e/o assistenza materiale di base e, anche in una percentuale forfetaria, i relativi costi di trasporto, magazzinaggio, amministrazione, accompagnamento;
- 2) la raccolta, trasporto, magazzinaggio e distribuzione delle donazioni di prodotti alimentari ma anche le attività di sensibilizzazione correlate;
- 3) le misure di accompagnamento ovvero, ai sensi dell'articolo 2, par. 1, n. 1, ulteriori attività realizzate con l'obiettivo di contrastare l'esclusione sociale.

Interessi passivi, fornitura di infrastrutture e costi di beni di seconda mano non sono mai considerati ammissibili (articolo 20, par. 3).

È possibile effettuare audit in tutte le fasi di attuazione delle operazioni ed a tutti i livelli della catena di distribuzione. Una verifica dei destinatari finali, però, è consentita solo in caso di "rischio specifico" di irregolarità o frodi (articolo 22).

---

<sup>9</sup> Si ricorda che, ai sensi del [regolamento \(UE\) n. 1308/2013](#), durante determinati periodi dell'anno possono essere acquistati ad intervento pubblico frumento, orzo, granturco, risone, carni bovine, burro e latte scremato in polvere. Tali prodotti vengono acquistati a prezzo fisso e devono essere smaltiti in modo da evitare qualsiasi turbativa di mercato, da assicurare un accesso non discriminatorio alle merci e nel rispetto di eventuali obblighi derivanti da accordi internazionali.

## V. COMPONENTI DEL FSE + IN REGIME DI GESTIONE DIRETTA E INDIRETTA

Gli articoli da 23 a 37 disciplinano le componenti Occupazione e innovazione sociale e Salute, entrambe, come detto, destinate ad essere attuate in gestione diretta ed indiretta.

In tema di azioni ammissibili, gli articoli 24 (per la componente Occupazione e innovazione sociale) e 27 (per la componente Salute) prevedono entrambi, in linea generale, la possibilità di porre in essere attività di: analisi; attuazione delle politiche; sviluppo delle capacità; comunicazione e divulgazione. Il contenuto specifico di ciascuna di tali attività è, invece, diversificato per le due componenti.

Nell'elencare i criteri di ammissibilità soggettiva, gli articoli 25 e 28 fanno entrambi riferimento a: soggetti giuridici stabiliti in uno Stato membro o in un Paese o territorio d'oltremare o in un Paese associato; soggetti giuridici stabiliti in un Paese terzo (a determinate condizioni); soggetti giuridici costituiti a norma del diritto dell'Unione europea e organizzazioni internazionali.

Per la sola componente Salute l'articolo 28 prevede l'inammissibilità delle persone fisiche (par. 2) e che "in casi eccezionali, durante una crisi causata da una grave minaccia per la salute a carattere transfrontaliero", i costi sostenuti in paesi non associati possono essere considerati ammissibili se "debitamente giustificati per motivi di lotta contro la diffusione del rischio per la tutela della salute dei cittadini dell'UE" (par. 5).

L'articolo 23 elenca gli obiettivi operativi della componente Occupazione e innovazione sociale, tra i quali: la fornitura di specifici servizi di sostegno ai datori di lavoro e alle persone in cerca di lavoro; il sostegno allo sviluppo dell'ecosistema di mercato, relativo alla fornitura di microfinanza per le microimprese nelle fasi di avvio e di sviluppo, in particolare quelle che occupano persone vulnerabili; il sostegno allo sviluppo della capacità istituzionale dei servizi pubblici per l'impiego, degli istituti di sicurezza sociale, degli istituti di microfinanza e degli enti che forniscono finanziamenti alle imprese sociali<sup>10</sup> e all'economia sociale; il sostegno allo sviluppo di imprese sociali e di un mercato degli investimenti sociali, agevolando le interazioni tra pubblico e privato e la partecipazione di fondazioni ed attori filantropici; la fornitura di orientamenti per lo sviluppo di infrastrutture sociali (alloggi, assistenza all'infanzia, e così via), necessarie per l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali.

---

<sup>10</sup> Si ricorda che ai sensi dell'articolo 2, par. 1, n. 15, della proposta in esame si definisce impresa sociale "un'impresa, qualunque sia la sua forma giuridica, o una persona fisica, che (...): ha come obiettivo sociale primario la realizzazione di un impatto sociale positivo e misurabile anziché finalità lucrative per altri scopi, fornisce beni o servizi che producono un rendimento sociale e/o impiega metodi di produzione di beni o servizi che incorporano obiettivi sociali; utilizza i profitti in primo luogo per raggiungere il proprio obiettivo sociale primario e ha procedure e regole predefinite riguardanti qualsiasi distribuzione dei profitti che garantiscono che tale distribuzione non pregiudichi l'obiettivo sociale primario; è gestita in modo imprenditoriale, responsabile e trasparente, in particolare rendendo partecipi i lavoratori, i pertinenti portatori di interessi e i clienti coinvolti dalle sue attività".

Gli obiettivi operativi della componente Salute sono stabiliti dal successivo articolo 26. Essi sono raggruppati nelle seguenti categorie generali:

- 1) il rafforzamento della preparazione, della gestione e della risposta in caso di crisi nell'Unione, per proteggere i cittadini da minacce sanitarie transfrontaliere;
- 2) il potenziamento dei sistemi sanitari;
- 3) il sostegno alla legislazione dell'Unione in materia di salute. La relazione del Governo italiano auspica che tra le misure ivi menzionate (relative, in linea di massima, al sostegno dell'attuazione delle legislazioni in alcuni ambiti del settore sanitario) sia incluso il sostegno a misure di contrasto delle ludopatie;
- 4) il sostegno al lavoro integrato nell'ambito delle [reti di riferimento europee](#)<sup>11</sup> e della rete di valutazione della tecnologia sanitaria ([HTA](#)) e il sostegno all'attuazione delle migliori pratiche per l'innovazione nella sanità pubblica.

L'articolo 31 specifica che le componenti Occupazione e innovazione sociale e Salute possono concedere finanziamenti in tutte le forme previste dal regolamento finanziario ([regolamento \(UE, Euratom\) 2018/1046](#)):

- 1) sovvenzioni, ovvero contributi finanziari accordati a titolo di liberalità (articolo 2, par. 1, n. 33), del regolamento finanziario). Per la componente salute è prevista la possibilità di assegnare sovvenzioni dirette (senza invito a presentare proposte) per azioni cofinanziate "aventi un chiaro valore aggiunto dell'Unione" (articolo 31, par. 4) o qualora l'affidamento avvenga in favore delle suddette [reti di riferimento europee](#) (articolo 31, par. 5);
- 2) premi, ovvero contributi finanziari attribuiti a titolo di ricompensa in seguito ad un concorso (articolo 2, par. 1, n. 48) del regolamento finanziario);
- 3) appalti. Si tratta dell'acquisizione, da operatori economici scelti dalle amministrazioni aggiudicatrici, di lavori, forniture o servizi (articolo 2, par. 1, n. 49), del regolamento finanziario);
- 4) pagamenti volontari alle organizzazioni internazionali delle quali l'Unione sia membro o ai cui lavori partecipi.

L'articolo 30 disciplina la possibile partecipazione ai relativi programmi di Paesi terzi associati.

In questo caso (articolo 34), il Paese terzo deve concedere all'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) ed alla Corte dei conti europea i diritti necessari per "esercitare integralmente le rispettive competenze". Nel caso dell'OLAF, ciò comporta il diritto di effettuare indagini, inclusi controlli e verifiche.

Ai sensi dell'articolo 32, par. 1, l'attuazione delle componenti Occupazione e innovazione sociale e Salute ha luogo mediante programmi di lavoro. Questi ultimi

---

<sup>11</sup> Le reti di riferimento europee (ERN) sono reti virtuali che coinvolgono fornitori di assistenza sanitaria in tutta Europa con l'obiettivo di affrontare malattie rare e complesse, nonché patologie che richiedono trattamenti altamente specializzati e la concentrazione di conoscenze e risorse.

stabiliscono, se del caso, l'importo globale destinato ad operazioni di finanziamento misto.

I meccanismi o piattaforme di finanziamento misto costituiscono un quadro di cooperazione creato tra la Commissione e le istituzioni di finanziamento allo sviluppo o altri istituti di finanziamento pubblici al fine di combinare forme di aiuto non rimborsabile e/o strumenti finanziari e/o garanzie finanziarie a titolo del bilancio con forme rimborsabili di aiuto di istituzioni di finanziamento allo sviluppo o altri istituti di finanziamento pubblici, nonché di istituti di finanziamento del settore privato e investitori del settore privato (articolo 2, par. 6, del [regolamento \(UE, Euratom\) 2018/1046](#)).

Per la componente Salute si prevede (articolo 29) che la Commissione consulti le autorità sanitarie degli Stati membri - riunite in gruppi di esperti della Commissione o in altri organismi analoghi - in merito ai piani di lavoro in oggetto, alle priorità, agli orientamenti strategici e all'attuazione della componente medesima, nonché in merito al coordinamento con le politiche sanitarie svolte in base ad altri programmi e meccanismi.

L'articolo 35 disciplina le valutazioni, intermedia e finale, delle due componenti in esame.

In tema di audit sull'utilizzo del contributo della Commissione, l'articolo 36 specifica che "gli *audit* (...) effettuati da persone o soggetti anche diversi da quelli autorizzati dalle istituzioni o dagli organismi dell'Unione costituiscono la base della garanzia globale di affidabilità"<sup>12</sup>.

Si segnala, inoltre, che:

- l'articolo 37 prevede l'obbligo per i destinatari dei finanziamenti di rendere nota la provenienza dei finanziamenti stessi e di garantirne la visibilità, soprattutto in sede di promozione di azioni e risultati. Le informazioni diffuse devono essere "coerenti, efficaci e destinate a pubblici diversi, tra cui i media e il vasto pubblico";
- l'articolo 42 detta disposizioni transitorie per le due componenti in esame.

## VI. ATTI DI ESECUZIONE E ATTI DELEGATI

La proposta in esame prevede sia atti di esecuzione della Commissione sia atti delegati della medesima<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> La garanzia globale di affidabilità è disciplinata dall'articolo 127 del [regolamento \(UE, Euratom\) 2018/1046](#), ai sensi del quale: "Qualora un revisore indipendente abbia realizzato sui rendiconti finanziari e sulle relazioni che illustrano l'utilizzo di un contributo dell'Unione un *audit* fondato sui principi (...) riconosciuti a livello internazionale, che fornisce una ragionevole garanzia di affidabilità, tale *audit* costituisce la base della garanzia globale di affidabilità (...) purché siano sufficientemente comprovate l'indipendenza e la competenza del revisore".

<sup>13</sup> 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

In particolare, è previsto il ricorso ad atti di esecuzione per l'individuazione di un modello unico da usare per le indagini strutturate dei destinatari da svolgere per le attività di sostegno del FSE + volte a contrastare la deprivazione materiale. La relazione del Governo fa presente che non è specificato un termine per l'adozione del relativo atto.

L'articolo 39 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 la modifica o l'integrazione degli indicatori, contenuti negli Allegati, "se ciò è ritenuto necessario per garantire una valutazione efficace dei progressi nell'attuazione" dei programmi o delle componenti (articoli 15, par. 6; 21, par. 5, e 33, par. 3)

Ai sensi dell'articolo 38, 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).

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<sup>a</sup> 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

---

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).

eccepibile 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"<sup>14</sup>.

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 Repubblica<sup>15</sup>, aveva portato all'individuazione dei seguenti elementi:

- **definizioni**, in quanto individuano l'ambito stesso di applicazione dell'atto;
- 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<sup>a</sup> 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<sup>a</sup> 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 lederne le competenze ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea

---

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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.

(...). 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<sup>a</sup> 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'".

## **VII. VALUTAZIONE D'IMPATTO E ITER PRESSO GLI ALTRI PARLAMENTI NAZIONALI**

Uno 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 europeo di adeguamento alla globalizzazione ([COM\(2018\) 380](#)).

La proposta risulta al momento all'esame dei seguenti Parlamenti nazionali: Senato della Repubblica ceca, Parlamento finlandese, *Bundestag* e *Bundesrat* tedeschi, Parlamento irlandese, *Seimas* lituana, Camera dei deputati del Lussemburgo, Camera dei rappresentanti maltese, Senato e *Sejm* polacchi, Consiglio nazionale della Repubblica slovacca, Parlamento spagnolo, Parlamento svedese, Camera dei Lord e Camera dei Comuni del Regno Unito.

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

## **VIII. ITER DI APPROVAZIONE E PROSPETTIVE NEGOZIALI**

L'esame della proposta (destinata a trovare applicazione, come detto, solo a partire dal 2021) risulta avviato al [Parlamento europeo](#) presso la Commissione EMPL (Occupazione e affari sociali). Tra il luglio ed il settembre 2018 sono stati elaborati e pubblicati un progetto di relazione ([documento PE625.203](#)) e tre fascicoli di emendamenti (documenti [PE 628.407](#), [628.408](#) e [626.995](#)). La data indicativa per la votazione in Commissione è prevista per il 27 novembre 2018.

Al livello di Consiglio, non risulta la pubblicazione di alcun documento preparatorio.