

La crisi dei livelli occupazionali derivanti dalla pandemia da Covid-19: la reazione dell'Unione europea

Pierluca Baldassarre Pasqualicchio

Cultore della materia in Diritto del lavoro, Università degli Studi di Bologna

1. Premessa – La crisi legata alla diffusione del Covid-19 ha causato non poche difficoltà per la Comunità internazionale, dando origine a molteplici problematiche nel contesto europeo. L'UE, dopo una prima fase di incertezza¹, si è attivata promuovendo politiche comuni e soluzioni condivise tra gli Stati membri al fine di garantire la salute e la sicurezza della popolazione.

In seguito all'adozione dei provvedimenti nazionali di *lockdown* volti a limitare la circolazione delle persone e le attività produttive al fine di contenere la diffusione del virus, 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 di posti di lavoro nell'UE². Recependo tale proposta, il Consiglio ha adottato il regolamento 2020/672/UE³, che istituisce uno Strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (c.d. SURE)⁴.

Nel presente contributo, dopo aver riportato alcune previsioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) in merito all'impatto pandemico del Covid 19 sul mondo del lavoro, si porrà l'attenzione sul funzionamento del meccanismo SURE, variante degli strumenti necessari ad una unione monetaria per reagire ai gravi *shock* economici e finanziari⁵.

2. La peggiore crisi globale dopo la Seconda Guerra mondiale: le stime dell'Organizzazione internazionale del lavoro – Secondo quanto rilevato dall'OIL⁶ la diffusione del Covid-19 e i conseguenti provvedimenti di *lockdown* potrebbero incrementare la disoccupazione nel mondo di quasi 25 milioni. In particolare, l'OIL prevede che gli effetti si faranno sentire in primo luogo sulla *quantità di lavoro*. In secondo luogo lo *shock* economico pare inevitabilmente destinato ad incidere sui *guadagni*, poiché, a causa delle misure di quarantena, si stimano perdite complessive di reddito da lavoro comprese tra gli 860 miliardi di dollari, nello scenario più ottimistico, i 1.720 miliardi di dollari, nello scenario intermedio, e i 3.440 miliardi di dollari, secondo le previsioni più pessimistiche, con un aumento globale dei soggetti in povertà lavorativa – rispetto alle stime pre-Covid-19 – tra gli 8,8 milioni di persone, nello

¹ Si veda sul punto la Presidente della BCE Christine Lagarde che, il 12 marzo 2020, ha dichiarato, anche

² 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.

³ 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.

⁴ Art. 1, par. 1, regolamento 2020/672.

⁵ Art. 2 del regolamento 2020/672.

⁶ L. MARTELLI, *La crisi più grave della seconda guerra mondiale: l'OIL costretta a rivedere la sua metodologia per fornire dati aggiornati inerenti l'impatto del COVID-19 sul mercato del lavoro*, in www.osorin.it, giugno 2020.

scenario più *roseo*, i 20,1 milioni di persone nello scenario intermedio, e i 35 milioni di persone, secondo le previsioni peggiori⁷.

Infine, la crisi economica determinata dal virus è destinata, come già accaduto per le crisi precedenti, a colpire prevalentemente alcune categorie di lavoratori: i giovani, gli ultracinquantacinquenni, gli immigrati, le donne e le categorie non protette (lavoratori autonomi e occasionali compresi), e cioè le c.d. *fasce deboli del mercato lavoro*, causando ancor più diseguaglianze. La seconda edizione della nota dell'OIL – COVID-19 e il mondo del lavoro – che aggiorna la stima preliminare del 18 marzo, ha descritto il COVID-19 come «*la peggiore crisi globale dopo la Seconda Guerra mondiale*».

Se, dunque, la situazione attuale prevede un periodo di forte recessione economica a livello globale, occorrono risposte politiche rapide a livello nazionale e globale, volte non solo a limitare gli effetti diretti della pandemia sulla salute dei lavoratori e delle loro famiglie, ma anche ad attenuare le ricadute su un mercato del lavoro a rischio⁸. A tal proposito l'OIL ha fornito alcune indicazioni di massima che gli Stati dovrebbero intraprendere per la protezione dei lavoratori dalla pandemia sul posto di lavoro: l'introduzione di misure di distanziamento sociale, l'attuazione di idonee procedure di sanificazione e pulizia delle superfici e degli ambienti interni, l'adozione di attrezzature di protezione, la diffusione di materiale informativo riguardante la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro (come ad esempio l'introduzione sia di linee telefoniche sia di siti *web* dedicati e l'utilizzo di questionari, come è stato fatto in Giappone), il dialogo tra i datori di lavoro e i rappresentanti dei lavoratori, l'uso di modalità di lavoro flessibile come il telelavoro⁹ e l'adozione di orari di lavoro scaglionati (come avvenuto in Italia e Giappone); misure volte a prevenire discriminazioni verso i lavoratori contagiati dal virus tramite, ad esempio, l'introduzione di strumenti dedicati alla denuncia delle molestie (così come fatto in Giappone); l'accesso generalizzato ai servizi sanitari; l'ampliamento dei congedi parentali e di quelli retribuiti per malattia anche ai lavoratori autonomi (come è stato fatto in Irlanda, Singapore e Corea del Sud) e a quelli in quarantena (come è stato fatto in Cina e nel Regno Unito); l'introduzione di misure di assistenza all'infanzia per i genitori che lavorano (così come avvenuto in Giappone, Italia e Germania).

Dunque, l'immediata adozione di provvedimenti in grado di incidere in maniera drastica contro la disoccupazione, ponendo come obiettivo la tutela dei lavoratori, può limitare l'impatto della crisi derivante dalla pandemia. Nel prosieguo si analizzeranno le soluzioni adottate dall'UE per limitare le conseguenze “*devastanti*”¹⁰ causate dal Coronavirus.

⁷ L. MARTELLI, *Povertà e COVID-19: la Banca mondiale svela una “inversione storica” nella riduzione della povertà e la nascita di “nuovi poveri” nell’anno 2020*, in www.osorin.it, novembre 2020.

⁸ F. MARINELLI, *L’impatto del COVID-19 sul mercato del lavoro: le previsioni dell’OIL*, in Bollettino ADAPT, 2020.

⁹ Per approfondimenti v. *Il telelavoro per prevenire e contrastare la diffusione del COVID-19*, in www.ilo.org.

¹⁰ V. in www.savethechildren.it/blog-notizie/coronavirus-e-poverta-nel-mondo-duro-colpo-per-bambini, 2020.

3. La reazione dell'Unione europea per far fronte la disoccupazione causata dall'emergenza Covid-19: l'origine e finalità di SURE – L'emergenza sanitaria dovuta alla pandemia ha causato, come già anticipato, una situazione di rallentamento economico che condurrà, inevitabilmente, ad una recessione più grave rispetto a quella vissuta durante la crisi del 2008. Le decisioni di bloccare il commercio internazionale e sospendere ogni tipo di attività produttiva rappresentano un *unicum* senza precedenti all'interno di una società globalizzata come la nostra e avranno un effetto drastico sulla capacità di creare redditività e di sostenere elevati livelli di occupazione¹¹.

L'obiettivo di SURE, istituito con il regolamento 2020/672, è fornire assistenza finanziaria ad uno Stato membro che rischia di subire sconvolgimenti economici relativi alla diffusione della pandemia, per permettere il finanziamento di 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 reddito¹². Il SURE, come verrà approfondito in seguito, integra le misure nazionali adottate dagli Stati membri fornendo assistenza economica e consentendo loro di fronteggiare l'aumento *repentino e severo* della spesa pubblica effettiva e programmata causata dalla pandemia.

Tale strumento rinviene la propria origine durante la crisi dei debiti sovrani ove, a dire il vero, vi era chi riteneva che l'UE non avesse la competenza per la creazione di uno strumento simile e che la previsione di una tale soluzione avrebbe richiesto una modifica *sostanziale* del Trattato. Tuttavia, ad oggi, la Commissione ha ritenuto che l'art. 122 TFUE costituisca la base giuridica idonea per l'istituzione di un meccanismo che offra assistenza finanziaria ai sistemi nazionali contro la disoccupazione in tempi di crisi¹³. Quest'ultimo stabilisce, al par. 1, che il Consiglio può decidere, su proposta della Commissione e in uno *spirito di solidarietà* tra Stati membri, le misure adeguate per rispondere al degradarsi del tessuto socio-economico a seguito di una grave crisi economica. Il par. 2 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 ricorso a tale disposizione ha reso possibile l'esclusione della condizionalità¹⁴. Infatti, come riconosciuto dalla Corte nel caso *Pringle*¹⁵, trattandosi di un trasferimento

¹¹ Con effetti sui Paesi manifatturieri votati alle esportazioni che, per via anche delle ricadute storiche del comportamento *wait and see* dal lato della domanda, saranno più acuti ed immediati rispetto a quelli avvertiti dagli Stati con economie maggiormente sviluppate nel settore dei servizi, inducendo dunque un arresto nelle *supply chains globali*. V. R. BALDWIN, E. TOMIURA, *Thinking ahead about the trade impact of COVID-19*, in R. BALDWIN, B. WEDER DI MAURO, *Economics in the time of COVID-19*, Londra, 2020, 59-72.

¹² Art. 1, par. 2, regolamento 2020/672.

¹³ F. CASOLARI, *Prime considerazioni sull'azione dell'Unione ai tempi del Coronavirus*, in Eurojus, fascicolo n.1/2020, reperibile *online*.

¹⁴ 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, sottolinea come anche l'assistenza finanziaria erogata sulla base del par. 2 dell'art. 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 art.* 125 TFUE.

di risorse che avviene sulla base di una specifica previsione del Trattato, esso sfugge ai limiti derivanti dall'art. 125 TFUE, sulla clausola di non salvataggio finanziario¹⁶ e, in particolare, all'obbligo del ricorso alla condizionalità.

Il caso *Pringle* fornì inoltre l'occasione alla Corte per chiarire come, nonostante l'oggetto dell'art. 122 TFUE fosse unicamente l'assistenza finanziaria concessa dall'UE, 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 Trattati¹⁷.

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)¹⁸, 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, al Portogallo e alla Grecia in cambio di riforme strutturali e all'applicazione di politiche di *austerity*¹⁹.

4. Le modalità di funzionamento di SURE - Ponendo l'attenzione sulle modalità di funzionamento di SURE, quest'ultimo potrà essere attivato da ciascuno Stato UE qualora la sua spesa pubblica effettiva e quella preventivata subiscano un aumento *drastico e repentino*. Tale strumento consentirà di integrare la cassa integrazione per colmare l'eventuale riduzione dell'orario di lavoro e, in generale, quegli ulteriori strumenti analoghi di ridimensionamento della prestazione lavorativa, aiutando gli Stati membri a salvaguardare i posti di lavoro, tutelare i lavoratori dipendenti e i lavoratori autonomi dal rischio di disoccupazione.

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, inoltre, ha natura temporanea e

¹⁵ V. sentenza del 27 novembre 2012, causa C-370/12. Per approfondimenti, 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, 129 ss.; nonché 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, 805 ss.

¹⁶ L'art. 125, par. 1, TFUE, nello specifico, dispone: «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, v. G.L. TOSATO, *L'integrazione europea ai tempi della crisi dell'euro*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, 687; e già ID., *Il salvataggio della Grecia rispetta i trattati?*, in *Affari internazionali*, 21 maggio 2010.

¹⁷ T. RUSSO, *Solidarietà e democrazia nella crisi economica degli Stati della zona euro: considerazioni sul caso Anagnostakis*, in *federalismi.it*, 2018, n. 9, 5 ss.

¹⁸ Cfr. le proposte della Commissione, del 2 aprile 2020, 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 final, e del 2 aprile 2020, di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 223/2014 per quanto riguarda l'introduzione di misure specifiche volte ad affrontare la crisi dovuta alla Covid-19, COM(2020) 141 final.

¹⁹ 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.

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 euro²⁰. La Commissione europea potrà assumere prestiti per conto dell'UE 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'Unione²¹.

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 fondo²². I Paesi membri potranno contribuire al finanziamento dello strumento mediante controgaranzie dei rischi sostenuti dall'Unione²³, aumentando la disponibilità di risorse del fondo.

Le garanzie costituite nei confronti dell'Unione saranno *irrevocabili e incondizionate*, emesse su richiesta volontaria. Esse sono oggetto di un apposito accordo concluso tra lo Stato membro interessato e la Commissione²⁴. Quest'ultima, dopo la conclusione dell'accordo, fissa con lo Stato le condizioni di pagamento. 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 parte²⁵.

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 2022²⁶. Qualora persistano 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 impiego dello strumento²⁷.

Il prestito fornito dal SURE verrà erogato a rate e le caratteristiche sono concordate per mezzo dell'accordo, previsto dal regolamento 2020/672 e già richiamato in precedenza, tra lo Stato membro beneficiario e la Commissione europea, la quale sarà coadiuvata dalla Banca centrale europea nell'amministrazione dei prestiti concessi agli Stati membri²⁸. Inoltre, la Commissione dovrà garantire che, l'accordo rispetti le procedure di controllo stabilite nell'art. 220 del regolamento 2018/1046²⁹.

²⁰ Art. 5 del regolamento 2020/672.

²¹ Art. 4 del regolamento 2020/672.

²² Art. 9 del regolamento 2020/672.

²³ Art 11 del regolamento 2020/672.

²⁴ Art. 11, par. 3, regolamento 2020/672.

²⁵ Art. 11 del regolamento 2020/672.

²⁶ Art. 12, par. 3, regolamento 2020/672.

²⁷ Art. 12, par. 4, del regolamento 2020/672.

²⁸ Art. 10 del regolamento 2020/672.

²⁹ 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.

Infine, col protrarsi della crisi pandemica l'aggravarsi della situazione economica e finanziaria, la Commissione Europea ha versato altri 14 miliardi di euro ai nove Stati membri dell'Ue. Tale somma equivale alla seconda *tranche* di prestiti previsti dal programma SURE. Tra i principali beneficiari figura l'Italia, con 6,5 miliardi di Euro che vanno a sommarsi ai 27,4 miliardi ricevuti con la prima *tranche*; seguono Spagna (4 miliardi), Grecia (2 miliardi), Croazia (510 milioni), Lituania (300 milioni), Cipro (250 milioni), Slovenia (200 milioni), Lettonia e Malta (120 milioni a testa).

5. Conclusioni – La pandemia dovuta alla diffusione del Covid-19 ha evidentemente sorpreso il mondo economico e quello del lavoro: è questa la corretta decodificazione del tentativo di salvaguardare l'emergenza occupazionale attraverso l'istituzione di SURE. Tale strumento rappresenta, infatti, un importante passo in avanti nell'organizzazione della solidarietà europea, ma non esclude l'opportunità di progredire verso un vero e proprio regime assicurativo europeo sulla disoccupazione.

Questa vicenda ha dimostrato come sia necessaria l'istituzione *ex ante* di una *cassa integrazione europea*, senza attendere una futura crisi, e che essa funzioni in maniera automatica: in caso di *shock economico* e di una conseguente crisi occupazionale, 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 garantire agli Stati membri un sostegno finanziario europeo di fronte ad un improvviso e significativo aumento della disoccupazione.

Inoltre, SURE costituisce un ulteriore provvedimento all'interno di un quadro normativo³⁰ che ha contribuito a guadagnare tempo e spazio di manovra nella fase emergenziale. Spazio e tempo che si spera siano utilmente sfruttati dalle istituzioni dell'UE per trovare finalmente soluzioni che sappiano offrire risposte adeguate alle enormi sfide poste dalla pandemia in corso.

Infine, a causa della seconda ondata del virus e dei nuovi provvedimenti di *lockdown* intrapresi da alcuni Stati membri, si auspica che le istituzioni europee andranno avanti verso la creazione di altri meccanismi permanenti di protezione sociale, così che SURE possa acquisire un ruolo complementare 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 sistemi di *welfare* nazionali, rafforzando la capacità degli Stati membri di sostenere la ripresa economica. In tal modo, essi avrebbero più libertà e autonomia di riformare il proprio mercato del lavoro interno e conformarlo agli standard dell'UE.

Dicembre 2020

³⁰ Si pensi al *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP) o alla sospensione del Patto di stabilità.