

IL MECCANISMO EUROPEO DI SOSTEGNO
TEMPORANEO PER ATTENUARE I RISCHI
DI DISOCCUPAZIONE NELLO STATO
DI EMERGENZA (SURE):
SOLIDARIETÀ IN PRESTITO NELLA CRISI COVID-19?

ALESSANDRO NATO

SOMMARIO: 1. Il ruolo degli strumenti di sostegno a breve termine del lavoro nella crisi Covid-19. – 2. Il SURE e il principio di solidarietà nell’Unione europea. – 3. Le modalità di funzionamento del SURE. – 4. Conclusioni.

1. La crisi sanitaria provocata dalla pandemia di Covid-19 ha creato un quadro di forte instabilità a livello socio-economico in tutti gli Stati membri dell’Unione europea. I governi nazionali e le istituzioni europee sono al cospetto di una congiuntura avversa senza precedenti per via della portata e della velocità con la quale si propaga sull’intero territorio dell’UE.

Nel tentativo di arginare l’aumento dei contagiati, le autorità nazionali sono state costrette a varare rigide misure di *lockdown* sospendendo le libertà fondamentali e chiudendo interi settori economici. Questo ha comportato una drastica contrazione della produzione e un restringimento della libertà di circolazione di merci e persone, esponendo i lavoratori al pericolo del licenziamento di massa e larghe fasce di cittadini al rischio povertà. Dai primi dati raccolti da una ricerca condotta da *Eurofound*¹, su un campione di lavoratori provenienti dai ventisette Stati membri, emerge che più di un quarto di essi, soprattutto tra le giovani generazioni, ha perso l’occupazione temporaneamente o permanentemente. In Romania, Italia, Francia, Cipro e Grecia la metà di coloro che hanno mantenuto il posto si sono visti ridurre le ore giornaliere. Al contrario, in Svezia, Finlandia e Danimarca la variazione è stata minore e i lavoratori hanno conservato le ore di impegno al periodo precedente alla crisi. Occorre

¹ Si veda al riguardo il *report* di Eurofound, *Living, working and COVID-19: First findings*, aprile 2020, 5, reperibile *online*.

sottolineare che la riduzione dell'orario di lavoro può includere la richiesta di congedo e quindi comportare una riduzione del reddito.

Gli effetti nefasti della pandemia richiedono un intervento coordinato e solidale dell'Unione europea insieme ai suoi Stati membri per arginare la diffusione del virus, aiutare i pazienti, attenuare le ricadute economiche e gli effetti sociali negativi². Sia gli Stati membri che la Commissione europea si sono mossi nella direzione di attuare delle misure per il contenimento dell'impatto della crisi sull'occupazione e nei settori più duramente colpiti³. Le misure di confinamento e il massiccio calo della liquidità a disposizione delle imprese hanno provocato una riduzione forzata delle ore di lavoro in molti settori economici e questo comporta un aumento di spesa per la concessione dei sussidi di breve durata a sostegno del lavoro da parte dei sistemi di *welfare* nazionali⁴.

Durante le crisi economiche, le prestazioni sociali temporanee a sostegno al lavoro possono essere molto più efficaci di altre forme di tutela sociale come gli strumenti di protezione contro la disoccupazione, i trasferimenti universali o i sussidi salariali⁵. Per tali ragioni, i programmi a breve termine di sostegno dell'occupazione sono stati al centro delle politiche emergenziali varate dai Paesi membri dell'Unione per proteggere i lavoratori dipendenti e autonomi e ridurre l'incidenza della disoccupazione e della perdita di reddito. Questi strumenti sono l'equivalente della cassa integrazione guadagni⁶ italiana e corrispondono all'erogazione di una prestazione sociale per fronteggiare la riduzione temporanea del numero di ore lavorate nelle imprese colpite da *shock* momentanei⁷. Ad esempio, la cassa integrazione guadagni prevede il versamento da parte dell'Istituto nazionale di previdenza sociale (INPS) di una somma di denaro in favore di lavoratori che si trovano in precarie

² Si v. per un approfondimento F. ROLANDO, *La tutela della salute nel diritto dell'Unione europea e la risposta dell'UE all'emergenza Covid-19*, in *Eurojus*, 2020, 1 ss., reperibile online.

³ Si v. per approfondire le misure oggetto di negoziazione tra Stati membri e UE nelle prime fasi della crisi Covid-19: C. D'AMBROSIO, *Dal Meccanismo Europeo di Stabilità ai "Corona Bonds": le possibili alternative per fronteggiare la crisi dell'eurozona a seguito dell'emergenza Covid-19*, in *Eurojus*, 2020, 115 ss., reperibile online.

⁴ G. GIUPPONI, C. LANDAIS, *Building effective short-time work schemes for the COVID-19 crisis*, CEPR Discussion Paper, 1° aprile 2020, 1, reperibile online.

⁵ G. GIUPPONI, C. LANDAIS, *Subsidizing labor hoarding in recessions: The employment and welfare effects of short-time work*, CEPR Discussion Paper, dicembre 2018, 3, reperibile online.

⁶ E. GELORMINO, M. MARINO, R. LEOMBRUNI, G. COSTA, *Austerity Resistant Social Policies to Protect Employment: The Italian Case of the Wage Supplementation Fund (Cassa Integrazione Guadagni) in 2009–2013*, in *International Journal of Health Services*, 2017, 167.

⁷ A. BALLEER, B. GEHRKE, W. LECHTHALER, C. MERKL, *Does short-time work save jobs? A business cycle analysis*, in *European Economic Review*, 2016, 99.

condizioni economiche in quanto il loro datore di lavoro ha provveduto ad una riduzione o ad una sospensione della loro attività lavorativa. Tra le cause che permettono di accedere a tale tipo di beneficio sociale figurano una situazione aziendale di difficoltà, le intemperie stagionali, variazioni temporanee del mercato e altri eventi momentanei non dovuti alle responsabilità del datore di lavoro o dei lavoratori.

Queste prestazioni sociali permettono alle imprese che subiscono un calo della domanda o della produzione di limitare le ore dei propri dipendenti invece di licenziarli, mentre gli impiegati ricevono dal *welfare system* un sussidio proporzionale alla riduzione delle ore decurtate. Nell'azienda, il congelamento della manodopera durante la recessione transitoria consente di conservare l'organico specializzato ed evitare sia i costosi processi di separazione, sia quelli di riassunzione e formazione quando le condizioni economiche miglioreranno. Per i lavoratori, esse permettono di mantenere sia l'esperienza sia gli scatti di carriera acquisiti. Senza sussidi diretti a sostenere a breve termine l'occupazione, l'accumulo di manodopera inutilizzabile potrebbe indurre l'azienda a licenziare per recuperare liquidità e competitività sul mercato⁸. In più, la dottrina sottolinea che l'uso di questo beneficio sociale può comportare significativi effetti di riallocazione negativa nel mercato del lavoro, poiché, sovvenzionando la conservazione degli organici esistenti, tale strumento limita le possibilità dei lavoratori di spostarsi da aziende a bassa produttività a quelle ad alta produttività durante le recessioni⁹.

Nel corso della crisi di Covid-19, le stime indicano una richiesta maggiore di sussidi a breve termine per il sostegno al lavoro rispetto ai livelli raggiunti nel 2009¹⁰. In Germania, le previsioni mostrano che circa 2,35 milioni di dipendenti, i quali rappresentano il 6% dell'occupazione totale¹¹, riceveranno il *Kurzarbeit* durante questa crisi e ciò comporterà un esborso per il bilancio statale pari a 8,4 miliardi di euro. Questo dato è maggiore rispetto agli 1,4 milioni di lavoratori che hanno fatto uso di questo strumento all'*acme* della crisi scorsa, provocando un aumento di spesa pari a 5 miliardi di euro nel 2009. In Francia, il 2,8% della forza lavoro, pari a 730.000 dipendenti, è attualmente retribuito dal regime francese di sostegno a breve termine al lavoro, mentre nella crisi del 2009

⁸ E. GELORMINO, M. MARINO, R. LEOMBRUNI, G. COSTA, *Austerity Resistant Social Policies to Protect Employment: The Italian Case of the Wage Supplementation Fund (Cassa Integrazione Guadagni) in 2009–2013*, in *International Journal of Health Services*, 2017, 168.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ G. GIUPPONI, C. LANDAIS, *Building effective short-time work schemes for the COVID-19 crisis*, cit., 2.

¹¹ T. BOERI, H. BRUECKER, *Short-time work benefits revisited: Some lessons from the Great Recession*, in *Economic Policy*, 2011, 697.

i beneficiari del sussidio sono stati 227.000 lavoratori. In Belgio, dall'inizio della crisi sanitaria 1 milione di lavoratori sono soggetti al sussidio, contrariamente alle 100.000 persone che vi hanno fatto ricorso nella recessione del 2009. In Italia, il *lockdown* ha provocato una situazione peggiore rispetto agli altri Stati membri. Al 23 aprile 2020, i dati riportati dall'INPS dimostrano che l'insieme dei beneficiari tra cassa integrazione ordinaria e assegno ordinario ammonta a 7.139.048 beneficiari, di cui 4.558.355 sono stati già anticipati dalle aziende con successivo conguaglio da parte dell'INPS, mentre 2.580.693 sono stati pagati direttamente dall'Istituto¹².

Nonostante i numeri siano diversi, la crisi precedente ci insegna che, se ben progettati ed accompagnati da altre misure di stimolo economico, tali programmi sociali possono essere uno strumento efficace per salvaguardare i posti di lavoro e l'integrità delle imprese che ne beneficiano, contribuendo ad accelerare la ripresa economica¹³.

2. La richiesta esponenziale di accesso ai sussidi momentanei a supporto del lavoro ha provocato un aumento cospicuo della spesa pubblica nazionale. Nell'ambito del pacchetto di supporto per far fronte all'impatto economico della crisi Covid-19, la Commissione ha proposto al Consiglio la creazione di un nuovo strumento sovranazionale di sostegno temporaneo per diminuire i pericoli derivanti dalla perdita di reddito e del posto di lavoro nell'UE¹⁴. Raccogliendo tale proposta, il Consiglio ha adottato il regolamento 2020/672/UE¹⁵, che istituisce uno Strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (c.d. SURE)¹⁶.

L'obiettivo del meccanismo in esame è fornire assistenza finanziaria ad uno Stato membro che rischia di subire seri sconvolgimenti economici relativi alla diffusione della pandemia, per permettere il finanziamento di

¹² Si veda al riguardo i dati diffusi dall'INPS il 20 aprile 2020 e reperibili *online* all'indirizzo www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemdir=53629.

¹³ G. GIUPPONI, C. LANDAIS, *Building effective short-time work schemes for the COVID-19 crisis*, cit., 2; D. KOPP, M. SIEGENTHALER, *Short-time work and unemployment in and after the Great Recession*, KOF Swiss Economic Institute Working Paper, luglio 2019, 5, reperibile *online*; v. anche P. CAHUC, F. KRAMARZ, S. NEVOUX, *When short-time work works*, CEPR Discussion Paper, luglio 2018.

¹⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, alla Banca europea per gli investimenti e all'Eurogruppo, del 13 marzo 2020, *Una risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19*, COM(2020) 112 final.

¹⁵ Regolamento (UE) n. 2020/672 del Consiglio, del 19 maggio 2020, che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19; in seguito regolamento 2020/672.

¹⁶ Art. 1, par. 1, regolamento 2020/672.

regimi di riduzione dell'orario di lavoro o di misure analoghe mirate a proteggere i lavoratori dipendenti e autonomi e pertanto a ridurre l'incidenza della disoccupazione e della perdita di reddito¹⁷. Il SURE integra le misure nazionali adottate dagli Stati membri fornendo assistenza economica, consentendogli di fronteggiare l'aumento repentino e severo della spesa pubblica effettiva ed eventualmente anche di quella programmata, che è destinata ad attenuare gli effetti nefasti delle eccezionali circostanze provocate dalla pandemia di Covid-19.

Il SURE rappresenta una variante degli strumenti necessari ad una unione monetaria per reagire ai gravi *shock* economici o finanziari¹⁸. L'idea di introdurre simili meccanismi non è nuova. All'indomani della crisi dell'area euro dello scorso decennio, la Commissione europea ha sostenuto la necessità di sviluppare stabilizzatori fiscali automatici per rafforzare la tenuta dell'Unione economica e monetaria. In quell'occasione, l'istituzione europea ha suggerito di realizzare uno strumento di supporto ai regimi nazionali di indennità di disoccupazione. Nel 2017, la Commissione europea ha proposto inoltre di creare un sistema per integrare la capacità di investimento pubblico dei Paesi membri in difficoltà, che devono far fronte a una riduzione delle entrate e all'aumento della spesa per sussidi di disoccupazione¹⁹.

Il dibattito dottrinale su questi strumenti complementari finora è stato incentrato intorno allo sviluppo di un modello comune di protezione per fare fronte all'aumento della disoccupazione. Esso è fondato sulla messa in comune parziale dei regimi nazionali e l'erogazione di un'indennità di disoccupazione per un periodo limitato di circa 6 mesi. Basato sulla condivisione dei costi tra gli Stati membri e l'UE, il modello sovranazionale non dovrebbe sostituire completamente quello nazionale²⁰. Esso si configurerebbe come uno strumento aggiuntivo e complementare e i lavoratori europei diverranno parte di una comunità dove i rischi saranno condivisi²¹. I livelli dei contributi e delle prestazioni dovrebbero garantire un sostegno abbastanza semplice da ottenere durante il

¹⁷ Art. 1, par. 2, regolamento 2020/672.

¹⁸ Art. 2, regolamento 2020/672.

¹⁹ Si veda il *reflection paper* della Commissione, *Approfondimento dell'Unione economica e monetaria*, 12 giugno 2019, 18, reperibile *online*; comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, alla Banca centrale europea, alla Banca europea per gli investimenti e all'Eurogruppo, del 6 dicembre 2017, *Nuovi strumenti di bilancio per una zona euro stabile all'interno del Quadro dell'Unione*, COM(2017) 822 final.

²⁰ L. ANDOR, *The Impact of Eurozone Governance on Welfare State Stability*, in F. VANDENBROUKE, C. BARNARD, G. DE BAERE (eds.), *A Social Union after the Crisis*, Cambridge, 2017, 155.

²¹ S. DULLIEN, *An European Unemployment Benefit Scheme, How to provide for more stability in the Eurozone*, Brookings, 2014, 16.

periodo in cui la disoccupazione aumenta. Ciascuno Stato membro dovrebbe essere libero di riscuotere il contributo aggiuntivo e versare un'indennità di disoccupazione superiore o più lunga in aggiunta a quella UE. Ogni mese il fondo dell'Unione verserebbe ai sistemi di *welfare* nazionali un importo corrispondente alla *tranche* europea delle indennità erogate. Lo strumento comune rappresenterebbe un mezzo per assicurare la solidarietà dell'UE ai Paesi membri in difficoltà temporanea e salvaguardare la loro capacità di spesa pubblica per fronteggiare le conseguenze della crisi economica²².

Queste ipotesi condividono con il SURE un'idea comune, ossia aiutare i Paesi dell'UEM a distribuire parte del rischio finanziario associato alle crisi e provocato da un calo della domanda aggregata, ma non compenserebbero le differenze strutturali causate dai disallineamenti dei sistemi produttivi, la scarsa competitività del mercato del lavoro nazionale e delle infrastrutture economiche²³. Nonostante ciò, sostenere gli Stati membri tramite stabilizzatori automatici consente agli strumenti nazionali sia di svolgere il loro ruolo di ammortizzatori sociali in tempi di crisi, sia di proteggere le capacità di investimento pubblico di ciascun Paese membro²⁴.

Sfortunatamente, prima della crisi Covid-19 non sono stati compiuti passi avanti verso l'attuazione di proposte di questo genere. Nella comunicazione che delinea la sua risposta economica coordinata all'emergenza attuale, la Commissione europea si è impegnata ad accelerare l'elaborazione della proposta legislativa relativa a un regime europeo di sostegno contro la disoccupazione²⁵. Questo strumento sarebbe compatibile con il SURE, che è studiato appositamente per rispondere nell'immediato alle sfide poste dalla pandemia e non preclude in alcun modo la futura istituzione di regimi permanenti di supporto al contrasto degli effetti negativi della disoccupazione.

Il SURE rappresenta una novità nel panorama delle politiche sociali sovranazionali, ambito nel quale l'UE ha uno spazio di manovra ridotto. Per quanto riguarda gli aspetti definiti dai Trattati UE nel settore delle politiche sociali, ai sensi dell'art. 4, par. 2, lett. b), TFUE l'Unione possiede una competenza concorrente con quella degli Stati membri, che

²² L. ANDOR, *Basic European Unemployment Insurance – The best way forward in strengthening the EMU's resilience and Europe's recovery*, in *Intereconomics*, 2014, 184.

²³ L. ANDOR, *The Impact of Eurozone Governance on Welfare State Stability*, cit., 156.

²⁴ A. BRANDOLINI, F. CARTA, F. D'AMURI, *A feasible unemployment-based shock absorber for the euro area*, in *Questioni di Economia e Finanza*, 2014, 21.

²⁵ Comunicazione della Commissione, *Una risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19*, cit., punto 4.2.

li rende ugualmente legittimati ad intervenire²⁶. Le rispettive azioni sono regolate, da un lato, dal principio di sussidiarietà²⁷, che ripartisce la titolarità ad intervenire e, dall'altro, da quello di *pre-emption*²⁸, il quale disciplina il rapporto di concorrenzialità proprio di questa tipologia di competenze.

Invece, per quanto riguarda gli aspetti non definiti dai Trattati, secondo l'art. 5, paragrafi 2 e 3, TFUE l'Unione europea è competente a porre in essere azioni per assicurare il coordinamento delle politiche occupazionali e delle politiche sociali degli Stati membri²⁹. In tal caso, l'UE svolge un ruolo sussidiario rispetto alle iniziative dei Paesi membri e può solo promuovere la cooperazione, sostenere e, solo se necessario, integrare l'azione statale, senza mai però potersi sostituire ad essa. Questa competenza parallela è caratterizzata dalla mancanza di azione erosiva sulle prerogative statali e da una minore intensità rispetto alle competenze concorrenti³⁰. Inoltre, le competenze parallele non consentono all'Unione di agire sostituendosi agli Stati membri in tali settori e gli atti di diritto derivato dell'UE non possono comportare un'armonizzazione delle disposizioni nazionali³¹. In quest'ambito di competenze rientrano la tutela e il miglioramento della salute umana, dell'istruzione e della formazione professionale³². In più, l'art. 153, par. 3, TFUE stabilisce che la Commissione europea può incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri e facilitare il coordinamento della loro azione nelle materie riguardanti il diritto del lavoro e le condizioni di lavoro, la formazione e il perfezionamento professionale, la sicurezza sociale, la protezione contro gli infortuni e le malattie professionali, il diritto di associazione e la contrattazione collettiva tra datori di lavoro e lavoratori.

Considerando il potere limitato di intervento dell'Unione europea e il ruolo preponderante degli Stati membri, il SURE implementa le

²⁶ Questa disposizione stabilisce che i Paesi membri possono legiferare a condizione che l'UE non sia intervenuta in quel settore o non occupi più quell'ambito. Nell'ipotesi in cui l'Unione sia intervenuta e abbia esercitato la competenza, gli Stati membri dovranno rispettare l'applicazione delle norme UE e non sono più liberi di adoperarsi nel settore occupato dal legislatore europeo. Si veda a tal proposito R. BARATTA, *Art. 2 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, II ed., 2015, 369.

²⁷ U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, VI ed., 2020, 90 ss.

²⁸ *Ibidem*, 91.

²⁹ Si veda per un commento S. GIUBBONI, *I diritti sociali nell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Paradossi, Rischi e opportunità*, in *Persona e mercato*, 2011, 37; U. VILLANI, *La politica sociale nel Trattato di Lisbona*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2012, 25; ad es. E. TRIGGIANI, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, Bari, 2019, II ed., 181 ss.

³⁰ R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Milano, 2017, 442-443.

³¹ U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, cit., 86.

³² Tale concetto è ribadito all'art. 6 TFUE.

politiche sociali UE utilizzando una nuova modalità. Il regolamento attuativo dello Strumento ha come base giuridica l'art. 122 TFUE, il quale al par. 1 stabilisce che il Consiglio può decidere, su proposta della Commissione e in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate per rispondere al deteriorarsi del tessuto socioeconomico a seguito di una grave crisi economica. In più, il par. 2 dell'art. 122 TFUE precisa che il Consiglio può fornire assistenza finanziaria temporanea e *ad hoc*, tramite l'organizzazione e la gestione di un sistema di prestiti, qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo. Il Consiglio dispone di un ampio margine discrezionale per valutare se siano soddisfatte le condizioni per applicare questi strumenti e la pandemia di Covid-19 è un caso che ne giustifica il ricorso. È opportuno ricordare che, durante la crisi precedente, l'art. 122, par. 2, TFUE è stato usato come base giuridica per la creazione del Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF)³³, il quale ha aiutato gli Stati membri in difficoltà ad accedere al mercato dei capitali ed evitare che un forte rincaro dei costi dei prestiti comportasse un eccessivo aumento del debito pubblico. Tale strumento è stato sfruttato per concedere prestiti all'Irlanda, al Portogallo e alla Grecia in cambio di riforme strutturali e dell'applicazione di politiche di *austerità*³⁴.

Nonostante il ricorso al SURE non imponga misure di austerità di bilancio e la base giuridica richiami la solidarietà, la scelta di affidare il sostegno di tale Strumento tramite l'erogazione di prestiti anziché contributi a fondo perduto valorizza poco il profilo strutturale di tale principio. Lo Strumento sovranazionale invece configura una tipologia di solidarietà in prestito, precaria, che con il progressivo miglioramento del contesto prevede la restituzione dei finanziamenti ricevuti.

Nell'ordinamento dell'Unione europea la solidarietà prende forme diverse a seconda della prospettiva dalla quale viene scrutata³⁵. La solidarietà trova posto all'interno del diritto primario dell'Unione sotto la declinazione di principio, valore e concetto, ma un esame più attento

³³ Regolamento (UE) n. 407/2010 del Consiglio, dell'11 maggio 2010, che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria.

³⁴ R. PALMSTORFER, *To Bail Out or not to Bail Out? The current framework of financial assistance for Euro Area Member States measured against the requirements of EU Primary Law*, in *European law review*, 2012, 771.

³⁵ I richiami alla solidarietà sono presenti nei Trattati ai seguenti articoli: art. 2 TUE; art. 3, paragrafi 3 e 5, TUE; art. 21, par. 1, TUE; art. 24, paragrafi 2 e 3, TUE; art. 31, par. 1, TUE; art. 32 TUE; art. 67, par. 2, TFUE; art. 78, paragrafi 1 e 3, TFUE; art. 80 TFUE; art. 107, par. 2, lett. b), par. 3, lett. a), e par. 3, lett. b), TFUE; art. 122, par. 1, TFUE; art. 194, par. 1, TFUE; art. 222 TFUE; Protocollo n. 28; Dichiarazione n. 27 sull'art. 222, TFUE.

rivela che essa può assumere significati differenti, senza giungere ad una nozione unitaria³⁶. In questo modo, essa si infiltra nelle varie politiche dell'Unione snodandosi agilmente nell'ordinamento giuridico dell'UE. Mutando nella forma di valore, la solidarietà svolge un ruolo di bilanciamento tra la ricerca dell'uniformità e la volontà della differenziazione, elementi caratterizzanti del processo di integrazione europea³⁷. Inoltre, secondo la Corte di giustizia la solidarietà è alla base dell'intero sistema dell'Unione³⁸ e per tale motivo può essere intesa come un obbligo³⁹. Secondo l'interpretazione evolutiva della Corte di giustizia, il fatto che la solidarietà sia collocata nei Trattati può essere interpretato nel senso che la partecipazione degli Stati membri all'Unione va al di là della semplice realizzazione di uno spazio di interessi economici comuni⁴⁰. In questo modo, la solidarietà trascende la forma del valore dinamico che anima lo sviluppo dell'Unione e assume quella di principio fondamentale dell'ordinamento dell'UE⁴¹.

In dottrina si sostiene che tale principio dovrebbe assumere uno *status* "costituzionale" all'interno dell'ordinamento sovranazionale in modo da essere utilizzato per risolvere facilmente questioni che necessitano di soluzioni transnazionali⁴². Sfortunatamente, il SURE è ancora lontano dal conseguire la solidarietà strutturale e mantiene un approccio precario verso questo principio, valorizzando il metodo del prestito.

3. Il SURE potrà essere attivato dagli Stati membri quando la loro spesa pubblica effettiva e quella preventivata subirà un aumento drastico e repentino per sostenere le misure nazionali direttamente collegate agli strumenti di riduzione dell'orario lavorativo per far fronte agli effetti negativi sia sociali che economici causati dalla pandemia⁴³.

³⁶ G. BUTLER, *Solidarity and its limits for economic integration in the European Union's internal market*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2018, 315.

³⁷ S. WEATHERILL, *Law and Values in the European Union*, Oxford, 2016, 258.

³⁸ Corte di giustizia, sentenza del 10 dicembre 1969, causa 6/69 e 11/69, *Commissione europea c. Francia*, punto 16.

³⁹ Conclusioni dell'Avvocato generale Tesouro del 16 giugno 1998, causa C-53/96, *Herme's International c. FHT Marketing Choice*, punto 21.

⁴⁰ A. SANGIOVANNI, *Solidarity in the European Union: Problems and Prospects*, in J. DICKSON, P. ELEFThERiADIS (eds.), in *Philosophical Foundations of European Union Law*, Oxford, 2012, 389.

⁴¹ G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, Bari, 2018, 51.

⁴² K. WELLENS, *Solidarity as a Constitutional Principle: Its Expanding Role and Inherent Limitations*, in R. ST JOHN MACDONALD, D. M. JOHNSTON (eds.), *Towards World Constitutionalism: Issues in the Legal Ordering of the World Community*, London, 2005, 802.

⁴³ Art. 3, par. 1, regolamento 2020/672.

I Paesi membri possono accedere allo strumento anche se prevedono un aumento di spesa in seguito all'istituzione di misure sociali *ad hoc* per conservare l'occupazione durante la crisi sanitaria. Gli Stati membri beneficiari devono avvalersi dell'assistenza finanziaria in primo luogo a supporto dei propri regimi nazionali di riduzione dell'orario lavorativo o misure analoghe e, ove applicabile, a supporto delle pertinenti misure di carattere sanitario⁴⁴. In altre parole, lo Strumento servirà da seconda linea di difesa per finanziare i regimi di riduzione dell'orario lavorativo e misure analoghe, aiutando gli Stati membri a salvaguardare i posti di lavoro, tutelare i lavoratori dipendenti e i lavoratori autonomi dal rischio di disoccupazione e perdita di reddito. Tale meccanismo garantirà un'assistenza finanziaria supplementare, integrando le misure nazionali e le sovvenzioni normalmente erogate per questi scopi, anche in raccordo con il Fondo sociale europeo.

Lo strumento ha natura temporanea e consente all'Unione di concedere assistenza finanziaria agli Stati membri interessati tramite l'erogazione di prestiti per un importo massimo fissato a 100 miliardi di euro⁴⁵. La Commissione europea potrà assumere prestiti per conto dell'Unione sui mercati dei capitali o presso le istituzioni finanziarie nel momento più opportuno, in modo da ottimizzare i costi del finanziamento e preservare la sua reputazione di emittente in nome dell'Unione⁴⁶.

Per salvaguardare la tenuta finanziaria del fondo, la quota di prestiti elargita ai tre Stati membri che rappresentano la porzione più grande di sottoscrizioni concesse non dovrà superare il 60%, mentre l'importo che l'Unione finanzia in un dato anno non dovrà sfiorare il 10% dell'importo massimo dell'intera disponibilità del fondo⁴⁷.

I Paesi membri potranno contribuire al finanziamento dello strumento mediante controgaranzie dei rischi sostenuti dall'Unione⁴⁸, aumentando la disponibilità di risorse del fondo. Le garanzie costituite nei confronti dell'Unione saranno irrevocabili, incondizionate, emesse su richiesta volontaria e sono oggetto di un apposito accordo concluso tra la Commissione e lo Stato membro interessato⁴⁹.

L'attivazione delle garanzie prestate dagli Stati membri avviene proporzionalmente alla quota relativa di ciascun Paese membro sul reddito nazionale lordo dell'Unione. La Commissione conclude un accordo con lo Stato membro contributore sulle garanzie irrevocabili,

⁴⁴ Art. 3, par. 2, regolamento 2020/672.

⁴⁵ Art. 5, regolamento 2020/672.

⁴⁶ Art. 4, regolamento 2020/672.

⁴⁷ Art. 9, regolamento 2020/672.

⁴⁸ Art. 11, regolamento 2020/672.

⁴⁹ Art. 11, par. 3, regolamento 2020/672.

incondizionate e ivi fissa le condizioni del pagamento⁵⁰. Se uno Stato membro non è in grado di onorare l'attivazione della garanzia, la Commissione europea ha il diritto di procedere ad attivazioni aggiuntive di garanzie presso altri Stati membri al fine di coprire questa parte⁵¹. Questo equivale ad una mutualizzazione del debito contratto dalla Commissione in caso di difficoltà di uno o più Paesi membri di adempiere alle attivazioni delle garanzie prestate o al prestito nei termini pattuiti⁵². Tuttavia, lo Stato membro che non riesce a onorare l'attivazione della garanzia continua ad incombere tale obbligo. I contributi aggiuntivi statali sono rimborsati ricorrendo agli importi che la Commissione ha recuperato dai Paesi membri debitori.

Il SURE sarà disponibile solo nel momento in cui tutti gli Stati membri contribuiranno tramite le loro garanzie nei confronti dell'Unione e potrà essere utilizzato entro il 31 dicembre 2022⁵³. Nel caso in cui continuino a persistere elementi che dimostrino la sussistenza di gravi perturbazioni economiche causate dall'epidemia di Covid-19 che incidono sul finanziamento delle misure a sostegno del lavoro a breve termine, il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere di prorogare, più volte e per un ulteriore durata di sei mesi il periodo di possibilità di impiego dello strumento⁵⁴.

Le risorse messe a disposizione dal SURE potranno essere erogate agli Stati membri attraverso una procedura rapida. Facendo seguito alla domanda di uno Stato membro, la Commissione europea consulta le autorità nazionali al fine di verificare la portata dell'aumento della spesa pubblica direttamente connesso all'istituzione o all'estensione di strumenti di riduzione dell'orario lavorativo e di misure analoghe, in particolare per i lavoratori autonomi⁵⁵. La decisione del Consiglio si baserà sia sulle valutazioni della Commissione europea che sulle esigenze attuali e quelle attese dello Stato membro richiedente, nonché le richieste di assistenza finanziaria a norma del regolamento 2020/672 già presentate o programmate da altri Stati membri, applicando nel contempo i principi di parità di trattamento, solidarietà, proporzionalità e trasparenza. Tale decisione stabilirà, infine, l'importo della sottoscrizione, la scadenza media massima, la formula del prezzo, il numero massimo di rate, il periodo di

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ Art. 11, par. 4, regolamento 2020/672.

⁵² G. MORGESE, *Solidarietà di fatto e di diritto? L'Unione europea allo specchio della crisi pandemica*, in *Eurojus*, 2020, 107.

⁵³ Art. 12, par. 3, regolamento 2020/672.

⁵⁴ Art. 12, par. 4, regolamento 2020/672.

⁵⁵ Art. 6, regolamento 2020/672.

disponibilità e le altre regole dettagliate necessarie per la concessione dell'assistenza finanziaria⁵⁶.

Il prestito fornito dal SURE verrà erogato a rate e le caratteristiche sono concordate per mezzo di un accordo tra lo Stato membro beneficiario e la Commissione europea, la quale sarà coadiuvata dalla Banca centrale europea nell'amministrazione dei prestiti concessi agli Stati membri⁵⁷. Inoltre, la Commissione deve garantire che nell'accordo concluso con lo Stato membro beneficiario siano incluse le disposizioni necessarie in materia di controlli e *audit*⁵⁸. In particolare, l'accordo deve rispettare le procedure di controllo stabilite nell'art. 220 del regolamento 2018/1046⁵⁹. Secondo il dettato di quest'ultima norma, lo Stato membro beneficiario deve verificare a cadenza regolare che i finanziamenti erogati siano stati utilizzati correttamente in conformità delle condizioni inserite nell'accordo. A tal fine, il Paese membro è tenuto ad adottare misure adeguate a prevenire irregolarità e frodi e, se necessario, le autorità nazionali devono intraprendere azioni legali per il recupero dei fondi concessi e divenuti oggetto di appropriazione indebita.

Per assicurare la tutela degli interessi finanziari dell'Unione, quel regolamento autorizza la Commissione, l'OLAF e la Corte dei conti ad esercitare i loro diritti, ossia di effettuare indagini, anche attraverso controlli e verifiche sul posto⁶⁰. Qualora queste procedure di accertamento riscontrano che, in relazione alla gestione dell'assistenza finanziaria, il Paese beneficiario è stato coinvolto in atti di frode o di corruzione o in altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, le istituzioni europee hanno il diritto di richiedere il rimborso anticipato del prestito.

In più, sulla Commissione europea vige un obbligo di informazione rispetto al controllo dell'attuazione del meccanismo. Entro un anno dall'entrata in vigore del regolamento 2020/672, e se del caso successivamente ogni anno, la Commissione è tenuta a trasmettere al Comitato economico e finanziario, al Comitato per l'occupazione e al Consiglio una relazione sull'utilizzo dei fondi prestati e sul protrarsi delle circostanze eccezionali che ne hanno giustificato l'adozione e

⁵⁶ Art. 6, par. 3, let. a), regolamento 2020/672.

⁵⁷ Art. 10, regolamento 2020/672.

⁵⁸ Art. 13, regolamento 2020/672.

⁵⁹ Regolamento (UE, Euratom) n. 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, in seguito regolamento 2018/1046.

⁶⁰ Art. 220, par. 5, regolamento 2018/1046.

l'applicazione⁶¹. È opportuno sottolineare altresì che il SURE non si applicherà al Regno Unito, visto il concomitante periodo di transizione, il quale concretizzerà il processo di *Brexit* e l'uscita del Paese dall'Unione europea⁶².

4. L'attuale configurazione del SURE veicola un tipo di solidarietà precaria e in prestito, che potrebbe limitare l'efficacia del suo impatto negli Stati membri colpiti dalla pandemia di Covid-19, aprendo la strada ad altri aspetti critici.

Il coordinamento tra il meccanismo sovranazionale e i corrispettivi strumenti nazionali rappresenta una problematica da affrontare. Il contesto di crisi simmetrica provocata dal Covid-19 indica che il margine temporale per agire è ristretto, pertanto la Commissione non dovrebbe imporre condizioni dettagliate e stringenti per l'attuazione delle misure dettate dal SURE. Essa dovrebbe consentire che la sostenibilità delle politiche interne sia bilanciata con la condivisione transnazionale dei rischi, evitando di perdere tempo in lunghi negoziati che potrebbero affievolire l'impatto del SURE⁶³.

Inoltre, gli ammortizzatori sociali di breve periodo a sostegno del lavoro sono utili a evitare i licenziamenti per un certo periodo di tempo, ma non possono essere l'unica soluzione al fine di scongiurare il rischio della disoccupazione⁶⁴. In una crisi come quella provocata dalla pandemia, in tutti gli Stati membri decine di migliaia di posti di lavoro andranno persi e per eludere un aumento della povertà è necessario che i meccanismi assicurativi contro la disoccupazione siano tarati per sostenere adeguatamente sia chi verrà licenziato, sia i soggetti che non possiedono i requisiti per accedere alla cassa integrazione. In più, tenendo conto della significativa quantità di persone con contratti a termine in molti settori interessati dalla crisi, se questi accordi non verranno rinnovati i lavoratori finiranno in disoccupazione senza essere licenziati e il numero di disoccupati aumenterà esponenzialmente.

Le lacune nella copertura dei lavoratori autonomi e precari in molti Stati membri mettono in luce l'urgente bisogno di garantire a tutti i lavoratori nell'UE un accesso universale a una protezione sociale adeguata,

⁶¹ Art. 14, regolamento 2020/672.

⁶² Art. 15, regolamento 2020/672.

⁶³ F. VANDENBROUCKE ET AL., *The European Commission's SURE initiative and euro area unemployment re-insurance*, CEPR Discussion Paper, 6 aprile 2020, reperibile *online*.

⁶⁴ G. GIUPPONI, C. LANDAIS, *Building effective short-time work schemes for the COVID-19 crisis*, cit., 2.

qualunque sia il tipo di rapporto di lavoro, settore o attività⁶⁵. Questo è uno dei principi chiave del Pilastro europeo dei diritti sociali proclamato nel 2017⁶⁶ e in questa prospettiva va letta la raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale sia per i lavoratori subordinati che autonomi⁶⁷. L'attuazione di tale principio in tutti gli Stati membri dovrebbe essere centrale in questo periodo e monopolizzare l'agenda sociale europea per consentire la creazione di un efficace sistema di tutela in caso di aumento improvviso della disoccupazione nell'area euro.

L'adozione del SURE è sì un importante passo avanti nell'organizzazione della solidarietà europea, ma non dispensa i Paesi membri e le istituzioni europee dal progredire verso un vero e proprio regime di protezione sovranazionale sulla disoccupazione basato su una solidarietà strutturale e accessibile automaticamente⁶⁸. Queste caratteristiche differenzieranno tale strumento dal SURE, che invece è gestito sulla base delle richieste degli Stati membri e in merito al quale l'erogazione del sostegno dipenderà dagli accordi bilaterali e dal processo decisionale discrezionale del Consiglio⁶⁹.

Se le istituzioni europee e gli Stati membri andranno avanti verso la creazione di altri meccanismi permanenti di protezione sociale e stabilizzatori dell'area euro, il SURE potrà acquisire un ruolo di complemento e contribuire ad affrontare gli effetti a breve termine delle crisi economiche cicliche. Questi strumenti potrebbero essere in grado di creare una rete di sicurezza europea per i *welfare* nazionali, rafforzando la capacità degli Stati membri di sostenere la ripresa economica. I cittadini trarrebbero beneficio diretto dalla solidarietà dell'UE in momenti di difficoltà, mentre i Paesi membri avrebbero margine di manovra per riformare i rispettivi servizi per l'impiego, la formazione continua e avvicinare i loro mercati del lavoro agli *standard* dell'UE⁷⁰.

⁶⁵ H. BENNAARS, *Social protection for the self-employed: an EU legal perspective*, in W. CONEN, J. SCHIPPERS (eds.), *Self-Employment as Precarious Work. A European Perspective*, Cheltenham, 2019, 47.

⁶⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 26 aprile 2017, *Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali*, COM(2017) 250 final. In tema v. S. GIUBBONI, *Appunti e disappunti sul Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, 956 ss.; P. GARGIULO, *Il futuro dell'Europa sociale: contenuto, problemi e limiti del pilastro europeo dei diritti sociali*, in questa *Rivista*, 2019, 233 ss.

⁶⁷ Raccomandazione del Consiglio dell'8 novembre 2019, *Accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi*, 2019/C 387/01.

⁶⁸ F. VANDENBROUCKE ET AL., *op. cit.*, 1.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ L. ANDOR, *The Impact of Eurozone Governance on Welfare State Stability*, *cit.*, 157.

ABSTRACT

The Temporary Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE): A Loan Solidarity in the Covid-19 Crisis?

The health crisis caused by the Covid-19 pandemic created a framework of strong socio-economic instability in all EU Member States. Short-term work schemes have been at the heart of the Member State emergency policies to protect employees and self-employed and reduce the incidence of unemployment and loss of income. The exponential request to access these subsidies has led to an increase in national public spending. As part of the support package to deal with the economic impact of the Covid-19 crisis, the Council adopted a regulation creating a new supranational temporary support tool to decrease the risks of loss of income and jobs: the so-called SURE. The paper will analyze what are the reasons that made its creation necessary, how this scheme fits within the European Union legal order, how it works, and what kind of solidarity it entails.