



Regione Umbria
Assemblea legislativa

Segreteria Generale

Lo strumento SURE: debito comune europeo per combattere la disoccupazione



Ugo Carlone
Maggio 2022

NOTA INFORMATIVA POLITICHE EUROPEE 3/2022

Indice

1. *Bond* europei per una gestione "indiretta" della disoccupazione
2. Peculiarità e novità
3. Attuazione ed impatto
4. Uno strumento utile, ma temporaneo

Sintesi

- Nel 2020 l'Unione europea ha messo in campo lo strumento SURE, parte del più ampio pacchetto di risposta al coronavirus e misura *temporanea* finalizzata ad attenuare i rischi di disoccupazione dovuti all'emergenza Covid-19.
- SURE prevede il finanziamento di programmi di riduzione dell'orario lavorativo o di misure analoghe per i lavoratori autonomi. La Commissione è autorizzata a contrarre prestiti sui mercati internazionali dei capitali a nome dell'UE fino a 100 miliardi di euro complessivi; queste risorse vengono poi "girate", di nuovo in prestito e con tassi molto convenienti, agli Stati membri che ne fanno richiesta.
- I prestiti contratti dalla Commissione si basano su garanzie fornite dagli Stati membri e danno forma a veri e propri *bond europei*. In caso di insolvenza di uno Stato, la Commissione può chiedere agli altri paesi di colmare la lacuna, in proporzione alla loro quota di Pil. Si tratta dunque di una forma di *condivisione del debito* tra gli Stati europei.
- L'impatto di SURE è andato al di là della salvaguardia dei posti di lavoro. Si è creato un importante aumento della fiducia nell'UE, contribuendo, tra l'altro, alla dinamica positiva per il successivo annuncio di Next Generation EU. Le misure politiche di contrasto alla crisi pandemica, tuttavia, sono diventate sempre più mirate e questo, secondo la Commissione, richiede un abbandono degli aiuti temporanei di emergenza. SURE, perciò, a quanto si legge nella relazione semestrale, terminerà di essere applicato, anche se costituirà un modello per interventi analoghi e futuri.
- Secondo alcuni SURE ha una rilevanza storica: perché è la prima di una serie di emissioni di titoli di debito comune nella UE, garantite dal suo bilancio, e per la natura sociale dei *bond* emessi, che assicurano agli investitori che i fondi raccolti vengono usati per attenuare le conseguenze sociali della pandemia. A differenza di quanto avvenne con la crisi dei debiti sovrani successiva al 2008, SURE non prevede il ricorso all'adozione di riforme di carattere strutturale.
- La Commissione stima che, nel 2020, SURE abbia sostenuto circa 31 milioni di persone e 2 milioni e mezzo di imprese. Le piccole imprese sono state le principali beneficiarie del sostegno, in particolare quelle del commercio all'ingrosso e al dettaglio e dei servizi di alloggio e ristorazione. L'Unione ha messo a disposizione dell'Italia circa 27 miliardi e mezzo di euro, più di tutti gli altri paesi europei, con cui sono stati finanziati parte dei decreti-legge *Cura Italia* e *Rilancio*.

Lo strumento SURE: debito comune europeo per combattere la disoccupazione

1. Bond europei per una gestione "indiretta" della disoccupazione

Nel 2020 l'Unione europea ha messo in campo lo strumento SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*), proposto ad aprile del 2020 dalla Commissione (CE 2020a) e approvato dal Consiglio dell'UE nel mese successivo. Si tratta di una misura che fa parte del più ampio pacchetto di risposta al coronavirus, il cui principale intervento è *Next Generation EU*.

SURE è una misura *temporanea* finalizzata ad attenuare i rischi di disoccupazione dovuti all'emergenza Covid-19 e fare fronte agli aumenti improvvisi della spesa pubblica per il mantenimento dei posti di lavoro. Essa prevede il finanziamento di regimi di riduzione dell'orario lavorativo (per esempio, la nostra Cassa Integrazione Guadagni) e misure analoghe rivolte in particolare ai lavoratori autonomi.

Con *regimi di riduzione dell'orario lavorativo* la Commissione intende i "programmi che, in determinate circostanze, consentono alle aziende in difficoltà economiche di ridurre temporaneamente l'orario di lavoro dei loro dipendenti, ai quali viene erogato un sostegno pubblico al reddito per le ore non lavorate" (CE 2020b).

Il funzionamento è il seguente: la Commissione, come previsto dai trattati (TUE e TFUE), è autorizzata a contrarre prestiti sui mercati internazionali dei capitali a nome dell'Unione europea, fino a 100 miliardi di euro complessivi; queste risorse vengono poi "girate", di nuovo in prestito, agli Stati membri che ne fanno richiesta per finanziare gli interventi di contrasto alla disoccupazione.



Fino a

€100 miliardi di € di prestiti concessi agli Stati membri

basati su

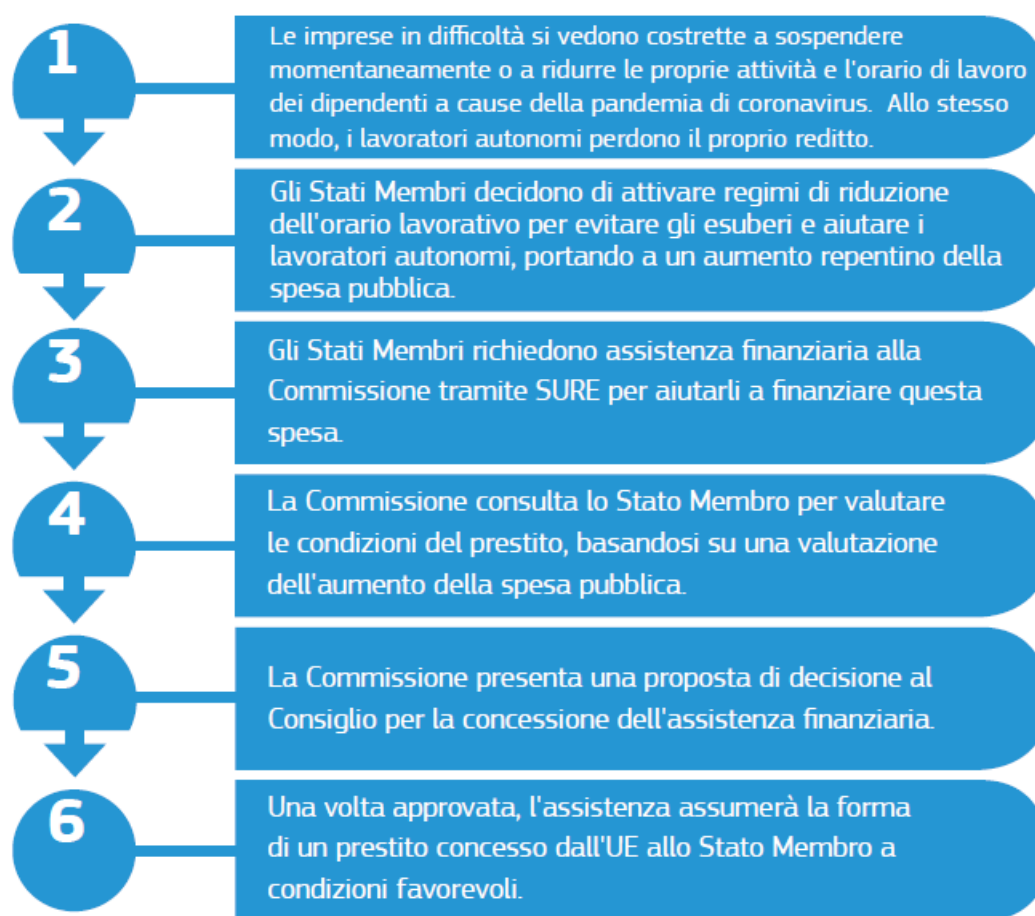


€25 miliardi di € di garanzie volontarie degli Stati membri al budget UE per ampliare il potere finanziario di SURE

SURE può essere definito un meccanismo di "gestione indiretta" della disoccupazione, o una "seconda linea di difesa" (CE 2020a), perché non fornisce assistenza ai singoli individui che rischiano di perdere il lavoro, ma trasferisce risorse agli Stati che devono

finanziare gli ammortizzatori sociali nazionali. Certo, si tratta di prestiti, ma con *rating*, quello dell'Unione, molto conveniente (Lionello 2021).

SURE esclude rigorosamente che si possano finanziare sostegni concessi in occasione di licenziamenti, visto che è finalizzato alla salvaguardia dei posti di lavoro, anche se momentaneamente non operativi. "Per fortuna", come scrive Saraceno (2020), si è "imposta l'idea che preservare i rapporti di lavoro resti fondamentale, sia per garantire una ripresa rapida dell'attività economica sia, soprattutto, per non disperdere il patrimonio di conoscenze e di produttività che rende un rapporto di lavoro molto più che una semplice relazione contrattuale".



La base giuridica dello strumento è l'art. 122 del TFUE. Esso prevede che il Consiglio, su proposta della Commissione, possa decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, "le misure adeguate alla situazione economica", in particolare se sorgono gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti; inoltre, se uno Stato membro è seriamente minacciato da calamità naturali o circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, sempre su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria garantita dall'Unione allo Stato membro interessato. La pandemia costituisce senz'altro un evento improvviso ed

eccezionale che ha un impatto diffuso e dirompente sui sistemi economici degli Stati membri e che impone una risposta collettiva in uno spirito di solidarietà: la base giuridica del TFUE è dunque ampiamente coperta.

L'articolo 122 del TFUE "può 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, come è chiaramente il caso degli Stati membri più colpiti dalle gravi minacce per la sanità pubblica causate dalla pandemia di Covid-19 e dalle conseguenze socioeconomiche che ne derivano" (CE 2020a). Tra l'altro, sempre l'articolo 122 "è già stato utilizzato in una precedente occasione. Durante la crisi finanziaria aveva infatti costituito la base giuridica per la creazione del meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF) 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 era servita di tale strumento per concedere prestiti all'Irlanda e al Portogallo e un finanziamento ponte alla Grecia" (*ibidem*).

2. Peculiarità e novità

Secondo diversi osservatori SURE ha una rilevanza storica (Baglioni 2020): perché è la prima di una serie di emissioni di titoli di debito comune nella UE, garantite dal suo bilancio, e per la natura sociale dei *bond* emessi.

La particolarità e l'aspetto senz'altro positivo di SURE è che i prestiti contratti dalla Commissione si basano su garanzie fornite dagli Stati membri e danno forma a veri e propri *bond europei*. In caso di insolvenza di uno Stato, l'organo esecutivo dell'UE può chiedere agli altri paesi di colmare la lacuna, in proporzione alla loro quota di Pil. SURE, perciò, come può scrivere la stessa Commissione, costituisce anche "una forte espressione di solidarietà tra gli Stati membri", visto che tutti "hanno convenuto di fornire garanzie bilaterali all'UE, affinché potesse assumere prestiti sui mercati a condizioni molto favorevoli" (CE 2022a). Parliamo quindi di una forma di *condivisione del debito* tra gli Stati europei, tema assai dibattuto negli ultimi anni, che costituisce "un primo passo concreto – per quanto solo temporaneo, vista la natura dello strumento – verso l'istituzionalizzazione a livello sovranazionale del principio solidaristico" (Costamagna 2020).

In più, i titoli obbligazionari SURE sono di natura sociale, perché, nell'ambito del *Quadro per le obbligazioni sociali* adottato dalla Commissione, assicurano agli investitori che i fondi raccolti vengono usati per attenuare l'impatto della pandemia e le relative conseguenze sociali; per questo, gli Stati sono tenuti a rendicontare l'impiego dei prestiti e redigere relazioni in merito agli effetti prodotti.

Come nota Costamagna (2020), i diversi paesi continuano "a operare secondo le regole dettate dai legislatori nazionali, anche per quanto riguarda, ad esempio, la definizione della platea degli aventi diritto": un aspetto importante, perché costituisce l'occasione di ampliarne il novero, offrendo, "grazie alla maggior disponibilità di risorse garantita dall'intervento dell'Unione, adeguata copertura anche alle innumerevoli forme di precariato che caratterizzano l'attuale mercato del lavoro e che, spesso, vengono dimenticate in questi frangenti".

C'è poi un altro aspetto da considerare: a differenza di quanto avvenne con la crisi dei debiti sovrani successiva al 2008, SURE "non prevede il ricorso a una politica di condizionalità tesa a subordinare la concessione dell'aiuto, o il pagamento di quote successive, all'adozione di specifiche riforme di carattere strutturale. L'esclusione della condizionalità [ne] costituisce un elemento importante, se non il più importante" (Costamagna 2020). Tradotto in termini più diretti: niente *austerità* per ottenere i finanziamenti.

Tra l'altro, i sostegni che provengono da SURE sono rivolti non solo ai lavoratori dipendenti ma anche a quelli autonomi, "revisionando finalmente la logica con cui l'Unione ha visto il fenomeno del lavoro indipendente": una "svolta sul fronte dell'*independent work*", che diventa assimilabile alle prestazioni di lavoro subordinate "sotto il profilo della meritevolezza di un sostegno pubblico occupazionale" (Bronzini 2021).

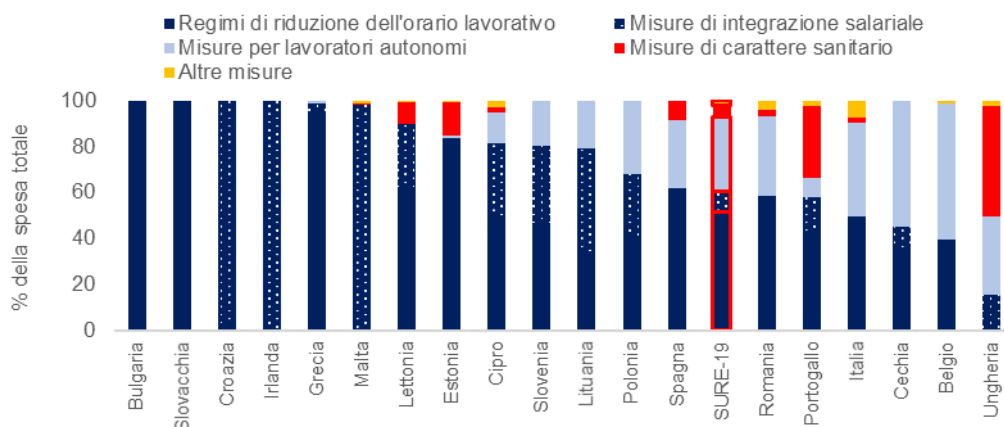


3. Attuazione ed impatto

Nella terza relazione semestrale sullo strumento (CE 2022a) si legge che la sua attuazione è stata "agevole e rapida" e che quasi tutti i 94 miliardi di assistenza finanziaria concessa sono stati erogati a 19 Stati membri (la maggior parte in sette mesi, da ottobre 2020 a maggio 2021), a seguito della firma di appositi accordi di garanzia. La Commissione stima che, nel 2020, SURE abbia sostenuto circa 31 milioni di persone e 2 milioni e mezzo di imprese (rispettivamente quasi il 30% e un quarto del totale degli occupati e delle imprese) e, nel 2021, circa 3 milioni di persone e oltre 400 mila imprese. Nel dettaglio, l'organo esecutivo dell'UE ritiene che le misure nazionali sostenute da SURE abbiano effettivamente contribuito a evitare la disoccupazione a quasi un milione e mezzo di persone nel 2020. Cioè: l'aiuto è arrivato a più di 30 milioni di persone; tra queste, un milione e mezzo avrebbe concretamente evitato il licenziamento.

Gli Stati membri hanno destinato il 52% dei fondi SURE a regimi di riduzione dell'orario lavorativo, il 32% a misure analoghe a favore dei lavoratori autonomi, il 9% ad interventi di integrazione salariale e il 2% ad altre misure per il mantenimento dei posti di lavoro e la tutela dei redditi.

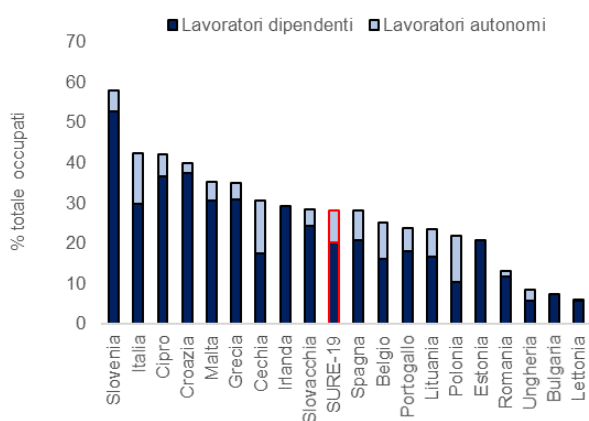
Spesa pubblica per le misure ammissibili a titolo di SURE per tipo di spesa – valori percentuali



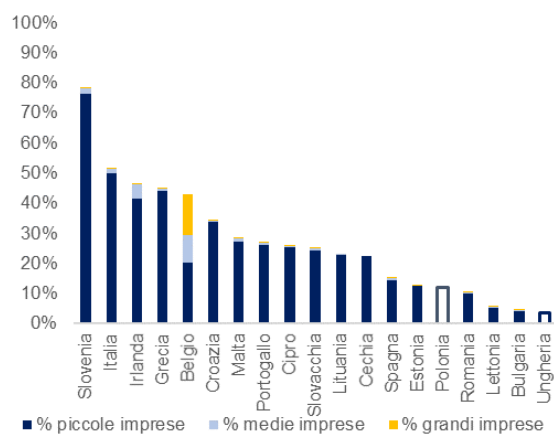
Fonte: CE 2022a

Le piccole imprese sono state le principali beneficiarie del sostegno, in particolare quelle del commercio all'ingrosso e al dettaglio e dei servizi di alloggio e ristorazione (ma anche le attività manifatturiere hanno goduto di finanziamenti provenienti da SURE). Questo perché durante la pandemia gli interventi di riduzione dell'orario lavorativo, normalmente utilizzati dalle grandi imprese, hanno riguardato, appunto, quelle piccole, tra le più penalizzate dalle conseguenze dell'emergenza. Sempre per effetto delle caratteristiche della crisi, è cresciuta anche la partecipazione delle donne e dei giovani a questo tipo di misure, come evidenziato nella relazione.

Lavoratori coperti da SURE nel 2020 (% rispetto al totale degli occupati)



Imprese coperte da SURE nel 2020 per dimensioni (% rispetto al totale delle imprese)



Fonte: CE 2022a

Secondo Corti (2021) gli schemi di cassa integrazione sono stati uno degli strumenti più utilizzati dagli Stati membri in risposta alla crisi sociale e occupazionale dovuta alla pandemia: già a inizio maggio 2020, "quasi 42 milioni di lavoratori – pari al 26,8% dei lavoratori dipendenti dell'UE – avevano presentato domanda per avere

accesso a questi programmi, superando di gran lunga il numero totale di lavoratori che sono stati coperti durante la crisi del 2008/2009". Per l'Italia, ad esempio (Corti cita dati di fonte Inps), tra il 2008 e il 2009 erano state autorizzate 1.141 milioni di ore di cassa integrazione; soltanto tra marzo e settembre 2020 sono state autorizzate 3.058 milioni di ore, per un totale di circa 6,5 milioni beneficiari. Il successo dei programmi di cassa integrazione "si lega indubbiamente alla migliore preparazione degli Stati membri rispetto al passato: allo scoppio della Grande Recessione, solo 12 [...] avevano in atto regimi di riduzione dell'orario lavorativo, mentre quando è iniziata la crisi del Covid-19, quasi tutti [...] (ad eccezione di Cipro, Estonia, Grecia, Malta e Svezia) disponevano già di questi strumenti" (*ibidem*).

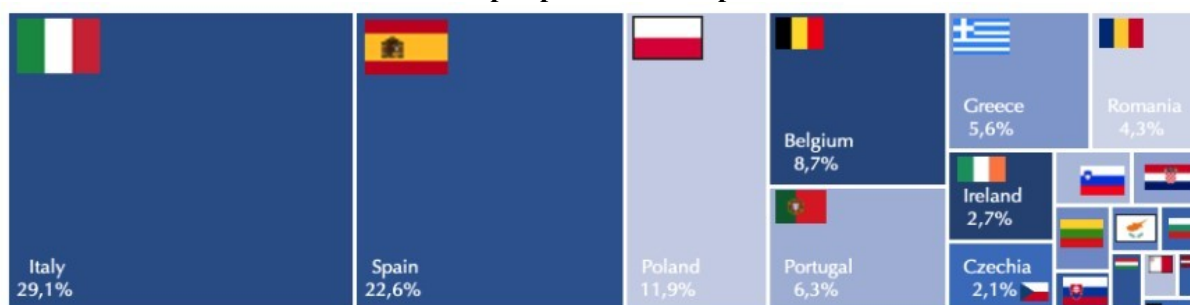
A ciò deve aggiungersi il fatto, come nota sempre Corti, che quando è scoppiata la pandemia gli Stati hanno modificato il disegno istituzionale di questi programmi, per aumentarne la copertura e renderne più rapido l'accesso (per esempio alleggerendo i criteri per poterne fruire o estendendone la durata). Con l'emergenza Covid-19, comunque, non solo si è registrato il successo dei programmi tradizionali di cassa integrazione, ma sono stati, come detto, introdotti nuovi strumenti per il sostegno al reddito degli autonomi e degli atipici. Ad esempio, "l'Italia ha introdotto un'indennità di 600 euro per i lavoratori autonomi e i liberi professionisti e misure per i lavoratori del settore dello spettacolo, quelli del settore agricolo, i collaboratori sportivi, i lavoratori a chiamata e i lavoratori domestici. Similmente, in Spagna un assegno di circa 660 euro al mese è stato introdotto per i lavoratori autonomi registrati nel RETA (Régimen Especial de Trabajadores Autónomos) mentre nei Paesi Bassi è stata creata una misura temporanea di transizione per i lavoratori autonomi (TOZO) per fornire sostegno al reddito, fino a un massimo di 1.500 euro (netti)" (*ibidem*).

L'Unione ha messo a disposizione dell'Italia un importo di circa 27 miliardi e mezzo di euro, più di tutti gli altri paesi europei che ne hanno fatto richiesta. Con queste risorse il nostro paese ha finanziato parte delle misure previste dagli ormai famosi decreto-legge 18/2020 (cd. *Cura Italia*) e decreto-legge 34/2020 (cd. *Decreto Rilancio*) e altri sostegni: l'estensione dei regimi di lavoro ad orario ridotto (CIG) per i dipendenti; le indennità per lavoratori autonomi, dipendenti a tempo determinato in agricoltura, lavoratori dell'industria dello spettacolo, collaboratori di associazioni sportive, lavoratori domestici e lavoratori a chiamata; i contributi a fondo perduto ai lavoratori autonomi e alle singole imprese; le prestazioni di congedo parentale e i buoni per baby sitter; le prestazioni di congedo per invalidità; i crediti d'imposta per il miglioramento della sicurezza e per la sanificazione dei luoghi di lavoro.

Per quanto riguarda gli aspetti strettamente finanziari, Ughi (2021) nota che i mercati "hanno reagito molto positivamente alle emissioni, con una domanda media di 10,3 volte superiore alla dimensione delle obbligazioni". Occorre dire che a questa elevata richiesta ha contribuito anche "la partecipazione di investitori per natura più opportunistici, come i fondi speculativi"; tuttavia, in generale, l'interesse suscitato "ha dato un chiaro segnale di ottimismo e ha rivelato come le obbligazioni dell'UE possano essere considerate beni rifugio" (*ibidem*). Del resto, visto il basso rischio creditizio associato all'UE, "i tassi di emissione della Commissione sono risultati mediamente

molto bassi (in alcuni casi negativi)" e i paesi che hanno aderito al programma "hanno quindi potuto beneficiare di tassi di interesse più favorevoli rispetto alle normali condizioni di emissione dei rispettivi titoli di Stato", ottenendo un corposo risparmio (che per l'Italia si stima sia stato di 3,25 miliardi di euro) (*ibidem*). Detto altrimenti, i governi, specialmente quelli con un elevato debito pubblico, erano più interessati a ricevere un prestito dall'UE che al contrarlo sul mercato dei capitali: "i paesi altamente indebitati pagano un premio sostanziale, il che rende il prestito SURE interessante dal punto di vista economico poiché i governi possono aspettarsi costi di finanziamento inferiori rispetto a se dovessero aumentare il loro debito pubblico nazionale" (Corti 2021).

Percentuale di finanziamento di SURE per paese – valori percentuali



Fonte: Ughi 2021

Quanto all'impatto sui tassi di disoccupazione, la loro crescita negli Stati membri beneficiari di SURE è stata, secondo le stime della Commissione, nettamente più contenuta rispetto a quella registrata durante la crisi finanziaria del 2008, nonostante il calo più forte del PIL. Questo fornisce un'indicazione "del successo delle misure di sostegno previste dalle politiche nazionali e dell'UE, tra cui SURE" (CE 2021), grazie alle quali è stato possibile mantenere nelle imprese i lavoratori dipendenti e preservare il lavoro autonomo. Sono senz'altro intervenute altre variabili: ad esempio, il "fatto che le persone non sono state in grado di cercare attivamente lavoro, o sono state scoraggiate dal farlo, a causa della chiusura di ampi settori dell'economia" (*ibidem*).

L'impatto di SURE, in ogni caso, è andato oltre la salvaguardia dei posti di lavoro, comunque fondamentale, visto l'incoraggiamento ricevuto dagli Stati nel ricorrere a interventi di riduzione dell'orario lavorativo e alla concreta possibilità di spendere di più per sostenere l'occupazione. Si è creato, secondo la Commissione, un importante aumento della fiducia nell'UE: l'aver trovato un accordo su questo strumento di assistenza innovativo e con una forte dimensione sociale, unitamente alla garanzia fornita dai paesi europei per la sua solidità finanziaria, "hanno lanciato un segnale chiaro sulla capacità dell'UE di rispondere efficacemente e rapidamente a un nuovo tipo di crisi", contribuendo, tra l'altro, alla "dinamica positiva" per il successivo annuncio di Next Generation EU (*ibidem*).

Inoltre, l'uso "condizionato" delle risorse ha comportato "una risposta più omogenea e simmetrica fra i mercati del lavoro dei paesi europei"; anche se SURE presenta diverse limitazioni, lo strumento "può essere considerato come un primo esperimento di politica fiscale dell'Unione strettamente in linea con gli obiettivi di politica sociale" (Ughi 2021). L'UE, in questo caso, si è basata "sulla sua capacità di emissione a condizioni mediamente più favorevoli per finanziare una misura di sostegno all'occupazione, piuttosto che utilizzare accordi intergovernativi e fare affidamento su rigorose condizionalità macroeconomiche" (*ibidem*).

4. Uno strumento utile, ma temporaneo

Nell'ultima relazione su SURE viene evidenziato il "protrarsi delle circostanze eccezionali che giustificano lo strumento" (CE 2022a): le prospettive economiche continuano ad essere molto incerte, vista l'imprevedibilità della pandemia e visto anche lo scoppio della guerra Russia-Ucraina. Quest'ultima rischia di "incidere negativamente sulla crescita, anche con ripercussioni sui mercati finanziari, ulteriori pressioni sui prezzi dell'energia, strozzature persistenti nella catena di approvvigionamento ed effetti sulla fiducia" (*ibidem*). Nonostante ciò, però, la Commissione conclude che le misure politiche di contrasto alla crisi pandemica sono diventate "sempre più mirate" e questo "richiede un abbandono degli aiuti temporanei di emergenza, come quelli di SURE". Del resto, Next Generation EU "sta promuovendo una ripresa ricca di investimenti e riforme favorevoli alla crescita, anche per aiutare ad affrontare l'impatto disomogeneo della pandemia sulle famiglie e sulle imprese" (*ibidem*). Fino al 31 dicembre del 2022 restano a disposizione, per SURE, circa 5,6 miliardi di EUR: l'assistenza finanziaria potrà continuare a essere concessa fino a quella data, nel contesto di una seconda serie di richieste. A quanto si legge, perciò, lo strumento cesserà di essere applicato, nonostante gli aspetti senz'altro positivi sottolineati da diversi componenti della Commissione a due anni dalla sua predisposizione.

Per il vicepresidente Valdis Dombrovskis "abbiamo creato SURE in un momento di difficoltà immensa e inattesa in tutta Europa. E lo strumento ha realmente dato prova del suo valore per le nostre economie e società. [...] Rimane un esempio brillante di solidarietà europea in un momento in cui era più che mai importante"; Johannes Hahn, Commissario per il Bilancio e l'amministrazione, ha affermato che "SURE è stato uno dei primi programmi a sostegno della ripresa economica dell'Europa dalla pandemia. È stato anche il primo grande successo della Commissione sui mercati dei capitali dell'UE, che ha preparato il terreno per il promettente inizio del programma Next Generation EU"; per Nicolas Schmit, Commissario per il Lavoro e i diritti sociali, "SURE ha aiutato le imprese a rimanere a galla per tutto il 2020 e il 2021, in particolare [quelle] piccole, che avrebbero avuto difficoltà a sopravvivere senza sostegno finanziario. L'UE continuerà ad agire rapidamente e in uno spirito di solidarietà in tempi di crisi"; infine, Paolo Gentiloni, Commissario per l'Economia, ha dichiarato di essere "orgoglioso del ruolo cruciale che SURE ha svolto nella protezione dei lavoratori dipendenti e autonomi durante la pandemia. [...] SURE è stato un esempio eccezionale della differenza che un'azione comune dell'UE può fare per i nostri cittadini in tempi di crisi" (CE 2022b).

SURE ha messo in luce, per la prima volta, "la capacità dell'Unione di attuare politiche di stabilizzazione (fiscale) efficaci nel breve termine": l'implementazione delle misure finanziate "ha incontrato ben minori difficoltà attuative rispetto a quelle che

storicamente hanno caratterizzato i Fondi Strutturali" e, anche se è "solo uno" degli strumenti di contrasto alla crisi pandemica adottati dall'UE e non quello più consistente, "rappresenta bene lo slancio dell'Unione verso una più stretta integrazione economica" (Ughi 2021). In più, i paesi che hanno maggiormente beneficiato dei prestiti sono quelli dell'Europa meridionale e centro-orientale (oltre all'Irlanda): questo mostra con chiarezza come SURE presenti una robusta componente redistributiva all'interno dell'Unione (Corti 2021). Tra l'altro, proprio tale caratteristica avrebbe potuto implicare attriti e disaccordi tra gli Stati membri; invece, l'adozione di SURE è avvenuta senza particolari tensioni politiche e lo strumento ha riscosso unanime consenso, anche perché si basa su prestiti e non trasferimenti (*ibidem*). C'è un secondo aspetto che rende SURE politicamente più appetibile: l'attivazione del sostegno europeo non è automatica e ogni decisione sulla concessione dei prestiti passa dalla Commissione e dal Consiglio (*ibidem*).

Nonostante le valutazioni più che positive, il potenziale innovativo e il successo dell'intervento, SURE resta al momento un meccanismo solo temporaneo (*ibidem*). Questo significa che "nel (malaugurato) caso di un'altra crisi economica e sociale, in cui gli Stati membri devono fare affidamento sull'attivazione di schemi di lavoro a tempo ridotto – come la cassa integrazione in Italia – l'Ue non avrà (ancora) gli strumenti per fornire un supporto immediato ai paesi in stato di necessità" (*ibidem*).

SURE, tuttavia, nelle parole della Commissione (2020a), "dovrebbe essere considerato come attuazione di emergenza di un regime europeo di riassicurazione dell'indennità di disoccupazione nel contesto specifico della crisi dovuta a Covid-19", fatta salva "la possibile successiva creazione di uno strumento permanente in forza di una diversa base giuridica del TFUE". Come nota Curti (2021), ora che anche gli Stati membri hanno direttamente beneficiato di uno strumento come SURE, "il terreno sembra fertile per un'ambiziosa proposta politica che renda l'Europa ancora più solida(le) e unita".

Su SURE si è espresso anche Mario Draghi nel suo intervento al Parlamento europeo del 3 maggio 2022, affermando che l'Unione Europea ha ideato diversi strumenti utili per governare le nuove sfide che ha di fronte, rispondere alla pandemia e assicurare una rapida e diffusa ripresa economica. Ora si tratta di "partire da questo successo, e adattare questi stessi strumenti alle circostanze che abbiamo davanti" (Draghi 2022). Per esempio, per il Presidente del Consiglio l'UE dovrebbe ampliare la portata di SURE, fornendo ai paesi che ne fanno richiesta nuovi finanziamenti per attenuare, in questo caso, l'impatto dei rincari energetici: "mi riferisco a interventi di riduzione delle bollette, ma anche al sostegno temporaneo ai salari più bassi, per esempio [...] con misure di decontribuzione, che "hanno il vantaggio di difendere il potere di acquisto delle famiglie, soprattutto le più fragili" (*ibidem*). Il ricorso a un meccanismo di prestiti come SURE "consentirebbe di evitare l'utilizzo di sovvenzioni a fondo perduto per pagare misure nazionali di spesa corrente. Allo stesso tempo, in una fase di rialzo dei tassi d'interesse, fornirebbe agli Stati membri con le finanze pubbliche più fragili un'alternativa meno cara rispetto all'indebitamento sul mercato" (*ibidem*). Con un duplice risultato: "ampliare la portata degli interventi di sostegno e allo stesso tempo

limitare il rischio di instabilità finanziaria"; un tipo di misura del genere "dovrebbe essere messa in campo in tempi ormai molto rapidi [...] per permettere ai governi di intervenire subito a sostegno dell'economia" (*ibidem*).

Testi citati

Baglioni A. (2020), *Arrivano gli Eurobond e hanno un carattere sociale*, in www.lavoce.info, 28 ottobre.

Bronzini G. (2021a), *Il senso di Ursula per la solidarietà: verso un welfare paneuropeo?*, in www.questionegiustizia.it, 14 aprile.

CE (Commissione europea) (2020a), *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*, COM/2020/139, in eur-lex.europa.eu, 2 aprile.

– (2020b), *Domande e risposte: La Commissione propone SURE, un nuovo strumento temporaneo del valore di 100 miliardi di EUR per aiutare a proteggere i posti di lavoro e i lavoratori*, in ec.europa.eu, 4 aprile.

– (2021), *Relazione sullo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito della pandemia di Covid-19 a norma dell'articolo 14 del regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio SURE: il punto della situazione sei mesi dopo*, COM/2021/148, in eur-lex.europa.eu, 22 marzo.

– (2022a), *Relazione sullo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito della pandemia di COVID-19 a norma dell'articolo 14 del regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio SURE a 18 mesi: terza relazione semestrale*, COM/2022/128, in eur-lex.europa.eu, 24 marzo.

– (2022b), *SURE, terza relazione: perdura l'efficacia dello strumento nel proteggere i posti di lavoro e sostenere la ripresa*, in ec.europa.eu, 24 marzo.

Corti F. (2021), *Crisi pandemica e solidarietà europea: SURE da strumento temporaneo a meccanismo permanente?*, in osservatoriocoesionesociale.eu, Nota 2, marzo.

Costamagna F. (2020), *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 www.sidiblog.org, 5 aprile.

Draghi M. (2022), *Intervento del Presidente Draghi al Parlamento europeo*, in www.governo.it, 3 maggio.

Lionello L. (2021), *Le prospettive della politica sociale dell'Unione europea dopo la crisi pandemica*, in "Politiche Sociali", 3, settembre-dicembre.

Saraceno F. (2020b), *L'economia europea tra lockdown e Fondo per la ripresa*, in "Il Mulino", 3, maggio-giugno.

Ughi A. (2011), *L'economia europea nella recessione: il programma SURE*, in www.treccani.it, 7 luglio.