

Il Regolamento (UE) n. 1309/2013 sul Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione: la nuova disciplina per il periodo 2014-2020.

Sommario: 1. Premesse. 2. Obiettivi e ambito di applicazione. 3. Criteri di intervento. 4. Beneficiari e calcolo degli esuberi e delle cessazioni di attività. 5. Azioni ammissibili. 6. La richiesta del contributo. 7. Relazione finale e chiusura. 8. Conclusioni.

1.Premesse - Il regolamento (UE) n. 1309 del 17 dicembre 2013¹ disciplina il **Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG)** per la durata del quadro finanziario pluriennale dal 1 gennaio 2014 al 31 dicembre 2020.

Tale provvedimento abroga il precedente regolamento (CE) n. 1927/2006 (già modificato dal regolamento (CE) n. 546/2009) con cui tale fondo è stato istituito e che aveva la finalità di facilitare il reinserimento professionale in un mercato in cui gli effetti della globalizzazione hanno determinato una grave “perturbazione economica”.

Il processo di globalizzazione dei mercati ha, difatti, prodotto effetti negativi sull’occupazione, ai quali le Istituzioni europee hanno risposto mediante la predisposizione di strumenti volti al recupero delle professionalità dei lavoratori ed al loro reinserimento nel mercato del lavoro, in un’ottica di solidarietà che va ben oltre i confini nazionali, secondo i principi di un modello sociale europeo.

In merito alla definizione di globalizzazione, in dottrina² si parla di “globalizzazione come discontinuità”, ossia una nuova sfida che il diritto del lavoro europeo è tenuto ad affrontare e che lo porta a doversi confrontare con una evoluzione delle regole del lavoro legate alla crescita del commercio, degli investimenti e del capitale finanziario organizzati su scala mondiale.

Di seguito, un breve *excursus* sul nuovo testo regolamentare, unitamente a qualche considerazione conclusiva in merito.

2. Obiettivi e ambito di applicazione - Lo scopo del FEG, alla luce del nuovo testo, è di contribuire ad una crescita economica intelligente, inclusiva e sostenibile – alla luce, quindi, della strategia Europa 2020 – nonché di promuovere un’occupazione sostenibile nell’Unione al fine di dimostrare solidarietà e sostegno ai lavoratori collocati in esubero e ai lavoratori autonomi la cui attività sia cessata:

¹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=326&langId=en>

² P. Tosi, F. Lunardon, Introduzione al diritto del lavoro – L’ordinamento europeo, Laterza, 2005. Secondo gli Autori, il diritto sopranazionale ed il diritto internazionale costituiscono le uniche dimensioni che possono creare dei meccanismi per poter contrastare gli effetti negativi della globalizzazione.

- in conseguenza di trasformazioni rilevanti della struttura del commercio mondiale dovute alla globalizzazione;
- a causa del persistere della crisi finanziaria ed economica globale;
- a causa di una nuova crisi economica e finanziaria globale.

Emerge, quindi, rispetto al testo del regolamento n. 1927/2006, l'ampliamento dello scopo originario del fondo, non più circoscritto alle sole conseguenze negative derivanti dagli effetti della globalizzazione.

In realtà, in questa direzione si erano già mosse le modifiche apportate dal regolamento n. 546/2009, che avevano tenuto in considerazione proprio la crisi finanziaria ed economica globale di questi ultimi anni. Il regolamento 1309/2013 fa ulteriori passi in avanti, laddove considera non solo il persistere della crisi finanziaria attuale, ma anche eventuali e nuove crisi economiche future, con riferimenti espliciti anche alla disoccupazione giovanile e all'iniziativa europea denominata *Youth Guarantee* (IOG- iniziativa per l'occupazione giovanile).

Il regolamento n. 1309/2013 stabilisce, all'art. 2, **l'ambito di applicazione** della nuova disciplina del FEG, secondo cui le domande presentate dagli Stati membri riguardano azioni indirizzate a:

- a) lavoratori collocati in esubero e lavoratori autonomi la cui attività sia cessata in conseguenza di trasformazioni rilevanti della struttura del commercio mondiale dovute alla globalizzazione, dimostrate in particolare da un sostanziale aumento delle importazioni nell'Unione, da un cambiamento radicale del commercio di beni e servizi nell'Unione, da un rapido declino della quota di mercato dell'Unione in un determinato settore o da una delocalizzazione di attività verso paesi terzi, a condizione che tali esuberi abbiano un impatto negativo di rilievo sull'economia locale, regionale o nazionale;
- b) lavoratori collocati in esubero e lavoratori autonomi la cui attività sia cessata a causa del persistere della crisi finanziaria ed economica globale affrontata nel regolamento (CE) n. 546/2009 oppure a causa di una nuova crisi finanziaria ed economica globale.

3. Criteri di intervento - A norma dell'art. 4 del regolamento (**criteri di intervento**), viene concesso un contributo finanziario a valere sul FEG quando le condizioni sopra menzionate hanno come conseguenza:

- a) **il collocamento in esubero di almeno 500 lavoratori o la cessazione dell'attività di lavoratori autonomi, nell'arco di un periodo di riferimento di quattro mesi, in un'impresa di uno Stato membro**, compresi i lavoratori collocati in esubero e i lavoratori autonomi la cui attività sia cessata alle imprese dei fornitori o dei produttori a valle dell'impresa in questione;

- b) **il collocamento in esubero di almeno 500 lavoratori o la cessazione dell'attività di lavoratori autonomi, nell'arco di un periodo di riferimento di nove mesi, in particolare in PMI, tutte operanti nello stesso settore economico** definito a livello delle divisioni della NACE revisione 2, in una regione o due regioni contigue di livello NUTS 2³, oppure in più di due regioni contigue di livello NUTS 2, a condizione che il numero complessivo di lavoratori o di lavoratori autonomi in due regioni combinate sia superiore a 500.

Nel testo del regolamento n. 1927/2006, i criteri di intervento prevedevano il collocamento in esubero di almeno 1000 lavoratori, mentre già a seguito delle modifiche introdotte dal regolamento n. 546/2009, la soglia è stata ridotta a 500 facilitando, in tal modo, l'accesso al contributo da parte degli Stati membri.

Tale **ottica di semplificazione** pervade anche il nuovo testo regolamentare, alla luce di una sempre più matura sensibilità delle Istituzioni europee verso misure idonee a garantire una maggiore tutela ai lavoratori coinvolti in situazioni di crisi, passate e future. Ciò emerge chiaramente anche nell'ambito della procedura di bilancio del fondo, laddove il regolamento all'art. 15 prevede che la Commissione, da un lato, e il Parlamento europeo e il Consiglio, dall'altro, *“si adoperano per ridurre al minimo i tempi di mobilitazione del FEG”*.

E' previsto, peraltro, un **ulteriore criterio di intervento (cd. in circostanze eccezionali)** laddove i criteri di cui sopra non siano completamente soddisfatti. In particolare, ciò è possibile nei mercati del lavoro di dimensioni ridotte o in circostanze eccezionali debitamente giustificate dallo Stato membro, in particolare per quanto concerne le domande collettive che coinvolgono le PMI e sempre che gli esuberi abbiano un grave impatto sull'occupazione e sull'economia locale, regionale o nazionale. Si rappresenta che in tale ipotesi, lo Stato membro richiedente è tenuto a precisare quale dei criteri d'intervento di cui ai punti a) e b) non è interamente soddisfatto e che l'importo cumulato dei contributi non può eccedere il 15 % dell'importo annuo massimo del FEG.

4. Beneficiari e calcolo degli esuberi e delle cessazioni di attività - Il regolamento chiarisce altresì che per **beneficiario** si intende sia un lavoratore il cui contratto di lavoro si sia concluso anticipatamente per collocamento in esubero oppure giunto a scadenza e non rinnovato, nei periodi di riferimento sopra indicati, sia un lavoratore autonomo che abbia impiegato un massimo di dieci lavoratori collocati in esubero e la cui attività sia cessata, laddove tale attività dipenda in maniera dimostrabile dalle imprese coinvolte dagli esuberi o nel settore economico in questione (art. 3).

³NUTS è l'acronimo di Nomenclatura delle Unità Territoriali Statistiche, che ripartisce il territorio della UE a fini statistici. In particolare, il livello NUTS 1 distingue le aree geografiche (gruppi di regioni), il livello NUTS 2 le regioni e il livello NUTS3 le province.

Ai fini del **calcolo degli esuberi e delle cessazioni di attività** (art. 5), lo Stato membro è tenuto a chiarire alla Commissione europea il metodo utilizzato, il quale comunque tiene conto di una delle seguenti date, quali termini *a quo* utili per il conteggio:

- dalla data in cui il datore di lavoro, conformemente all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 98/59/CE del Consiglio, notifica il piano di collocamento in esubero collettivo all'autorità pubblica competente per iscritto; in tal caso, lo Stato membro che ha presentato la domanda fornisce ulteriori informazioni alla Commissione sul numero reale di lavoratori collocati in esubero;
- dalla data in cui il datore di lavoro notifica il preavviso di licenziamento o di risoluzione del contratto di lavoro al singolo lavoratore;
- dalla data della risoluzione di fatto del contratto di lavoro o della sua scadenza;
- dalla fine dell'incarico presso l'impresa utilizzatrice;
- per i lavoratori autonomi, dalla data di cessazione delle attività determinata conformemente alle disposizioni legislative o amministrative nazionali.

I **beneficiari ammissibili**, a norma dell'art. 6, possono essere: **1)** i lavoratori collocati in esubero e i lavoratori autonomi la cui attività sia cessata durante il periodo di riferimento previsto all'articolo 4; **2)** i lavoratori collocati in esubero e i lavoratori autonomi la cui attività sia cessata prima o dopo il periodo di riferimento di cui all'articolo 4, paragrafo 1, lett. a) (cioè 4 mesi) oppure **3)** i lavoratori collocati in esubero e i lavoratori autonomi la cui attività sia cessata, se una domanda presentata a norma dell'articolo 4, paragrafo 2, non risponde ai criteri stabiliti dall'articolo 4, paragrafo 1, lett. a). I lavoratori e i lavoratori autonomi di cui ai punti 2) e 3) sono considerati ammissibili, a condizione che siano collocati in esubero o che la loro attività sia cessata dopo la notifica generale del progetto di licenziamento e a condizione che possa essere stabilito un chiaro nesso causale con l'evento da cui hanno avuto origine gli esuberi durante il periodo di riferimento.

Una novità rilevante rispetto al precedente regolamento è costituita dalla possibilità riconosciuta agli Stati membri richiedenti, fino al 31 dicembre 2017, di fornire servizi personalizzati, cofinanziati dal FEG, per un determinato numero di **NEET** (*not in Education, Employment or Training*) di età inferiore ai 25 anni (o ai 30 anni, se lo Stato membro decide in tal senso), uguale al numero dei beneficiari interessati, dando la priorità ai collocati in esubero o la cui attività sia cessata. Condizione per poter usufruire di tale possibilità è che almeno una parte degli esuberi sia collocata in regioni di livello NUTS 2, ritenute ammissibili nell'ambito dell'iniziativa per l'occupazione giovanile (IOG).

In tal modo, si fornisce assistenza temporanea ai NEET che risiedono in regioni ammissibili ai sensi dell'IOG in considerazione del fatto che tali regioni sono interessate “in maniera sproporzionata da

maggiori esuberi ”⁴ *ad adiuvandum*, quindi, rispetto alle misure già messe in atto a livello europeo e nazionale nell’ambito della cd. Garanzia Giovani (*Youth Guarantee*).

L’aver inserito nel regolamento un esplicito riferimento ad un’assistenza, seppur temporanea, ai NEET determina, da un lato, una modifica ontologica della natura del FEG (quantomeno nel periodo 2014-2020) e, dall’altro, evidenzia l’attenzione che l’Europa continua a dare al problema delle disoccupazione giovanile, costruendo un insieme di interventi che, su più fronti, è finalizzato a ridurre il problema, auspicabilmente in tempi brevi.

5. Azioni ammissibili - A norma dell’art. 7 (**azioni ammissibili**) del regolamento n. 1309/2013 si specifica che **il FEG finanzia misure attive del mercato del lavoro**, nell’ambito di un **pacchetto coordinato di servizi personalizzati** volti a facilitare le reintegrazione nel mercato del lavoro dipendente o autonomo dei beneficiari interessati, in particolare i disoccupati svantaggiati, giovani e meno giovani.

Il pacchetto coordinato di servizi personalizzati può comprendere in particolare: la formazione e la riqualificazione su misura anche per quanto riguarda le competenze nel campo delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione e la certificazione dell’esperienza acquisita, l’assistenza nella ricerca di un lavoro, l’orientamento professionale, i servizi di consulenza, il tutoraggio, l’assistenza al ricollocamento, la promozione dell’imprenditorialità, l’aiuto alle attività professionali autonome, alla creazione e al rilevamento di imprese da parte dei dipendenti nonché le attività di cooperazione; 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 soggiorno o di formazione (comprese le indennità di assistenza); misure volte a incentivare in particolare i disoccupati svantaggiati, giovani e meno giovani, a rimanere o ritornare nel mercato del lavoro.

Si evidenzia che la progettazione del pacchetto coordinato di servizi personalizzati dovrebbe tener conto delle prospettive future del mercato del lavoro e delle competenze richieste e che il pacchetto in parola dovrebbe essere compatibile con il passaggio a un’economia sostenibile nonché efficiente sotto il profilo delle risorse.

Non sono, invece, ammissibili a un contributo a valere sul FEG le misure speciali di durata limitata che non sono condizionali alla partecipazione attiva dei beneficiari interessati ad attività di ricerca di lavoro e di formazione e le misure che rientrano nella sfera di responsabilità delle imprese in virtù del diritto nazionale o di contratti collettivi.

Le azioni sostenute dal FEG non sostituiscono le misure passive di protezione sociale.

⁴ vd. Considerando 8 del regolamento (UE) n. 1309/2013.

Nell'ottica di valorizzazione del **partenariato** – che permea l'intera programmazione dei fondi SIE per il periodo 2014-2020 – il regolamento n. 1309/2013 precisa che il pacchetto coordinato di servizi personalizzati è elaborato in consultazione con i beneficiari interessati, i loro rappresentanti o le parti sociali.

6. La richiesta del contributo - Lo Stato membro presenta la **domanda di contributo** alla Commissione **entro dodici settimane dalla data in cui sono soddisfatti i criteri di intervento di cui all'art. 4**, che, per essere considerata completa, deve contenere una serie di dati e notizie indicati in dettaglio nell'art. 8 del regolamento, tra cui si evidenziano: un'analisi motivata del collegamento tra gli esuberi o la cessazione dell'attività e le trasformazioni rilevanti nella struttura del commercio mondiale o il grave deterioramento della situazione economica locale, regionale e nazionale in seguito alla globalizzazione o al persistere della crisi finanziaria ed economica globale oppure a una nuova crisi finanziaria ed economica globale; la conferma che l'impresa che ha proceduto al licenziamento, qualora le sue attività siano proseguite anche in seguito a tale provvedimento, abbia adempiuto agli obblighi di legge in materia di esuberi accordando ai propri lavoratori tutte le prestazioni previste; una descrizione del pacchetto coordinato di servizi personalizzati e delle relative spese, comprese in particolare le eventuali misure a sostegno delle iniziative per l'occupazione dei beneficiari svantaggiati, giovani e meno giovani; una spiegazione in merito alla complementarità del pacchetto di misure rispetto alle azioni finanziate da altri fondi nazionali o dell'Unione, nonché informazioni sulle iniziative che rivestono un carattere obbligatorio per le imprese interessate in virtù del diritto nazionale o di contratti collettivi; una stima dei costi per ciascuna delle componenti del pacchetto coordinato di servizi personalizzati; le date di avvio, effettive o previste, dei servizi personalizzati; le procedure seguite per la consultazione dei beneficiari interessati, dei loro rappresentanti o delle parti sociali nonché delle autorità locali e regionali o eventualmente di altre organizzazioni interessate; una dichiarazione di conformità dell'assistenza FEG richiesta alle norme procedurali e sostanziali dell'Unione in materia di aiuti di Stato, nonché una dichiarazione che spieghi i motivi per cui i servizi personalizzati non si sostituiscono alle misure che rientrano nella sfera di responsabilità delle imprese in virtù del diritto nazionale o di contratti collettivi.

I contributi finanziari a valere sul FEG non sostituiscono le azioni che rientrano nella sfera di responsabilità delle imprese in virtù del diritto nazionale o di contratti collettivi.

L'assistenza a favore dei beneficiari interessati integra le azioni realizzate dagli Stati membri a livello nazionale, regionale e locale, comprese quelle cofinanziate da fondi dell'Unione, nel rispetto della normativa in materia di aiuti di Stato e del diritto dell'Unione e nazionale.

A tale proposito, lo Stato membro che ha presentato la domanda garantisce che le azioni specifiche finanziate dal FEG non ricevano assistenza anche da altri strumenti finanziari dell'Unione (in particolare il FSE).

Il contributo finanziario a valere sul FEG si caratterizza per il fatto che è limitato nel tempo, al minimo necessario per garantire solidarietà e sostegno temporaneo, *una tantum*, ai beneficiari interessati, a differenza del FSE che, invece, si pone in una prospettiva più strategica e di lungo periodo.

A norma dell'art. 13 del regolamento n. 1309/2013, il **tasso di co-finanziamento** del contributo FEG non può superare il 60% del totale dei costi sostenuti. Rispetto all'ultima regolamentazione – che prevedeva un co-finanziamento al 50% (solo temporaneamente aumentato al 65% in ragione della crisi) - il tasso è stato innalzato, anche se in fase di negoziazione del testo in Consiglio, alcuni Stati membri avevano richiesto tassi di co-finanziamento più alti o, quantomeno, diversificati.

A norma del **regolamento (UE) n. 1311/2013** (art. 12) che stabilisce il **quadro finanziario pluriennale per il periodo 2014 – 2020**, gli stanziamenti del FEG non superano un **importo massimo annuo di 150 milioni di Euro** e sono iscritti nel bilancio generale dell'Unione a titolo di stanziamento accantonato.

Il contributo finanziario allo Stato membro interessato viene versato, da parte della Commissione, in un unico pagamento di prefinanziamento pari al 100%.

Lo Stato membro realizza le azioni ammissibili entro 24 mesi dalla data di presentazione della domanda. Qualora lo Stato membro decida di posticipare (nel termine massimo di tre mesi dalla presentazione della domanda) l'avvio delle azioni ammissibili, il termine di 24 mesi decorrerà da tale data.

7. Relazione finale e chiusura - Entro sei mesi dalla scadenza del termine di 24 mesi, lo Stato membro presenta alla Commissione una **relazione finale** sull'attuazione del contributo, contenente le informazioni indicate nell'art. 18 del regolamento n. 1309/2013, quali:

- a) sul tipo di azione e i principali risultati ottenuti;
- b) sui nomi degli organismi responsabili dell'esecuzione del pacchetto di misure nello Stato membro;
- c) sulle caratteristiche dei beneficiari interessati e sul loro status occupazionale;
- d) sull'eventualità che l'impresa, salvo che si tratti di microimpresa e PMI, abbia beneficiato di aiuti di Stato o di precedenti finanziamenti a valere sul Fondo di coesione o dei fondi strutturali dell'Unione nei cinque anni precedenti;

e) una dichiarazione giustificativa delle spese indicante, ove possibile, la complementarità delle azioni con quelle finanziate dal Fondo sociale europeo (FSE).

Entro sei mesi dalla ricezione delle predette informazioni, la Commissione procede alla chiusura del contributo finanziario, determinandone l'importo finale ed eventualmente il saldo dovuto allo Stato membro.

L'art. 21 del regolamento 1309/2013 sancisce, infine, la responsabilità degli Stati membri nella **gestione** delle azioni che beneficiano del sostegno FEG, nonché del **controllo finanziario** di tali azioni, anche in un'ottica di collaborazione con la Commissione per quel che riguarda i controlli *in loco*, che quest'ultima può effettuare sulle azioni finanziate, anche a campione.

8. Conclusioni – Dalla breve disamina testuale del regolamento n. 1309/2013, emerge la nuova impostazione che l'Unione europea ha voluto dare al FEG, rendendolo un fondo maggiormente “strutturato” e complementare agli altri fondi SIE, nella misura in cui l'applicazione delle nuove regole va di pari passo con il nuovo periodo di programmazione 2014 – 2020, pur mantenendo la sua natura di sostegno specifico, *una tantum*, volto ad agevolare il reinserimento professionale dei lavoratori in esubero o la cui attività sia cessata.

A tale proposito, si osserva come la chiave di volta del successo delle azioni ammissibili sia proprio il reinserimento professionale, quale obiettivo da raggiungere attraverso l'insieme di servizi personalizzati di politiche attive, nella costruzione dei quali occorre tener conto delle prospettive future del mercato del lavoro e delle competenze richieste.

Ciò affinché i soggetti beneficiari trovino “*quanto prima, e comunque entro il periodo di sei mesi previsto dalla trasmissione della relazione finale, un'occupazione sostenibile*”.

Si tratta, quindi, di tutelare e creare garanzie occupazionali per i singoli e, nel contempo, di contribuire al successo della Strategia Europa 2020, anche includendo un supporto ai NEET, alla luce degli allarmanti dati sulla disoccupazione giovanile.

E' evidente, difatti, che puntare sull'efficiente integrazione di politiche attive e passive costituisce la vera sfida con cui l'Italia – unitamente a tutti gli Stati membri - deve affacciarsi al panorama occupazionale europeo, offrendo strategie mirate e specialistiche, volte a cogliere e prevenire le criticità legate alle singole realtà territoriali, con il coinvolgimento diretto delle istituzioni locali e regionali che, in attuazione del principio di leale collaborazione e nel rispetto delle competenze delineate dall'art. 117 Cost., collaborano con le autorità statali per lo sviluppo del sistema degli strumenti di tutela del reddito e di sostegno all'occupazione.

Sul punto, si segnala che anche con le recenti *Country Specific Recommendations* che la Commissione ha rivolto all'Italia per il 2014, si chiede, *inter alia*, “*di rafforzare il legame tra le*

politiche del mercato del lavoro attive e passive, a partire dalla presentazione di una tabella di marcia dettagliata degli interventi entro settembre 2014” e “di adoperarsi per una piena tutela sociale dei disoccupati, limitando tuttavia l’utilizzo della cassa integrazione guadagni per facilitare la riallocazione dei lavoratori”.

Infine, qualche dato. Dalla relazione finale presentata dalla Commissione lo scorso 14 novembre 2013 al Parlamento europeo e al Consiglio, sulle attività del FEG nel 2012, emerge che dei lavoratori che, a livello europeo, hanno beneficiato dell’assistenza FEG, il 50% ha trovato una nuova occupazione o ha avviato un’attività autonoma, mentre il 3,7% dei lavoratori continua a seguire un corso di studio o di formazione e il 44,7% resta disoccupato o inattivo per motivi personali.

Le misure maggiormente “finanziate” sono le *attività di formazione e riqualificazione* (32% del totale dei servizi personalizzati forniti) e le *indennità finanziarie* versate ai lavoratori mentre usufruivano delle misure attive del mercato del lavoro (38,8% del totale dei servizi personalizzati forniti).

Alla data del 12 agosto 2013, l’Italia è il terzo Stato membro ad aver chiesto l’importo più elevato di cofinanziamento del FEG, preceduta dalla Danimarca e dall’Irlanda, mentre è il secondo Stato membro ad aver richiesto l’assistenza per il maggior numero di lavoratori in esubero (circa 12800), preceduta solo dalla Spagna.

Ad oggi, l’Italia ha presentato n. 12 domande, l’ultima delle quali risale alla fine del 2012⁵.

Dott.ssa Marinella Colucci*

Ispettore del lavoro - DTL di Roma

Dottore di ricerca in diritto del lavoro presso l’Università degli Studi di Roma “La Sapienza”

*Il presente scritto è frutto esclusivo del pensiero dell’Autore e non vincola in alcun modo l’Amministrazione di appartenenza.

⁵ <http://europalavoro.lavoro.gov.it/EuropaLavoro/Info/Domande-presentate-dallItalia>