



## Covid-19. Uno strumento di diritto dell’Unione europea per l’occupazione (SURE)

**Anna Pitrone\***

SOMMARIO: 1. Il rapido percorso di approvazione di uno strumento di emergenza. - 2. La base giuridica dell’art.122, paragrafi 1 e 2 e l’attuazione dello “spirito di solidarietà”. - 3. Le caratteristiche e il funzionamento dello strumento finanziario. - 4. La prospettiva di uno strumento finanziario permanente. - 5. I riflessi nell’ordinamento italiano.

1. È entrato in vigore il regolamento del Consiglio che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato d’emergenza (SURE) a seguito dell’epidemia di Covid-19<sup>1</sup>. Il Consiglio ha accolto in un breve arco di tempo la proposta della Commissione<sup>2</sup>. Anche il Parlamento europeo, che non ha competenza di co-legislatore, ha accolto con favore la proposta, sottolineando l’obiettivo di

---

\* Professore associato di diritto dell’Unione europea presso l’Università di Messina.

<sup>1</sup> Regolamento (UE) 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. SURE è l’acronimo di: “Support to mitigate unemployment risks in emergency”.

<sup>2</sup> COM (2020) 139 fin., del 2 aprile 2020, proposta di Regolamento del Consiglio che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un’emergenza (SURE) a seguito della pandemia di Covid-19.

continuare a perseguire l'adozione di un regime permanente di riassicurazione dell'indennità di disoccupazione<sup>3</sup>.

Accanto alle iniziative per la speciale assistenza del MES agli Stati dell'Eurozona, si colloca così un'assistenza finanziaria fruibile da tutti gli Stati membri, il cui obiettivo specifico è la tutela dell'occupazione. Per l'accento posto sul lavoro a breve termine e sui regimi che evitano i licenziamenti piuttosto che di un "regime di (ri)assicurazione contro la disoccupazione" si tratta di un "regime di assicurazione sull'occupazione"<sup>4</sup>, che costituisce uno strumento di grande rilevanza politico-economica, anche nell'ottica di un rafforzamento della politica sociale dell'Unione, considerate le prospettive di una prevedibile perdurante crisi sociale anche dopo quella sanitaria<sup>5</sup>.

Il nuovo regolamento istituisce uno strumento temporaneo *ad hoc* per consentire all'Unione di concedere assistenza finanziaria per un importo fino a 100 miliardi di euro (art. 5), in forma di prestiti, concessi a condizioni favorevoli agli Stati membri maggiormente colpiti, per aiutarli a coprire i costi direttamente collegati alla creazione o all'estensione di programmi nazionali di lavoro a tempo ridotto e altre misure analoghe messe in atto per i lavoratori

---

<sup>3</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 17 aprile 2020 sull'azione coordinata dell'UE per lottare contro la pandemia di COVID-19 e le sue conseguenze, 17 aprile 2020, par. 37.

<sup>4</sup> Per un quadro generale, v. COM (2017) 291, 31 mai 2017, Documento di riflessione sull'approfondimento dell'unione economica e monetaria; sul rafforzamento dell'UEM e sugli effetti di un regime europeo di riassicurazione della disoccupazione, si veda M. DOLLS, *An Unemployment Re-Insurance Scheme for the Eurozone? Stabilizing and Redistributive Effects*, in *EconPol POLICY REPORT*, 2019; F. VANDENBROUCKE, *Solidarity through redistribution and insurance of incomes: the EU as Support, Guide, Guarantor or Provider?*, Centre for European Studies Research Paper no. 2020/01; G. SCHMID, *European Unemployment Insurance? A more modest approach in the short term, more ambition in the long term*, in *European Social Observatory*, May 2019, p. 4 ss.; F. VANDENBROUCKE, L. ANDOR, R. BEETSMA, B. BURGOON, G. FISCHER, T. KUHN, C. LUIGJES, F. NICOLI, *The European Commission's SURE initiative and euro area unemployment re-insurance*, in *VOXEU*, CEPR Policy Portal, April 2020; A. DE RUIJTER, R.M.W.J. BEETSMA, B. BURGOON, F. NICOLI, F. VANDENBROUCKE, *EU Solidarity and Policy in Fighting Infectious Diseases: State of Play, Obstacles, Citizen Preferences and Ways Forward*, in *Amsterdam Centre for European Studies Research Paper*, 2020/06; F. NICOLI, T. KUHN, B. BURGOON, *Collective Identities, European Solidarity: Identification Patterns and Preferences for European Social Insurance*, in *JCMS* 2020, p. 76 ss.; F. VANDENBROUCKE, B. BURGOON, T. KUHN, F. NICOLI, S. SACCHI, D. VAN DER DUIN, S. HEGEWALD, *Risk Sharing When Unemployment Hits: How Policy Design Influences Citizen Support For European Unemployment Risk Sharing (EURS)*, in *Policy report, AISSR Policy Report 1*, 2018 (December); E. PISTOIA, *La scelta di Meseberg. Brevi note sulla rinuncia ad assorbire il MES nel quadro giuridico-istituzionale dell'Unione*, in AA. VV., *Annali AISDUE*, vol. I, Bari, 2020, p. 320 ss.; D. FROMAGE, B. DE WITTE, *Recent Evolutions in the Economic and Monetary Union and the European Banking Union: A Reflection*, in *Maastricht Faculty of Law Working Papers*, 2019/03.

<sup>5</sup> Per approfondimenti sulle politiche sociali, v. A. PITRONE, *La crisi sociale dopo quella sanitaria da COVID-19: è possibile ripartire dal Pilastro europeo dei diritti sociali?* in *Iusinitinere*, 28 aprile, 2020.

autonomi in seguito alla diffusione del Covid-19. Tali programmi consentono, infatti, in determinate circostanze, alle imprese in difficoltà di ridurre temporaneamente le ore di lavoro dei propri dipendenti, che dunque ricevono un sostegno pubblico al reddito per le ore non lavorate; programmi simili possono applicarsi ai lavoratori autonomi. Infine, l'assistenza dell'UE potrà consentire anche il finanziamento di determinate misure di carattere sanitario, in particolare nel luogo di lavoro.

2. Un punto di forza del nuovo strumento finanziario consiste nel ricorso alla base giuridica dell'art. 122 TFUE che consente di restare nell'ambito del diritto dell'Unione senza entrare nello spazio della cooperazione intergovernativa a livello economico. L'assenza di collegamenti con il Meccanismo europeo di stabilità (MES) ha consentito di sottrarre l'iniziativa in parola all'annoso e irrisolto dibattito sulla condizionalità dei prestiti. Lo strumento prescelto esclude, in linea di principio, i rischi di contrasti giudiziari. Come è noto, gli strumenti di sostegno alle economie più deboli dell'Eurozona sono stati oggetto di controversie dinanzi alla Corte di giustizia (sentenze *Gauweiler*, *Pringle*, *Weiss*) e di contrasti da parte delle giurisdizioni nazionali, specie da parte della Corte costituzionale tedesca (da ultimo, la sentenza del 5 maggio 2020). La ragione principale è la precisa e incrollabile volontà di alcuni Stati membri che perseguono l'obiettivo della salvaguardia di politiche di bilancio rigorose ad opera degli Stati dell'Area Euro, evitando ogni forma di mutualizzazione del debito degli altri più indebitati, anche sotto forma di garanzie comuni<sup>6</sup>.

La base giuridica del regime di garanzia a sostegno dello strumento SURE è costituita dal par. 1 dell'art.122 TFUE, che permette al Consiglio, su proposta della Commissione, di decidere le misure adeguate alla situazione economica, in particolare in caso di gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti<sup>7</sup>. Si tratta di un'interpretazione estensiva di tale disposizione perché la fattispecie riguarda l'occupazione e non "i prodotti, specie nel settore dell'energia". Da segnalare il rilievo dell'attuazione dello "spirito di solidarietà" che giustifica l'intervento secondo tale base giuridica, così come modificata dal Trattato di Lisbona<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Sulla compatibilità con il Trattato istitutivo del MES (TMES) e con i Trattati istitutivi dell'Unione, v. E. PISTOIA, *I Trattati UE e il via libera all'uso del MES senza "condizionalità"*, in *I Post di AISDUE*, vol. II, n. 6, 2020.

<sup>7</sup> Art. 122, par. 1: "Fatta salva ogni altra procedura prevista dai trattati, il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia".

<sup>8</sup> F. SCIAUDONE, *Art. 122 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *I Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 1311.

In occasione di una crisi sanitaria come quella in corso, la ricerca di solidarietà interstatale è evidenziata proprio dall'utilizzo come base giuridica della disposizione del par. 1 dell'art. 122 TFUE. L'esempio più concreto (e più facilmente accettabile anche da parte degli Stati membri meno disponibili al riguardo) è quello del regolamento (UE) 2016/369 del Consiglio del 15 marzo 2016 sulla fornitura di sostegno di emergenza all'interno dell'Unione<sup>9</sup>, integrato e attivato regolamento (UE) 2020/521 del Consiglio, del 14 aprile 2020. Quest'ultimo riguarda il sostegno di emergenza, con cui garantire la fornitura sanitaria, come la costituzione di scorte di risorse essenziali e la relativa distribuzione, la creazione di ospedali da campo ed il trasporto transfrontaliero di pazienti<sup>10</sup>.

L'organizzazione e la gestione del sistema di prestiti si basano, invece, sul par. 2 dell'art. 122 TFUE<sup>11</sup>, che consente al Consiglio di fornire, su proposta della Commissione e a determinate condizioni, un'assistenza finanziaria temporanea e *ad hoc* dell'Unione ad uno Stato membro che si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che esulano dal suo controllo<sup>12</sup>. Il ricorso a tale disposizione ha reso possibile l'esclusione della condizionalità<sup>13</sup>. Infatti, come riconosciuto dalla Corte nel caso *Pringle*<sup>14</sup>, trattandosi di un trasferimento di risorse che avviene sulla base di una specifica previsione del Trattato, esso sfugge ai limiti derivanti dall'art. 125 TFUE, sulla "clausola di

---

<sup>9</sup> Regolamento (UE) 2016/369 del Consiglio del 15 marzo 2016 sulla fornitura di sostegno di emergenza all'interno dell'Unione

<sup>10</sup> Regolamento (UE) 2020/521 del Consiglio, del 14 aprile 2020, che attiva il sostegno di emergenza a norma del regolamento (UE) 2016/369.

<sup>11</sup> Art. 122, par. 2: "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, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria del l'Unione allo Stato membro interessato. Il presidente del Consiglio informa il Parlamento europeo in merito alla decisione presa".

<sup>12</sup> P. MANZINI, *La riforma delle regole UE sulla sorveglianza dei bilanci nazionali*, in G. ADINOLFI, M. VELLANO (a cura di), *La crisi del debito sovrano degli Stati dell'area euro: profili giuridici*, Torino, 2013, p. 29 ss., specie p. 32.

<sup>13</sup> F. COSTAMAGNA, *La proposta della Commissione di uno strumento contro la disoccupazione generata dalla Pandemia Covid-19 (SURE): un passo nella giusta direzione, ma che da solo non basta*, in *Sidiblog*, 5 aprile 2020. L'A. sottolinea come anche l'assistenza finanziaria erogata sulla base del par. 2 dell'articolo 122 TFUE dovrebbe comunque sempre richiedere il rispetto da parte dello Stato beneficiario di talune condizioni specificamente connesse al tipo di assistenza concessa, seppur meno severa rispetto a quella ex articolo 125 TFUE.

<sup>14</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Thomas Pringle contro Gouvernement of Ireland e altri*, ECLI:EU:C:2012:756. Per un commento a tale sentenza, si veda, tra tutti, P. MENGOZZI, *Il Trattato sul Meccanismo di stabilità (MES) e la pronuncia della Corte di giustizia nel caso Pringle*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, pp. 129 ss.; e B. DE WITTE, T. BEUKERS, *The Court of Justice approves the creation of the European Stability Mechanism outside the EU legal order: Pringle*, in *Common Market Law Review*, 2013, p. 805 ss.

non salvataggio finanziario”<sup>15</sup> e, in particolare, all’obbligo del ricorso alla condizionalità. *Pringle* fornì inoltre l’occasione alla Corte per chiarire come, nonostante l’oggetto dell’art. 122 TFUE fosse unicamente l’assistenza finanziaria concessa dall’Unione, tale articolo non escludesse la possibilità per gli Stati membri di prestarsi assistenza reciproca, attraverso un apposito meccanismo, poiché, nel rispetto di determinate condizioni, la solidarietà tra gli Stati non può confliggere con la solidarietà dell’Unione e non può considerarsi incompatibile con i Trattati<sup>16</sup>.

La stessa Commissione, nella Proposta di regolamento in commento, ricorda che l’art. 122, par. 2, TFUE è già stato utilizzato per la creazione del meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF)<sup>17</sup>, al fine di aiutare gli Stati membri che avevano perso, in tutto o in parte, l’accesso al mercato a causa di un forte aumento dei costi di finanziamento. L’Unione si è servita di tale strumento, infatti, per concedere prestiti all’Irlanda e al Portogallo e un finanziamento ponte alla Grecia. In quell’occasione, vennero avanzati dei dubbi sull’idoneità della base giuridica dell’art. 122, par. 2, TFUE, che nella misura in cui si applica in circostanze eccezionali che sfuggono al controllo dello Stato membro coinvolto, mal si sarebbe conciliata con le difficoltà di carattere finanziario e di bilancio che allora gli Stati avevano incontrato<sup>18</sup>.

L’attuale crisi, invece, indubbiamente sfugge al controllo degli Stati membri. La Commissione sottolinea come l’articolo 122, paragrafo 2, del TFUE possa essere utilizzato per qualsiasi tipo di evento di crisi eccezionale e non è limitato alle sole crisi di natura finanziaria o di stabilità finanziaria. Il Consiglio dispone di un ampio margine discrezionale per valutare se siano soddisfatte le condizioni di questa base giuridica, considerate le gravi minacce

---

<sup>15</sup> L’art. 125, par.1, TFUE, nello specifico, dispone che: “L’Unione non risponde né si fa carico degli impegni assunti dalle amministrazioni statali, dagli enti regionali, locali, o altri enti pubblici, da altri organismi di diritto pubblico o da imprese pubbliche di qualsiasi Stato membro, [...]. Gli Stati membri non sono responsabili né subentrano agli impegni dell’amministrazione statale, degli enti regionali, [...]”. Sulla considerazione secondo la quale l’art. 122 TFUE costituirebbe una sorta di norma speciale in deroga all’art. 125 TFUE si veda G. L. TOSATO, *L’integrazione europea ai tempi della crisi dell’euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 3, 2012, p. 687, dello stesso autore *Il salvataggio della Grecia rispetta i trattati?*, in *Affari internazionali*, 21 maggio 2010.

<sup>16</sup> T. RUSSO, *Solidarietà e democrazia nella crisi economica degli Stati della zona euro: considerazioni sul caso Anagnostakis*, in *federalismi.it*, n. 9, 2018, p. 5 ss.

<sup>17</sup> Regolamento (UE) N. 407/2010 del Consiglio dell’11 maggio 2010 che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria. V. N. LAZZERINI, *Le misure adottate dall’Unione europea in conseguenza della crisi finanziaria greca*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2010.

<sup>18</sup> M. MESSINA, *L’integrazione della nuova struttura economica e finanziaria dell’Unione nel quadro giuridico dell’UE*, in U. MARANI, G. GUARINO (a cura di), *Istituzioni Europee, Politica economica e Ordinamento giuridico italiano*, Napoli, 2013, p. 9 ss. K. TUORI, *The European Financial Crisis - Constitutional Aspects and Implications*, in *EUI Law Working Papers*, 2012, n. 28, p. 26 ss.

per la sanità pubblica e dalle conseguenze socioeconomiche che ne derivano.

3. Quanto alla scelta di un regolamento quale strumento di intervento vale la pena di ricordare l'interpretazione della Corte di giustizia nella sentenza *Balkan-Import-Export*: "(...) il Consiglio può scegliere, di volta in volta, la forma dei provvedimenti che ritiene più adatta (...)"<sup>19</sup>. Nel caso di specie, la scelta risulta adeguata, perché lo strumento è utilizzabile da qualsiasi Stato membro consente l'organizzazione del sistema di garanzie alla base dei prestiti che poggia su contributi volontari di tutti gli Stati membri.

Il Regolamento SURE intende garantire un'assistenza finanziaria aggiuntiva, come specificato all'art. 2 del Regolamento, integrando le misure nazionali adottate dagli Stati membri colpiti, per aiutarli a far fronte all'aumento repentino e severo della spesa pubblica effettiva, ed eventualmente anche programmata, destinata ad attenuare gli effetti socioeconomici negativi diretti delle circostanze eccezionali causate dalla pandemia di Covid-19. Il Regolamento inoltre che, semestralmente, la Commissione verifichi il protrarsi delle circostanze eccezionali che giustificano l'applicazione dello strumento (art. 14), considerata la sua natura emergenziale<sup>20</sup>.

Quanto alle condizioni per l'attivazione dello strumento, l'assistenza finanziaria potrà essere richiesta da uno Stato membro se la sua spesa pubblica effettiva ed eventualmente programmata ha subito un aumento repentino e severo a partire dal 1° febbraio 2020 (art. 3). In relazione alla procedura per concedere l'assistenza finanziaria, si prevede che, a seguito della domanda di uno Stato membro, la Commissione attivi le consultazioni volte a verificare la portata dell'aumento della spesa pubblica direttamente connesso all'istituzione o all'estensione di regimi di riduzione dell'orario lavorativo e di misure analoghe, nonché a pertinenti misure di carattere sanitario. Quindi, il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta una decisione di esecuzione che approva l'assistenza finanziaria e che contiene tutte le regole dettagliate necessarie per la concessione della stessa (articolo 6). Le norme

---

<sup>19</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 24 ottobre 1973, causa 5/73, *Balkan-Import-Export GmbH c. Hauptzollamt Berlin-Packhof*, ECLI:EU:C:1973:109, punto 2. A riguardo della precedente norma dell'art. 103 TCEE. Deve convenirsi, dunque, sull'opportunità di riconoscere al Consiglio, nella scelta dell'atto, un ampio margine di discrezionalità, stante la riscontrata discrezionalità che ne caratterizza la potestà di intervento, v. N. COLACINO, *Art. 122 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo*, Napoli, 2011, p. 1191 ss.

<sup>20</sup> F. COSTAMAGNA, *La proposta della Commissione di uno strumento contro la disoccupazione*, cit. L'A. osserva come sul punto ci si sarebbe potuti aspettare un po' più di coraggio da parte della Commissione, che avrebbe potuto cogliere l'occasione per giungere all'istituzione di un meccanismo permanente.

procedurali per l'erogazione e l'attuazione del supporto in forma di prestito, erogato in rate, saranno oggetto di un accordo fra la Commissione e lo Stato beneficiario (articoli 7 e 8).

Il meccanismo di finanziamento del nuovo strumento è subordinato ad un sistema di garanzie degli Stati membri, oggetto di un accordo con la Commissione, costituite su base volontaria nei confronti dell'Unione (articolo 11). Sebbene volontaria, la partecipazione di tutti gli Stati membri al sistema delle garanzie risulta altamente auspicabile dal punto di vista del rating del credito (al fine di garantire tassi di interesse più bassi). Tuttavia, non si può escludere un rischio di veto, anche se ciò sarebbe chiaramente contrario al principio di solidarietà europea.

Per quanto attiene al periodo temporale di validità, l'assistenza finanziaria dell'Unione nel quadro del nuovo strumento sarà disponibile solo nel momento in cui tutti gli Stati membri avranno costituito le loro garanzie nei confronti dell'Unione, per un importo che rappresenti almeno il 25% dell'importo massimo fissato all'art. 5 del Regolamento; a tal proposito è previsto che la Commissione informi il Consiglio quando lo strumento sarà messo a disposizione. In ogni caso, il periodo di disponibilità di SURE si concluderà il 31 dicembre 2022, salvo il Consiglio non decida, su proposta della Commissione, di prorogare tale termine (art. 12).

4. Il regolamento come misura di emergenza non esclude, anzi dovrebbe preparare la successiva creazione di uno strumento permanente da stabilire in forza di diversa base giuridica. A tal proposito, la Commissione, nella comunicazione che illustra la sua risposta economica coordinata alla pandemia di coronavirus<sup>21</sup>, si è impegnata ad accelerare la preparazione della proposta legislativa per un sistema europeo di riassicurazione della disoccupazione<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> COM (2020) 112 fin., del 12 marzo 2020, Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19.

<sup>22</sup> R. BARATTA, *Il contrasto alla disoccupazione a fronte dell'emergenza sanitaria da Covid-19: è attuale il principio di solidarietà nell'Unione europea?*, in *Sidiblog*, 9 aprile 2020. L'A. individua la possibilità che un tale strumento permanente possa trovare la base giuridica nel titolo XVIII del TFUE, in particolare nelle disposizioni che permettono di promuovere lo sviluppo armonioso dell'Unione nel suo insieme con azioni intese a "realizzare il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale" (art. 174, comma 1, TFUE), anche al fine di ridurre il divario con le regioni europee meno favorite (art. 174, comma 2, TFUE). Infatti, al fine di raggiungere tali obiettivi, l'Unione può condurre *in proprio* politiche e azioni di sostegno, tanto è vero che certi fondi a finalità strutturale sono menzionati (art. 175, comma 1, TFUE) e che alla Commissione è chiesto di relazionare sui progressi compiuti in questo settore (art. 175, comma 2, TFUE). L'A. sottolinea inoltre come assuma una particolare importanza l'art. 175, comma 3, TFUE, nella misura in cui consente all'Unione di adottare *azioni specifiche* con procedura legislativa ordinaria. Infine, poiché sarebbe prospettabile che lo strumento rimanga circoscritto ai soli Stati membri della zona euro, l'A. osserva che la base

Da molto tempo<sup>23</sup>, le relative discussioni si sono concentrate su un sistema finanziato da contributi regolari provenienti dai regimi nazionali degli Stati membri, ai quali il sistema europeo presterebbe soccorso nel caso in cui i livelli di disoccupazione raggiungessero valori predeterminati.

Al dibattito è stato dato un significativo impulso con l'insediamento della nuova Commissione; infatti già gli Orientamenti politici presentati al Parlamento europeo il 27 novembre 2019 dall'allora candidata alla carica di Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen, a seguito dell'esperienza della sua precedente carica di ministro del lavoro, preannunciavano la presentazione di un regime europeo di riassicurazione delle indennità di disoccupazione, finalizzato a tutelare i cittadini dell'Unione e a ridurre la pressione sulle finanze pubbliche in presenza di *shock* esterni. L'impegno è stato ripreso nel successivo Programma di lavoro della Commissione<sup>24</sup>, nel quale si annuncia la presentazione di una proposta di regime europeo di riassicurazione contro la disoccupazione con l'obiettivo di sostenere chi lavora e di proteggere chi ha perso il posto di lavoro a causa di *shock* esterni, in particolare favorendone la riqualificazione.

Si ritiene che un tale strumento risulterebbe di grande importanza per completare l'architettura dell'UEM ed allo stesso tempo, avrebbe dei benefici per tutti i suoi Stati membri, nella misura in cui, fra l'altro, un paese "assicurato" correttamente aiuta i paesi vicini stabilizzando la domanda dei consumatori e dunque le sue importazioni<sup>25</sup>. L'istituzione di SURE rappresenta un importante passo avanti nell'organizzazione della solidarietà europea, ma non esclude l'opportunità di progredire verso un vero e proprio regime assicurativo europeo sulla disoccupazione, di cui deve fungere da catalizzatore.

L'esperienza ha dimostrato come sia peraltro necessario che il regime venga istituito *ex ante*, senza attendere una prossima crisi, e che funzioni in maniera automatica: in caso di *shock* economico, la sua mera esistenza deve modificare le aspettative di tutti gli agenti economici in merito alle conseguenze di tale *shock*. In altre parole, il regime di riassicurazione deve

---

giuridica concorrente potrebbe essere l'art. 136 (e l'art. 121) TFUE, a norma del quale il Consiglio può adottare "misure concernenti gli Stati membri la cui moneta è l'euro" al fine, tra l'altro, di "rafforzare il coordinamento e la sorveglianza della disciplina di bilancio".

<sup>23</sup> R. BARATTA, *Il contrasto alla disoccupazione a fronte dell'emergenza*, cit.

<sup>24</sup> COM (2020) 37 fin., del 29 gennaio 2020, Programma di lavoro della Commissione 2020. Un'Unione più ambiziosa.

<sup>25</sup> Così S. FERNANDES, F. VANDENBROUCKE, *SURE: Un catalyseur bienvenu pour une réassurance chômage européenne*, Jacques Delors Institute, Policy Paper, 251. Gli autori considerano lo strumento di riassicurazione della disoccupazione un programma di "vaccination contre l'instabilité économique".



garantire agli Stati membri un sostegno finanziario europeo di fronte ad un improvviso e significativo aumento della disoccupazione.

5. Il fondo europeo consentirà di dare prestiti a trent'anni a tasso zero concessi in proporzione del numero di abitanti e di disoccupati degli Stati membri<sup>26</sup>.

Nell'ordinamento italiano il nuovo strumento dovrebbe aiutare a coprire i maggiori costi derivanti dalle integrazioni salariali riconosciute per effetto del decreto Cura Italia<sup>27</sup> e del decreto Rilancio<sup>28</sup>. Proprio quest'ultimo decreto, peraltro, fa partire l'iter per la partecipazione dell'Italia a SURE, prevedendo l'autorizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze a stipulare l'accordo con la Commissione europea; in particolare sulle le modalità di pagamento delle garanzie che gli Stati membri possono prestare quale contributo dello strumento, e a rilasciare la relativa garanzia dello Stato (art. 36).

La criticità dello strumento finanziario appena approvato riguarda i tempi necessari alla realizzazione nell'attesa dell'offerta delle garanzie e della stipula degli accordi Paese per Paese. La Commissione europea potrebbe invitare gli Stati membri a utilizzare, come anticipo, le risorse non ancora utilizzate del Fondo sociale europeo ma appare difficile prevedere se le regioni italiane vorranno condividere la destinazione di tali risorse finanziarie.

L'Italia dovrà fornire garanzie nazionali che serviranno alla Commissione per emettere bond tripla A, rigirati successivamente tramite prestiti a lungo termine. L'ammontare sarà comunque superiore all'impegno richiesto mediante le garanzie. In ogni caso si tratta di un grande successo per la affermazione di una prima forma di *eurobond* con una mutualizzazione del relativo debito. Un'apertura nel muro della strenua opposizione dei Paesi "rigoristi" a tale forma di solidarietà?

---

<sup>26</sup> Sarà destinato a rafforzare strumenti già esistenti come la cassa integrazione e i contratti di solidarietà. In Italia serviranno a prolungare e rafforzare gli ammortizzatori sociali

<sup>27</sup> Decreto- Legge del 17 marzo 2020, n. 18 "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", conv. con modificazioni dalla Legge del 24 aprile 2020, n. 27.

<sup>28</sup> Decreto-Legge 19 maggio 2020, n. 34 recante "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19".

## ABSTRACT

*Covid-19. Uno strumento di diritto dell'Unione europea per l'occupazione (SURE)*

Il Consiglio ha adottato SURE, un regime temporaneo che può fornire agli Stati membri fino a 100 miliardi di euro di prestiti a condizioni favorevoli. Lo strumento consente agli Stati membri di richiedere un sostegno finanziario dell'UE per contribuire a finanziare gli aumenti repentini e severi della spesa pubblica nazionale, a decorrere dal 1° febbraio 2020, connessi a regimi di riduzione dell'orario lavorativo e misure analoghe, anche per i lavoratori autonomi, o a determinate misure di carattere sanitario, in particolare sul posto di lavoro in risposta alla crisi. Lo strumento, basato sull'articolo 122 del TFUE, riflette in uno spirito di solidarietà una risposta adeguata alla situazione economica senza precedenti, causata dall'epidemia di COVID-19.

*Covid-19. An European Instrument for Employment Support (SURE)*

The Council adopted SURE, a temporary scheme which can provide up to €100 billion of loans under favourable terms to member states. The instrument enables member states to request EU financial support to help finance the sudden and severe increases of national public expenditure, as from 1 February 2020, related to national short-time work schemes and similar measures, including for self-employed persons, or to some health-related measures, in particular at the work place in response to the crisis.

The instrument, based on article 122 TFEU, reflects in a spirit of solidarity an appropriate response to the unprecedented economic situation, which the COVID-19 outbreak causes.