



Servizio studi del Senato

Note su atti dell'Unione europea



NOTA N. 48

PROPOSTA PER UN SOSTEGNO TEMPORANEO PER ATTENUARE I RISCHI DI DISOCCUPAZIONE IN UN'EMERGENZA (SURE)

La proposta per l'istituzione di uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza ("SURE", dall'acronimo inglese "instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency", [COM\(2020\) 139](#)) è stata presentata il 2 aprile 2020 dalla Commissione europea all'interno di un articolato pacchetto di proposte per affrontare l'emergenza Covid-19¹.

Sostegno alla proposta è venuto dal [Consiglio europeo](#) del 23 aprile. Il massimo organo politico dell'Unione, che riunisce i capi di Stato e di Governo dei paesi membri, l'ha infatti considerata come parte integrante del progetto di istituire tre reti di sicurezza: per emittenti sovrane tramite il Meccanismo europeo di stabilità; per imprese private tramite risorse BEI; per la tutela dell'occupazione, facendo ricorso, appunto, al SURE.

Le negoziazioni per l'eventuale modifica, e definitiva approvazione, della proposta sono in corso in sede di Consiglio dell'Unione.

*Ai sensi dell'art. 6 della legge n. 234/2012, la presente proposta è stata **segnalata dal Governo fra gli atti dell'Unione di particolare interesse nazionale.***

Base giuridica, sussidiarietà e proporzionalità

Base giuridica della proposta è l'articolo 122, par. 1 e 2, del [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#), ai sensi del quale: "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 (...). 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 dell'Unione allo Stato membro interessato. Il presidente del Consiglio informa il Parlamento europeo in merito alla decisione presa".

¹ Per una panoramica a largo spettro sulla risposta delle istituzioni europee alla pandemia e la sua evoluzione, si rinvia alla Nota "L'epidemia Covid-19 e l'Unione europea", pubblicata dal Servizio Studi del Senato per la prima volta il 24 marzo 2020 ([Nota UE n. 44](#)) e successivamente aggiornata, con cadenza settimanale, con l'evoluzione della situazione al 27 marzo 2020 ([Nota UE n. 44/1](#)), al 3 aprile 2020 ([Nota UE n. 44/2](#)), al 10 aprile 2020 ([Nota UE n. 44/3](#)), al 17 aprile 2020 ([Nota UE n. 44/4](#)) e al 24 aprile 2020 ([Nota UE n. 44/5](#)).

Secondo la relazione della Commissione, la creazione del sistema di garanzie basato sui contributi volontari degli Stati membri all'Unione per sostenere l'assistenza finanziaria è legittimata dall'articolo 122, par. 1. L'organizzazione e la gestione del sistema di prestiti si basano, invece, sull'articolo 122, paragrafo 2.

Riguardo all'iter di approvazione della proposta in esame, si evidenzia, in primo luogo, che si applica una procedura speciale, nella quale (in conformità alla suddetta base giuridica) il potere decisionale compete esclusivamente al Consiglio, mentre il Parlamento europeo viene solo informato. In secondo luogo, si rileva che, per quanto ai sensi del TFUE il Consiglio dovrebbe decidere a maggioranza (articoli 122 e 238 del TFUE)², la condizione che ciascuno Stato membro presti una garanzia, nei termini specificati oltre, rende di fatto necessaria l'unanimità.

Nel giustificare la proposta dal punto di vista del **principio di sussidiarietà**, la Commissione europea mette in luce il beneficio che deriverebbe, agli Stati membri maggiormente colpiti dal Covid-19, da un sostegno temporaneo alla spesa pubblica dei Governi.

Con riferimento alla **procedura di scrutinio della sussidiarietà nell'attuale periodo di emergenza**, il vice presidente Sefcovic, ha scritto, l'8 aprile scorso, a tutti i Parlamenti nazionali e al Parlamento europeo, facendo presente che in virtù della pandemia:

- 1) le istituzioni europee avrebbero fatto ricorso alla procedura d'urgenza prevista dall'articolo 4 del Protocollo n. 1 sul ruolo dei Parlamenti nazionali, che consente al Parlamento europeo e al Consiglio - in caso di urgenza debitamente motivata - di procedere nell'esame di una proposta legislativa anche prima dello scadere del termine delle otto settimane previsto dal Protocollo n. 2 al Trattato di Lisbona sullo scrutinio di sussidiarietà;
- 2) la Commissione europea avrebbe tenuto conto, ove possibile, anche delle risoluzioni pervenute dai Parlamenti nazionali in data successiva alla scadenza del medesimo termine³.

Con riferimento al **principio di proporzionalità**, la Commissione afferma inoltre che la proposta si limita a quanto è necessario per conseguire gli obiettivi prefissi.

Sintesi delle misure proposte

La proposta è volta a tutelare i lavoratori e i posti di lavoro messi a rischio dall'epidemia di COVID-19, mediante la creazione di uno **strumento temporaneo**, ad integrazione delle misure nazionali (articolo 2), che metta a disposizione degli Stati membri **risorse aggiuntive per il finanziamento di regimi di riduzione dell'orario lavorativo** o di misure analoghe, miranti a ridurre l'incidenza della disoccupazione e della perdita di reddito dei lavoratori dipendenti e autonomi (articolo 1).

I regimi di riduzione dell'orario lavorativo sono definiti dalla Commissione europea come 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. Regimi analoghi di reddito sostitutivo si applicano ai lavoratori autonomi. Sembra rientrare in tale categoria la cassa integrazione guadagni.

Ai sensi dell'articolo 3, l'assistenza finanziaria può essere richiesta dagli Stati membri la cui **spesa pubblica** - effettiva ed eventualmente anche programmata - abbia subito "un **aumento repentino e severo**" a decorrere dal 1° febbraio 2020 a causa dell'adozione di misure nazionali direttamente

² Per dettagli sulle modalità di votazione nel Consiglio si rinvia all'approfondimento del Parlamento europeo "[Il Consiglio dell'Unione europea](#)", febbraio 2020.

³ Si veda, per maggiori dettagli, il resoconto della 160ª seduta della 14ª Commissione permanente del Senato della Repubblica, del [21 aprile 2020](#).

connesse a regimi di riduzione dell'orario lavorativo o a misure analoghe, per far fronte agli effetti socioeconomici delle circostanze eccezionali causate dalla pandemia di Covid-19.

L'assistenza finanziaria consisterebbe nell'**erogazione di prestiti**, a rate, ai Paesi richiedenti (articolo 4). I prestiti sarebbero garantiti da tutti gli Stati membri, in relazione alla spesa pubblica volta a sostenere i regimi di riduzione dell'orario lavorativo o misure analoghe. A tal fine, la **Commissione europea verrebbe autorizzata a prendere a prestito, per conto dell'Unione, mediante l'emissione di titoli sui mercati dei capitali o direttamente da istituzioni finanziarie** (articolo 4), fino ad un massimo di 100 miliardi di euro (articolo 5).

Coerentemente alla base giuridica summenzionata, la **decisione di concedere l'assistenza finanziaria spetterebbe al solo Consiglio**, su **proposta della Commissione** (articolo 6). La decisione conterrebbe le specifiche condizioni (ammontare, durata, costo, modalità tecniche di attuazione del prestito), le quali dovrebbero essere oggetto di un **accordo fra la Commissione europea e lo Stato membro interessato** (articolo 8). Su richiesta dello Stato membro, qualora le circostanze consentissero un miglioramento del tasso di interesse, si potrebbe rifinanziare in tutto o in parte il prestito o ristrutturarne le condizioni finanziarie.

La proposta identifica **regole prudenziali applicabili al portafoglio di prestiti** (articolo 9). Viene specificato che:

- la quota di prestiti concessi ai tre Stati membri che rappresentano la quota più grande di prestiti concessi non può superare i 60 miliardi di euro;
- l'importo che l'Unione deve in un dato anno non può superare i 10 miliardi di euro. *Tale limite appare riferito ai debiti contratti dall'Unione per finanziare lo strumento di supporto piuttosto che al portafoglio di prestiti nei confronti degli Stati membri. Potrebbe essere opportuno precisare più chiaramente a quali flussi finanziari tale limite deve intendersi riferito;*
- se uno Stato membro non dovesse riuscire a effettuare un rimborso, la Commissione potrebbe rinnovare il prestito associato (cioè, il prestito contratto dall'Unione ai fini dell'erogazione del prestito allo Stato membro).

Gli Stati membri possono contribuire allo strumento fornendo una **garanzia** (irrevocabile, incondizionata e su richiesta) rispetto alle obbligazioni assunte dall'Unione (articolo 11). La relazione illustrativa della proposta specifica che il sistema di garanzie eviterebbe la necessità di contributi in denaro anticipati dagli Stati membri, fornendo nel contempo il supporto necessario per garantire un elevato *rating* del credito e proteggere le risorse dell'Unione. Qualora uno Stato non onori la garanzia prestata, la Commissione si avvarrà provvisoriamente, per il relativo importo, delle garanzie prestate dagli altri Stati membri (nei limiti delle medesime).

L'operatività della proposta è subordinata alla prestazione di garanzia da parte di tutti gli Stati membri, per una cifra complessiva pari ad almeno 25 miliardi di euro, ed alla condizione che la quota percentuale di importo garantito da ogni Stato membro corrisponda alla quota percentuale del reddito nazionale lordo del medesimo Stato rispetto al totale del reddito nazionale lordo dell'Unione (articolo 12).

Prospettive negoziali

L'approvazione (ed eventuale modifica) della proposta è di competenza del Consiglio dell'Unione, dove risulta sia stata accolta in modo positivo.

Le discussioni in corso sarebbero imperniate attorno ai seguenti elementi:

- 1) il carattere apprezzabile, ma allo stesso tempo non risolutivo, dell'iniziativa;
- 2) la necessità di fornire chiarimenti sul rapporto tra gli articoli 122 - base giuridica della disposizione in argomento - e 125 del TFUE, ai sensi del quale: "1. 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, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto economico specifico. Gli Stati membri non sono responsabili né subentrano agli impegni dell'amministrazione statale, degli enti regionali, locali o degli altri enti pubblici, di altri organismi di diritto pubblico o di imprese pubbliche di un altro Stato membro, fatte salve le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto specifico";
- 3) il possibile pericolo di tardiva attivazione dello strumento, a causa del presupposto della sottoscrizione della garanzia da parte di tutti gli Stati membri;
 - 4) l'opportunità di chiarire i criteri di allocazione delle risorse a fronte di richieste contemporanee da parte di più Stati membri;
 - 5) l'assenza di un termine temporale definito per il programma (*sunset clause*), la durata del quale è collegata all'evolversi della crisi. Secondo fonti di stampa, si sta considerando l'introduzione del limite del 31 dicembre 2022;
 - 6) la possibilità di ampliare la portata dello strumento per inserirvi la copertura di alcune spese mediche.

Rapporti con lo schema di riassicurazione europea contro la disoccupazione

La [Commissione europea](#) ha definito il Fondo "SURE" come la "concretizzazione emergenziale" dello **schema di riassicurazione europea contro la disoccupazione** nel contesto specifico della crisi dovuta a Covid-19 ed ha precisato che l'approvazione di tale misura temporanea non preclude in nessun modo la futura approvazione di uno schema permanente.

Lo schema di riassicurazione europea contro la disoccupazione è oggetto di dibattito nell'Ue da diversi anni. Si dovrebbe trattare di uno strumento finanziato da contributi regolari provenienti dai regimi nazionali contro la disoccupazione, ai quali ultimi il sistema europeo presterebbe soccorso nel caso in cui i livelli di disoccupazione raggiungano livelli predeterminati. Il [programma di lavoro](#) della Commissione europea per l'anno 2020 e la tabella di marcia temporale pubblicata in [allegato](#) alla Comunicazione "Un'Europa sociale forte per transizione giusta" ([COM\(2020\) 14](#)) avevano ipotizzato la pubblicazione della relativa proposta per il quarto trimestre del 2020⁴, ma allo stato attuale sembra possibile uno slittamento al 2021.

Parlamenti nazionali

La proposta risulta al momento all'esame dei seguenti Parlamenti nazionali: Camera dei rappresentanti belga, Parlamento finlandese, *Bundesrat* tedesco, Consiglio nazionale slovacco e Parlamento svedese. Al momento di redazione della presente Nota, non sono state evidenziate criticità sul contenuto. Per ulteriori aggiornamenti, si rimanda al [sito IPEX](#).

29 aprile 2020

A cura di Laura Lo Prato

⁴ [Notizie di stampa avevano](#) dato ampio risalto al sostegno dell'Italia alla proposta. Per dettagli sul dibattito relativo al regime europeo di riassicurazione contro la disoccupazione si rinvia al [Dossier n. 81/DE](#), "Audizione del Commissario europeo per il lavoro e i diritti sociali, Nicolas Schmit, sulle tematiche di sua competenza - Roma, 25 febbraio 2020", curato dal Servizio studi del Senato e dall'Ufficio Relazioni con l'Unione europea della Camera dei deputati.