

Working Paper

ADAPT
www.adapt.it

UNIVERSITY PRESS

Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali

Ripensare le politiche del lavoro al tempo del SURE

Una sfida oltre l'emergenza

Marco Cilento

Head of Institutional policy presso la Confederazione europea dei sindacati

Enrico Limardo

Direttore della Fondazione Consulenti per il Lavoro

Working Paper n. 12

ABSTRACT

Partendo dagli effetti economici e sociali della crisi pandemica, il saggio individua le ragioni che hanno reso possibile una rapida adozione del regolamento che istituisce il SURE, proponendone una prima analisi. Gli autori, guardando a taluni quadri strategici comunitari (Pilastro europeo dei diritti sociali e Linee guida per l'occupazione), offrono alcuni spunti di riflessione per l'operatività del SURE in Italia. Pertanto, individuando alcune debolezze strutturali del mercato del lavoro italiano, si spingono a proporre una misura di supporto attivo all'occupazione con caratteristiche idonee al rilancio dell'occupazione post-crisi. Gli autori, infine, sottolineano il legame che intercorre tra le politiche del lavoro, le politiche industriali e il sapiente utilizzo di tutte le risorse per uno sviluppo duraturo e sostenibile del Paese.

I PUNTI CHIAVE DEL PAPER

- Funzionamento degli stabilizzatori automatici dell'economia in EU
- 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)
- Pilastro europeo dei diritti sociali, Agenda2030 ONU, Linee Guida per l'occupazione
- *Recovery Plan*, *FSE+*, *InvestEU*, *NextGenerationEU*
- Politiche e mercato del lavoro
- Elementi per la definizione di una misura di “supporto attivo all'occupazione” in Italia

IL MESSAGGIO

Contro gli effetti della crisi pandemica, l'UE ha adottato uno strumento come il SURE volto a sostenere la spesa che i governi affrontano per la tutela dell'occupazione. Si stima che l'Italia possa esserne tra i maggiori beneficiari; si impongono, pertanto, scelte coraggiose insieme ad un sapiente utilizzo di risorse proprie ed europee. Come in un “nuovo dopoguerra”, dunque, lo sviluppo economico e industriale del Paese deve partire da una visione strategica di sistema e arrivare, solo successivamente, alla definizione di dettaglio degli interventi. Tra le misure potrebbe essere importante prevederne una di *supporto attivo all'occupazione* che, prendendo spunto dalle più recenti politiche sociali europee, sia in grado di coniugare aumento dell'occupazione, riqualificazione dei lavoratori, sviluppo delle imprese in un'ottica di sostenibilità e crescita, per un rilancio complessivo del sistema Paese.

Indice

| | |
|--|----|
| 1. L'Europa in una crisi sanitaria, economica e sociale | 5 |
| 2. Le apparenze ingannano: il SURE non è un'iniziativa estemporanea | 5 |
| 3. Il regolamento europeo che istituisce il SURE: una prima analisi | 7 |
| 4. La crisi e l'opportunità di definire un modello europeo di politiche del lavoro..... | 14 |
| 5. Le sfide del SURE | 16 |
| 6. Verso le linee guida del SURE | 19 |
| 7. Dalla programmazione all'operatività: le raccomandazioni-Paese 2020 | 21 |
| 8. Il possibile impatto del SURE sul mercato del lavoro italiano | 23 |
| 9. L'Italia e le politiche del lavoro: storia (breve) di un rapporto controverso | 24 |
| 10. L'Italia e le politiche del lavoro: spunti per una nuova fase | 28 |
| 11. Elementi per la definizione di una misura di "supporto attivo all'occupazione" | 30 |
| 12. Il SURE e "i suoi fratelli": un'opportunità unica per ripensare il modello italiano verso la sostenibilità e la crescita | 34 |

* Il testo elaborato riporta considerazioni personali degli Autori, che non impegnano in alcun modo gli Enti di appartenenza

1. L'Europa in una crisi sanitaria, economica e sociale

Al 10 maggio 2020, l'Organizzazione mondiale della sanità registrava 3,8 milioni di contagi e circa 266mila decessi in 251 Paesi a causa del virus Covid-19. Nell'Unione europea la sospensione parziale delle attività economiche e produttive ha comportato una perdita di PIL stimata al 7.7% per il 2020. In ambito economico, la Commissione ha reagito già il 30 marzo con un'iniziativa per Investimenti in Risposta al Coronavirus (CRII). La capacità di spesa governativa dei Paesi dell'Unione è assicurata dall'azione della Banca centrale europea e dalla sospensione del Patto di stabilità e crescita come previsto dalla norma comunitaria ma nell'ambito di una strategia comune e coordinata negli aspetti di finanza pubblica.

Sono circa 60 milioni i lavoratori, dipendenti o autonomi, il cui reddito è risultato diminuito a causa della sospensione delle attività economiche e produttive o che hanno perso il lavoro. L'impatto globale ed economico della crisi pandemica è una prima evidenza da considerare nell'analisi che ci accingiamo a compiere.

La seconda è che l'anzianità della popolazione non spiega completamente la diffusione del virus e tantomeno la letalità del contagio, in quanto concorrono altre determinanti di vulnerabilità indotte dalle condizioni socio-economiche in cui versa l'individuo ⁽¹⁾. La stessa Commissione europea, nello studiare il percorso di uscita dalle misure di contenimento del contagio offre evidenze di come le condizioni socio-economiche precarie siano un elemento di rischio da rimuovere.

È anche per tali motivi che la Commissione ha attivato tre reti di salvataggio, arrivando a rendere disponibili, poche settimane dopo l'inizio dell'evento pandemico, 540 milioni di euro per sostenere (anche con emissione di debito europeo) la spesa dei governi per la salute dei cittadini, per le imprese e per il sostegno al reddito dei lavoratori ⁽²⁾. A garanzia di quest'ultimo è stato immaginato uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza a seguito dell'epidemia di Covid-19 (c.d. SURE).

2. Le apparenze ingannano: il SURE non è un'iniziativa estemporanea

È in un contesto come questo, dunque, che si iscrive l'iniziativa europea del SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*), uno strumento finanziario

⁽¹⁾ La Commissione europea stima che il 94% dei decessi a causa di Covid-19 si concentri nella fascia di popolazione oltre i 60 anni. La stessa Commissione europea, Direzione generale salute, nello studiare il percorso di uscita dalla crisi offre evidenze di come la condizione socio-economica determini la vulnerabilità al virus. Cfr. Natale, Ghio, Goujon, Conte, *Socio-economic vulnerability and epidemic risk by age* e Natale, Ghio, Tarchi, Goujon, Conte, *COVID-19 Cases and Case Fatality Rate by age*, entrambi disponibili sul sito della Commissione europea – DG Salute.

⁽²⁾ Si tratta della nuova linea di credito del Meccanismo europeo di stabilità (MES), linee di credito della Banca europea di investimenti per le PMI e il Supporto temporaneo per mitigare i rischi di disoccupazione nell'emergenza (SURE). Misure adottate dal Consiglio dell'Unione europea il 23 aprile 2020 con l'impegno di rendere gli strumenti operativi a partire dal 1° giugno.

europeo che, raccogliendo denaro in prestito dai mercati internazionali, si prefigge di sostenere la spesa, non prevista ed in eccesso, che i Governi nazionali hanno stanziato, o stanzieranno, per tutelare l'occupazione finché perdureranno gli effetti economici della crisi sanitaria.

Può sorprendere la tempestività con cui la Commissione sia arrivata a proporre, e portare in adozione il 19 maggio, un regolamento ambizioso come quello sul SURE ⁽³⁾. Tuttavia, come sanno bene gli "iniziati" ai processi e ai meccanismi comunitari, la costruzione europea è stata spesso accelerata da momenti di crisi strutturali. Il regolamento che istituisce il SURE, infatti, contiene molto di quanto presente nella progettualità comunitaria degli ultimi anni.

Già nel 2017, infatti, la Commissione affermava che «le risorse dell'UE dovrebbero essere usate per finanziare i beni pubblici europei, in quanto essi apportano un vantaggio all'intera UE e non possono essere garantiti in modo efficace da nessun singolo Stato membro». Ed era proprio la stessa Commissione, allora guidata da Jean-Claude Juncker, ad ascrivere tra i beni pubblici europei gli stabilizzatori automatici, tra cui rientrano i sussidi di disoccupazione, avviando una riflessione interna e iniziando a delineare, seppur vagamente, i contorni di uno strumento europeo di stabilizzazione automatica dell'economia legato alla tutela dell'occupazione. Tale strumento sarebbe stato efficace se avesse implicato un ampliamento delle competenze comunitarie, con la possibilità di rendere gli strumenti agili nel tempo, ad esempio emettendo debito pubblico europeo. Si prefigurava la condivisione tra Stati membri dei rischi legati all'aumento della spesa pubblica per gestire "insieme" gli *shock* economici. La condivisione del rischio era giustificata dalla necessità di dotare la politica economica e monetaria europea di un *côté* sociale più manifesto ⁽⁴⁾.

Va notato che, anche nella versione di Juncker, permaneva il tabù dei trasferimenti di risorse pubbliche tra Stati membri (*fiscal transfers*) ⁽⁵⁾. È un po' come se una comunità decidesse di agire compatta verso la giustizia sociale a patto che non intervengano trasferimenti sociali a favore delle persone più deboli. Non sarebbe forse un intento vuoto e privo di effetti pratici? Ma tant'è, in quella fase elaborativa non si era andati oltre la capacità dell'Unione europea di contrarre debito per sostenere gli stabilizzatori macroeconomici automatici (leggi sussidi di disoccupazione) sotto forma di prestito agevolato agli Stati richiedenti e la solidarietà si esprimeva attraverso la condivisione del rischio legato all'emissione di debito europeo ⁽⁶⁾. Su queste basi, dunque, il

⁽³⁾ 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.

⁽⁴⁾ Cfr. *Communication from the Commission To The European Parliament, the European Council, the Council And The European Central Bank, New Budgetary Instruments For A Stable Euro Area Within The Union Framework*, COM(2017) 822 final.

⁽⁵⁾ Pace ci ricorda come l'Unione monetaria sia nata da un compromesso politico grazie al quale la Germania riceveva rassicurazioni sul divieto di trasferimenti fiscali tra Stati in *Il BVerGe la sentenza sul programma PSPP: "c'è della logica in questa follia"? Il prevedibile "rientro" della "crisi istituzionale" annunciata nella sentenza (provvisoria) del 5 maggio 2020*, di Lorenzo F. Pace, su Federalismi.it, Rivista di diritto pubblico, italiano, comparato, europeo, n. 16/2020, 27 maggio 2020.

⁽⁶⁾ Il dibattito è attualmente ricco di proposte. Si riportano due brevi rapporti che, ad avviso di chi scrive, indicano alcune direzioni degne di approfondimento: Günther Schmid, *European Unemployment Insurance? A more modest approach in the short term, more ambition in the long term*. OSE Paper Series, No. 20 May 2019, Brussels; Sebastian Dullien, Jonas Fernández, Marc López, Gero Maass, Daniel del Prado, Jakob von Weizsäcker *Fit for purpose: a German-Spanish proposal for a robust European Unemployment Insurance*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Madrid, 2019.

Commissario Gentiloni aveva già cominciato a prefigurare, sin dall'inizio del suo mandato a fine 2019, uno strumento non collegato esclusivamente alle politiche passive di sostegno al reddito dei disoccupati ma alla tutela dell'occupazione, che agisse anche sulle politiche attive del lavoro.

Resta chiaro che la condivisione del rischio implica una reciproca sorveglianza tra Stati membri sull'efficacia di quelle parti di sistema (in questo caso la spesa per la tutela dell'occupazione) su cui opera la garanzia europea, al fine di armonizzarne le prestazioni ⁽⁷⁾. La condivisione del rischio implica anche che strumenti europei funzionino secondo diritto (*rule-based*), ovvero rispondano a criteri di accesso, di erogazione e valutazione di *performance* fondati su principi predefiniti al fine di garantirne la trasparenza, l'equità, il controllo (*accountability*) e la valutazione di impatto.

3. Il regolamento europeo che istituisce il SURE: una prima analisi

Su tali basi prende forma il SURE, uno strumento che finanzia, sotto forma di prestito a tassi favorevoli, la spesa pubblica degli Stati membri necessaria a conservare l'occupazione nei casi di crisi di impresa indotti dall'emergenza sanitaria. Il meccanismo su cui poggia è quello dell'emissione di debito pubblico europeo, garantito dal bilancio comunitario e dalle garanzie finanziarie apportate dagli Stati membri.

L'intento dichiarato è quello di aiutare le persone maggiormente colpite dalla crisi, contribuire a un veloce ritorno a condizioni di vita normali e mitigare l'impatto economico che il Covid-19 sta producendo in alcuni Paesi o regioni ⁽⁸⁾. Il valore aggiunto che la Commissione europea intende attivare con questo strumento si materializza in una "seconda linea" di difesa a favore degli Stati membri, che sono costretti ad aumentare la propria spesa pubblica per salvaguardare i livelli occupazionali di lavoratori dipendenti e autonomi (*self-employed*).

Il meccanismo che sta alla base del SURE trae alimento dall'esperienza del 2010, allorché fu costituito il Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (EFSM) per reperire sul mercato le risorse necessarie a fornire assistenza finanziaria a Paesi partner in crisi di liquidità quali Portogallo, Irlanda, Grecia, sperimentando l'emissione di debito europeo, garantito dal bilancio comunitario e dagli Stati membri, tramite il suo braccio finanziario l'EFSF (*European Financial Stability Facility*) ⁽⁹⁾.

⁽⁷⁾ Sono queste funzioni tipiche del Semestre europeo nell'ambito della *governance* economica dell'Unione europea.

⁽⁸⁾ Il Consiglio ha voluto estendere il campo di applicazione alle spese relative alla salute, in particolare nei luoghi di lavoro. Intende così dare agio alle imprese che devono incorrere in costi imprevisti per adattare l'ambiente di lavoro alle nuove esigenze di sicurezza dei lavoratori. Il focus dello strumento non dovrebbe comunque essere compromesso; pertanto, l'allargamento del campo applicativo materiale dovrebbe essere limitato alle spese relative alla riduzione dei rischi professionali (*occupational hazards*) dei lavoratori (dipendenti e autonomi) sul luogo di lavoro. È da notare, tuttavia, come il Consiglio non riesca a fare a meno di una controversa norma di apertura generica circa l'eleggibilità di spese governative relative alla salute la cui appropriatezza è da valutare di volta in volta.

⁽⁹⁾ Per una visione più dettagliata del meccanismo finanziario dell'EFSF si v. Rodrigo Olivares-Caminal, *The EU architecture to avert a sovereign debt crisis*, OECD Journal: Financial Market Trends, Volume

A differenza dell'EFSSF, il regolamento che istituisce il SURE ha come base giuridica l'intero articolo 122 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue) ⁽¹⁰⁾. Tra le ragioni che giustificano tale scelta vi è la circostanza che il bilancio comunitario, all'ultimo anno di vita del settennato 2014-2020, – non essendo stato ancora approvato il nuovo quadro finanziario 2021-2027 – ha pochissime risorse residue da destinare a garanzia di un'emissione di debito sufficiente al raggiungimento degli obiettivi del SURE ⁽¹¹⁾. E', quindi, necessario che queste garanzie vengano fornite dagli Stati membri, al fine di accedere ai mercati finanziari in modo rapido e comunicando un rischio talmente basso da rendere il costo di servizio del debito europeo prossimo allo zero, come accade per i titoli di Stato più affidabili dell'area euro.

Ciò è sufficiente per esprimere una serie di considerazioni. La principale evidenza come l'Unione europea inizi a muoversi sicuramente *nei* trattati ma *oltre* il Patto di stabilità, condizione desumibile dagli elementi di diritto che motiverebbero gli Stati membri all'approvazione dello strumento: solidarietà e assistenza finanziaria come risposta ad eventi fuori dal controllo degli stessi Stati.

La valutazione della situazione economica da parte delle istituzioni comunitarie passa, dunque, da "insolita" a drammaticamente "eccezionale", dove l'espressione «fuori dal controllo degli Stati membri» è da intendersi riferita all'avvento pandemico in quanto tale e non a giudizi di solvibilità governativa relativi agli stanziamenti che tamponano l'emergenza sanitaria, sociale ed economica ⁽¹²⁾. Inoltre, la base giuridica lascia intendere che il Patto di stabilità e crescita è sospeso ma non definitivamente liquidato ⁽¹³⁾. Esso riprenderà a funzionare non appena sarà terminata la crisi. Il SURE, dunque, potrebbe sopravvivere alla crisi qualora venisse reso compatibile con l'intero Capo I del titolo VIII del Tfue. Non va, comunque, dimenticato che l'unanime approvazione in seno al Consiglio del regolamento che istituisce il SURE è susseguente ad alcune

2011 – issue 2, 2011 <https://www.oecd.org/finance/financial-markets/49191980.pdf>. Atti legislativi e atti costitutivi dell'EFSSM sono disponibili anche sul sito della Commissione europea https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/loan-programmes/european-financial-stabilisation-mechanism-efsm_en.

⁽¹⁰⁾ Come fanno notare Cristina Dias, Alice Zoppè in *The SURE: main features*, PE 645.72, 2020, Directorate-General for Internal Policies PE 645.721, 28 May 2020, contrariamente al EFSSM, che è fondato sul solo paragrafo 2 dell'articolo del TFUE, il SURE trova il suo fondamento nei due paragrafi che compongono l'articolo. Come spiegato dalla Commissione, il riferimento al primo paragrafo dell'articolo 122 del TFUE è rilevante per attivare la componente delle garanzie che sostengono il SURE, mentre il secondo paragrafo è rilevante per la sua componente di prestito ai paesi membri.

⁽¹¹⁾ Così si legge nell'analisi approfondita dei servizi del Parlamento europeo di Cristina Dias, Alice Zoppè *cit.*

⁽¹²⁾ Già i primi di marzo la Commissione europea riconosceva l'eccezionalità della situazione in relazione al funzionamento del mercato interno, per disattivare alcuni divieti relativi agli aiuti di Stato. Per contro, il Consiglio riteneva la ricaduta economica dell'evento pandemico "inconsueta". Cosa era in gioco sulla determinazione della situazione economica come "inconsueta" o "straordinaria"? Dal punto di vista di diritto si sarebbero create le condizioni per la sospensione di alcune parti del Patto di stabilità e crescita, e per l'applicazione dell'articolo 122 del Tfue. Quest'ultimo avrebbe aperto la porta a misure economiche adeguate alla gravità della situazione fino a prefigurare un'assistenza finanziaria dell'Unione agli Stati membri in difficoltà. Erano nove i paesi "interessati", stante la lettera inviata da 9 capi di governo alla Commissione e al Consiglio proprio in quei giorni, tra cui governi "di peso" come Italia, Francia, Spagna e Belgio. Ecco che la sostituzione della parola "inconsueta" con "eccezionale" determina spazi di intervento politico molto diversi per l'azione comune, su proposta della Commissione europea.

⁽¹³⁾ Ci manteniamo comunque nell'ambito del titolo VII del Tfue che regola la politica economica e monetaria ed in particolare il coordinamento delle politiche economiche attuate dagli Stati membri (incipit del Capo 1, art. 120) nell'ambito del Consiglio con il supporto della Commissione europea.

rassicurazioni circa la scadenza dello strumento, fissato con il termine dell'emergenza sanitaria o dei suoi avversi effetti economici (da valutare ogni sei mesi).

La base giuridica spiega perché, nel SURE, le caratteristiche finanziarie sono maggiormente dettagliate di quelle di politica dell'occupazione. Queste ultime (ovvero la spesa relativa a tali politiche) sono materie di esclusiva competenza delle amministrazioni statali o delle loro sotto-articolazioni, e di cui le istituzioni europee non possono farsi carico *fatte salve* (e questo è il passaggio importante del Trattato) le garanzie finanziarie reciproche per la realizzazione in comune di un progetto economico specifico (art. 125 Tfeue). Ed è proprio attraverso questo spazio di azione che la Commissione intende fornire la liquidità necessaria alla spesa emergenziale dei Paesi membri.

Pertanto, se l'Unione europea intende realizzare il SURE e, al contempo, preservare lo stato di diritto, può agire adducendo: l'eccezionalità dello strumento (da cui deriva la temporaneità), il progetto economico specifico (in questo caso, le politiche di sostegno al reddito dei lavoratori per contrastare la disoccupazione) e l'attivazione di garanzie reciproche tra Stati e Istituzioni comunitarie.

L'Unione europea, in sostanza, attraverso l'allargamento temporaneo della capacità di spesa non prenderà direttamente in carico una politica di competenza nazionale (tutela del reddito dei lavoratori coinvolti da crisi occupazionali), ma sosterrà finanziariamente, e sotto forma di prestito, gli Stati membri accomunati dalla volontà di salvaguardare i rapporti di lavoro nella speranza di una veloce ripresa economica. Il fine ultimo è, dunque, la stabilità del sistema nella sua interezza, e non, come invece potrebbe apparire, un allargamento surrettizio delle competenze comunitarie⁽¹⁴⁾.

Appare, quindi, dovuto il passaggio con cui il regolamento riconosce la gravità della situazione – che viene identificata nell'alta contagiosità del virus Covid-19 – e l'ormai assodata (anche al tempo del dibattito iniziale) portata europea dell'emergenza che ha causato (già alla fine di marzo 2020) effetti molto negativi (*massive and disruptive*) sui sistemi economici degli Stati membri ed effetti dirompenti sui sistemi sociali, inducendo il repentino aumento della spesa pubblica degli Stati membri.

Inoltre, ciò che uno Stato membro non avrebbe potuto prevedere era l'improvvisa immobilizzazione di una porzione elevatissima di forza lavoro. In questa enunciazione di imprevedibilità e repentinità dell'evolvere della spesa pubblica in funzione della situazione occupazionale, il regolamento (*Considerandum 5*) inizia a delineare il campo di azione dello strumento SURE che dovrà coprire i lavoratori dipendenti e i lavoratori autonomi che hanno visto ridursi l'orario di lavoro (i primi) o, per situazioni assimilabili, il fatturato (i secondi). In sostanza, il concetto che sta alla base di questa enunciazione è che l'aumento della spesa pubblica volto a limitare l'impatto della crisi sanitaria sulla forza lavoro non solo è auspicabile, ma anche necessario per salvaguardare l'economia europea nel suo complesso. Più che di solidarietà il legislatore sembra accarezzare l'idea di impegno "in solido". Salvare l'occupazione è una sfida ed uno sforzo comune che, anche se frutto della spesa pubblica effettuata da ogni singolo Stato, deve essere resa sostenibile attraverso una condivisione del rischio (sia nel costo di servizio del debito che nel rischio di insolvenza), evidenziando così il valore aggiunto dell'iniziativa comunitaria.

⁽¹⁴⁾ Questa considerazione era stata decisiva anche in sede di valutazione della legittimità del MES effettuata dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea, cfr. in proposito Arrigo G., *Diritto del Lavoro dell'Unione Europea*, Parte Generale, Piemme edizioni, 2018.

Più in dettaglio, il supporto offerto dallo strumento è di carattere temporaneo, utile a fornire agli Stati membri liquidità per finanziare i picchi di spesa imputabili al raggiungimento dell'obiettivo comune, ovvero la salvaguardia dei livelli occupazionali minacciati dalla crisi sanitaria. Ciò che il regolamento promette è che l'operatività del SURE avrà come riferimento (*Considerandum 6*) la risposta rapida, coordinata ed efficiente al fine di alleviare l'impatto della disoccupazione sugli individui e nei settori economici più colpiti dalla crisi sanitaria.

È di tutta evidenza, dunque, che non stiamo parlando di un sussidio di disoccupazione, bensì di un supporto finanziario per rendere operativi strumenti utili a prevenire la disoccupazione stessa. Siamo esclusivamente sul terreno dei sussidi al reddito in continuità (o sospensione ma senza risoluzione definitiva) del rapporto di lavoro o, piuttosto, "sconfiniamo" nelle politiche attive del lavoro? Questo lo potranno meglio specificare le linee guida prodotte dalla Commissione europea. Al momento possiamo, tuttavia, provare ad azzardare qualche previsione. Il regolamento fa ampio uso del concetto di riduzione dell'orario in cui si ravvisa il lessico dal modello tedesco di *Kurzarbeit*, ovvero schemi di riduzione sussidiata dell'orario di lavoro per consentire alle imprese di superare momenti di crisi. Il regolamento guarda, quindi, al supporto finanziario di strumenti di sostegno al reddito che seguono il modello tedesco. Ambizione non da poco, visto che le politiche del mercato del lavoro sono materia puramente nazionale e poco hanno potuto le *Linee guida sull'occupazione* di cui all'articolo 148 del Tfeue nell'"avvicinare" i modelli da perseguire nell'ambito del coordinamento delle politiche economiche (nel gergo comunitario c.d. *Semestre europeo*). Al contrario, la *governance* economica porta in eredità dalle recenti crisi una destrutturazione dei mercati del lavoro nazionali, di cui ha aumentato l'eterogeneità normativa e introdotto divergenze di performance. Tralasciando giudizi di valore su questa scelta politica, ciò che interessa evidenziare in questa sede è la circostanza per cui la Commissione europea, nel delineare il SURE, non avendo modelli "europei" di riferimento, tenta di elevare uno dei modelli nazionali a meta-modello o, secondo una finzione giuridica, un archetipo che potrà essere individuato o replicato (non senza flessibilità interpretative) in tutti i modelli nazionali.

Il regolamento offre delle indicazioni aggiuntive su cosa si debba intendere per schemi di lavoro a orario ridotto. Questi sono programmi pubblici che, in alcune circostanze, consentono alle imprese che vivono difficoltà economiche di ridurre temporaneamente l'orario di lavoro (anche a zero ore) dei propri dipendenti, grazie a sussidi pubblici al reddito per le ore non lavorate (*Considerandum 7*). A tali interventi, ai sensi dello stesso regolamento, possono essere assimilati gli schemi che integrano attraverso sussidi la contrazione di reddito subita dai lavoratori autonomi a causa dell'incedere della crisi. Perché le richieste di finanziamento siano eleggibili, gli Stati membri dovranno provare l'aumento repentino e importante (in inglese *severe*) della spesa pubblica (reale o programmata) per schemi come quelli appena descritti.

Ciò che potrebbe essere attraente per gli Stati membri è la retroattività dello schema, sono, infatti, rese eleggibili le spese effettuate o programmate a partire dal 1° febbraio 2020 (articolo 3, regolamento n. 2020/672). Al contrario di quanto dichiara il *Considerandum 7*, che invoca la parità di trattamento per giustificare la retroattività dello strumento, questa possibilità potrebbe creare disparità tra i Paesi i quali, essendosi mossi in ordine sparso, non hanno avuto cura, in alcuni casi, di costruire schemi comuni o comunque compatibili con quanto finanziabile attraverso SURE in tempi consoni. La parità di trattamento sarà probabilmente il risultato della pratica applicativa che, nella

volontà della Commissione, dovrà privilegiare l'immediata attivazione dei fondi con il minore sforzo burocratico.

Da notare, inoltre, che l'importo massimo totale dei finanziamenti coperti dal SURE per l'assistenza finanziaria agli Stati membri è stata fissata in 100 miliardi di euro (articolo 5 del regolamento); potrebbe accadere, dunque, che il plafond sia stato raggiunto, cumulando le spese eleggibili dai singoli governi intervenute dal 1° febbraio, già al momento della messa a disposizione dei fondi. Questo solleva dubbi circa la coerenza della dimensione e della durata dello strumento (100 miliardi di euro per un'operatività di medio termine), soprattutto in considerazione dell'obiettivo dichiarato dal regolamento stesso di attingere a risorse *sufficienti* al fabbisogno di spesa degli Stati membri e garantire a tutti gli Stati la parità di trattamento nell'accesso al SURE.

Cosa si intende, pertanto, per bacino di risorse con un «ordine di grandezza sufficiente», richiamato dal regolamento al *Considerandum 9*?

Qualora fosse interpretabile nel senso che l'emissione di debito europeo sarà calibrata sul fabbisogno degli Stati membri, sarebbe necessario definire la misura del "sufficiente grande" una volta che il sistema sia divenuto operativo e se ne sia testata l'attrattività da parte degli Stati membri. Non si può escludere, per contro, che questa espressione serva a prendere atto che l'attuale bilancio dell'UE sia sicuramente insufficiente ai fabbisogni e tanto così insufficiente da giustificare un atto quasi rivoluzionario per la Commissione europea: ricorrere ai mercati internazionali dei capitali o a istituzioni finanziarie per reperire i mezzi finanziari necessari a perseguire una politica di interesse comune. Quanto grande questa capacità di finanziamento debba essere non è specificato, né vi sono indizi sufficienti a dedurlo al momento. Un approccio teleologico alla lettura del testo spingerebbe verso una legittima estensione della dotazione di spesa del SURE. Resta da vedere se, nel caso di eccesso di domanda di assistenza finanziaria da parte dei Paesi membri, l'articolo 5 non osti ad un innalzamento dell'importo massimo dell'assistenza finanziaria oltre i 100 miliardi di euro attualmente previsti. È da tener, comunque, presente che non sarebbe un meccanismo automatico né attivabile in autonomia dalla Commissione europea, essendo ogni emissione assoggettata all'autorizzazione del Consiglio.

Non bisogna, inoltre, dimenticare che il SURE poggia sul regolamento 2018/1046 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione⁽¹⁵⁾.

Tale circostanza suggerisce due riflessioni. La prima è che lo strumento SURE amplia il bilancio comunitario (le garanzie di circa 25 miliardi offerte dagli Stati saranno contabilizzate come entrate esterne con destinazione specifica – *external assigned revenue*), benché sarà compito della Commissione verificare che la garanzia possa essere alimentata, in prima istanza, dalle poste di bilancio attualmente impegnate e non spese. La seconda rileva proprio dalla considerazione che l'articolo interessato è il 220 del citato regolamento europeo sull'assistenza finanziaria⁽¹⁶⁾. Quest'ultimo presuppone

(15) Regolamento (UE, Euratom) 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.

(16) L'articolo 220 del regolamento n. 2018/1046 consente al regolamento del SURE di determinare i criteri di eleggibilità utilizzando uno strumento comunitario già esistente. L'assistenza finanziaria è «fornita a condizioni predefinite, assume la forma di un prestito o di una linea di credito o di un altro strumento ritenuto idoneo a garantire l'efficacia del sostegno». Il regolamento in questione assoggetta il rilascio del prestito ad un accordo con lo Stato ricevente volto alla protezione del bilancio comunitario. A

che l'assunzione e l'erogazione di prestiti non debbano comportare, a carico dell'Unione, cambiamenti di scadenza né esporla a rischi legati ai tassi d'interesse o ad altri rischi commerciali. Per attivare l'assistenza finanziaria è, dunque, necessario sottoscrivere un accordo tra lo Stato beneficiario e la Commissione europea che emette il finanziamento, lasciando a quest'ultima la verifica che ciò non abbia un impatto permanente o negativo sul bilancio comunitario.

Per ovviare a tali possibili problemi, si fa leva su due meccanismi "di garanzia" che, insieme, "lavorano" affinché questo non avvenga. Il primo poggia sull'attivazione di un impegno collettivo, introducendo il concetto di mutualizzazione del rischio, ovvero di impegno solidale al sostentamento dello schema da parte degli Stati membri: tutti proteggono l'Unione europea dal rischio di non rimborso del prestito da parte di uno Stato membro. Il secondo, prevede che il credito che l'Unione vanta risulti privilegiato e quindi esigibile da essa prima di ogni altro creditore in caso di default dello Stato beneficiario. Si ritiene che in questo modo i *bond* emessi dall'Unione europea possano considerarsi tanto sicuri da poter essere acquistati dal mercato a tassi molto vicini allo zero. Non va peraltro trascurata la circostanza che la BCE ha programmi in atto che consentono l'acquisto di questa tipologia di titoli. Di conseguenza, l'interesse pagato dagli Stati membri per l'accesso al SURE è un costo di servizio del debito europeo che si stima essere molto vicino allo zero, a maggior ragione se si coglie la prospettiva avanzata dalla BCE di mantenere politiche monetarie espansive almeno nel medio periodo.

Un obiettivo sarebbe quindi raggiunto: il SURE consentirebbe il finanziamento di politiche di sostegno all'occupazione degli Stati membri a costi inferiori di quelli ottenibili sul mercato attraverso l'emissione di debito sovrano, almeno per la maggioranza degli Stati membri. Perché tutto ciò si realizzi è necessario che la totalità di questi ultimi apportino la garanzia prevista dal regolamento e quantificata sulla base del reddito nazionale lordo.

Come abbiamo visto, questo implica l'attivazione di accordi bilaterali tra la Commissione europea e ogni singolo Stato; un processo che potrebbe allungare i tempi di inizio delle operazioni del SURE. Appare necessario precisare, inoltre, che i Paesi che a causa della crisi non avessero la disponibilità di liquidità sufficiente da apportare al SURE, potrebbero beneficiare della clausola che consente alla Commissione di raggiungere i 25 miliardi di garanzia necessaria all'attivazione dello strumento attingendo temporaneamente da Paesi con maggiori disponibilità di cassa, rimanendo sullo Stato inadempiente l'onere di ricostituire la garanzia secondo i criteri previsti dal regolamento ⁽¹⁷⁾.

La seconda riflessione verte sulla circostanza che la Commissione europea non emetterà *bond* fino al raggiungimento del plafond necessario all'inizio del programma. I Commissari, inoltre, attiveranno il meccanismo di estensione della propria dotazione finanziaria allorquando la richiesta di finanziamento avanzata da un governo venisse dichiarata eleggibile. A quel punto, quantificata la somma eleggibile, la Commissione

tal fine, la Commissione ha il potere di reperire le risorse necessarie assumendo prestiti per conto dell'Unione sui mercati dei capitali o presso istituzioni finanziarie. Si tratta di una deroga, perché secondo tale normativa questa specifica misura sarebbe operativa solo a partire dal quadro finanziario multiennale successivo a quello terminante nel 2020 (quindi utilizzabile per il quadro finanziario 2021-2027).

⁽¹⁷⁾ Sembra opportuno far rilevare, inoltre, come alcuni Paesi abbiano preteso che le somme impegnate e non spese del budget dell'UE debbano contribuire a comporre i 25 miliardi di garanzie necessarie a iniziare l'emissione di titoli di debito europei.

emetterebbe bond per l'ammontare che trasferirà successivamente sotto forma di prestito allo Stato richiedente. Questo processo, definito *back-to-back*, deve attenersi a criteri di pubblicità ed è soggetto ad una decisione pubblica del Consiglio. Il mercato ne è quindi tempestivamente informato. E non potrebbe essere altrimenti, visto che l'obiettivo del programma è proprio quello di interessare il mercato finanziario internazionale per l'acquisto dei titoli di debito emessi dalla Commissione europea.

Ci pare importante sottolineare che se da un lato questa soluzione consente di adeguare il bilancio comunitario all'importanza dell'obiettivo comune (sicuramente meritevole), dall'altro la stessa impone che le politiche pubbliche di grande rilevanza sociale (come quelle dell'occupazione) rimangano influenzate dei mercati finanziari ed in qualche modo non completamente al riparo da rischi speculativi.

Tuttavia, riteniamo che si debbano correre i rischi evidenziati, anche perché in fondo gli Stati accettano che le garanzie offerte al programma siano irrevocabili, incondizionate, e "su richiesta" (*on-demand*), oltre ad altri elementi di garanzia generale di tenuta del programma quali un sistema conservativo di gestione dei fondi acquisiti, un massimale di esposizione creditizia annuale e la diversificazione del portafoglio (ovvero a non concentrare i prestiti nelle mani di pochi Paesi).

La necessaria "gestione prudentiale", *ex art. 9* del regolamento SURE, ci consente solamente una stima della percentuale massima della dotazione che potrà essere attivata da uno Stato membro. Non vi è, infatti, una soglia definita ma si dice che i tre Stati che attingeranno maggiormente allo schema non potranno, nel loro complesso, superare la soglia del 60% delle risorse disponibili. Si presuppone, dunque, che il 40% della quota restante riguarderà frazioni abbastanza contenute dei 100 miliardi di dotazione.

Ultima annotazione di rilievo riguarda la governance: il SURE è un processo comunitario o intergovernativo? Secondo il regolamento, il Consiglio si riserva di conservare i poteri applicativi del regolamento, in particolare la decisione di assegnare un finanziamento a uno Stato richiedente. Il Consiglio decide sulla base di una istruttoria condotta dalla Commissione europea che dovrà avvenire con tempestività. La Commissione dovrà rassicurare il Consiglio che l'incremento della spesa pubblica sia "effettivo", che sia riconducibile ai capitoli oggetto dell'assistenza finanziaria e che siano stati applicati i criteri prudenziali della gestione del SURE previsti dal regolamento. A questo punto la decisione del Consiglio definirà l'ammontare del prestito, la durata media, la formula attraverso cui si formerà il costo dell'operazione, il numero di rate massimo con cui la Commissione dispone il pagamento del prestito, il periodo in cui la linea di credito resterà operativa e gli altri elementi necessari all'operatività dell'operazione finanziaria. Per quanto riguarda il merito della spesa, la decisione prenderà atto del rispetto delle condizioni di utilizzo dello strumento di cui si è già detto, oltre ad una descrizione dello schema nazionale (o degli schemi) di riduzione di orario di lavoro o di altri programmi ad esso assimilabili.

A seguito della decisione del Consiglio, la Commissione predisporrà il testo dell'accordo. Le misure dell'accordo, *ex art. 220* del citato regolamento n. 2018/1046, sono di carattere tecnico-finanziario: la specifica di misure antifrode, la protezione della spesa per interessi sostenuta dalla Commissione, l'impegno a cooperare a protezione degli interessi dell'Unione, le condizioni di estinzione anticipata del prestito e le modalità con cui lo Stato membro si fa carico delle spese relative all'attivazione del prestito. Questo per dire che l'accordo non è un testo paragonabile ad altre misure di soccorso nell'ambito della *governance* economica, come può essere ad esempio un programma di partenariato economico per correggere deficit di bilancio eccessivi (di cui

al regolamento 473/2013). Il programma di politica di mercato del lavoro proposto dallo Stato membro è valutato, dunque, per i soli fini di verifica dell'eleggibilità dell'operazione finanziaria nell'ambito del SURE.

Nella versione finale del regolamento SURE, il Consiglio conferisce a se stesso il potere di esaminare le esigenze attuali e attese dello Stato membro richiedente, nonché le richieste di assistenza finanziaria già presentate o programmate da altri Stati membri, tenendo conto dei principi di parità di trattamento, solidarietà, proporzionalità e trasparenza e in modo da rispettare pienamente la competenza degli Stati membri. Per una misura che opera attraverso il bilancio comunitario, sembra una significativa sottrazione di potere al metodo comunitario a vantaggio del metodo intergovernativo.

4. La crisi e l'opportunità di definire un modello europeo di politiche del lavoro

Per assicurare il buon funzionamento di stabilizzatori europei dell'occupazione in situazioni avverse (come quelle in cui opererà il SURE), sarebbe necessario valorizzare le Raccomandazioni-Paese sviluppate nell'ambito del coordinamento delle politiche economiche dell'UE, di cui all'articolo 121 e 126 del Tfeue. Esse individuerebbero le riforme che il bilancio europeo (con l'assistenza tecnica della Commissione agli Stati membri) dovrebbe attivare in ogni singolo Paese per il raggiungimento di obiettivi comuni ⁽¹⁸⁾.

Non deve, quindi, sorprendere se, per uscire dalla crisi sanitaria, l'Unione europea stia predisponendo una serie di misure che dovrebbero agire di concerto, coniugando legislazione, atti di indirizzo, strumenti finanziari, fondi strutturali, per una politica dell'occupazione europea finalmente compiuta. Il programma europeo per la ripresa economica ⁽¹⁹⁾ ambisce a potenziare i servizi disponibili sul mercato del lavoro. Il supporto al lavoratore sarebbe modellato attraverso gli obiettivi del Fondo sociale europeo per misure di formazione e di attivazione ⁽²⁰⁾, con particolare enfasi sui gruppi più svantaggiati. L'accesso al SURE sarebbe, quindi, ottimale se attivato insieme a tutte le risorse europee per investimenti o a sostegno alle politiche del lavoro. Il che comporterebbe una presenza discreta ma incisiva da parte della Commissione europea nell'azione riformatrice di ogni Stato membro. In questo caso, la Commissione europea lavorerebbe non a cura degli interessi dei creditori come farebbe la "troika" ma, come

⁽¹⁸⁾ A conferma di ciò si noti che nel piano europeo per la ripresa economica (*Recovery Plan*) i fondi per le riforme e gli investimenti assegnerebbero un ruolo incisivo, con risorse e competenze tecniche, alla Commissione europea per accompagnare gli Stati membri alla messa in opera delle riforme ed investimenti individuati nell'ambito del Semestre europeo.

⁽¹⁹⁾ Il "pacchetto" di proposte per il rilancio dell'economia europea è stato presentato a Bruxelles dalla Commissione europea il 27 maggio. Composto di diversi strumenti finanziari, che estendono il bilancio comunitario a circa 1.850 miliardi di euro, le proposte della Commissione dovranno passare il vaglio del Consiglio e del Parlamento europeo; sono pertanto ancora indefinite nel loro funzionamento al momento della scrittura di questo testo.

⁽²⁰⁾ Non esiste una definizione condivisa di politiche attive del lavoro, tant'è che i governi non sono ancora riusciti a elaborare una modalità condivisa per rilevare la spesa nazionale per politiche attive del lavoro. Nei documenti comunitari il concetto comunque comprende: assistenza alla ricerca di lavoro, sussidi agli imprenditori, schemi di creazione di lavoro e formazione.

custode dell'interesse comune europeo rispetto alla realizzazione di una politica ritenuta utile all'intera economia europea ⁽²¹⁾.

Certo, l'eterogeneità dei sistemi nazionali non rende agevole l'azione comunitaria. Ma quanti tabù andrebbero abbattuti per poter creare una norma armonizzatrice delle istituzioni e delle misure dei mercati del lavoro in Europa? Del resto, la direzione comune sarebbe già segnata dal Pilastro dei diritti sociali dell'Unione europea che, forte della sua proclamazione con impegno solenne da parte di tutti i Paesi dell'Unione, si sta imponendo come cerniera tra obiettivi di finanza pubblica e obiettivi sociali della *governance* economica europea ⁽²²⁾. L'iniziativa comunitaria, seguendo i paradigmi della *better regulation* e della *governance* economica, dovrebbe preferire strumenti tipo-SURE. Questi meccanismi incentivanti potrebbero dimostrarsi più efficaci rispetto a iniziative legislative che avrebbero un'altissima probabilità di imbattersi in veti governativi o "cartellini gialli" dei parlamenti nazionali. Nell'immaginario istituzionale, l'organizzazione del mercato del lavoro è competenza esclusiva degli Stati membri; negli interessi delle imprese e dei lavoratori europei sarebbe forse auspicabile una politica per l'occupazione più europea anche se ciò dovesse comportare una mutua contaminazione delle modalità operative dei mercati del lavoro locali.

La possibile funzione armonizzatrice di strumenti come il SURE merita un'ulteriore riflessione. Va osservato che, in effetti, schemi di riduzione di orario di lavoro, in cui la perdita di salario è compensata da un sussidio pubblico, esistono in tanti Paesi. Ma è il modello tedesco a fungere da riferimento perché ha delle caratteristiche che lo assimilano a uno stabilizzatore automatico dell'economia ⁽²³⁾. Perché sia così è, però, necessario che la riduzione sussidiata dell'orario di lavoro avvenga solo in caso di problemi ciclici dell'economia e non in presenza di fattori di debolezza strutturale di un intero sistema. Insomma, il punto è che i meccanismi di riduzione di orario debbano salvaguardare quei posti di lavoro che andrebbero persi in assenza dell'assistenza pubblica, nell'interesse reciproco del lavoratore che mantiene posto di lavoro e salario e dell'impresa che evita di incorrere in costosi processi di selezione di nuovo personale superato il periodo di crisi. L'automaticità dello stabilizzatore, attivato secondo requisiti di legge quanto più possibile semplici e tempestivi, creerebbe un automatismo tra crisi aziendale e sussidio pubblico e può risultare molto efficace per preservare la competitività di un sistema economico, specie se controbilanciato da meccanismi di co-decisione e controllo da parte dei rappresentanti dei lavoratori e un'analoga attenzione agli investimenti per la competitività. Così facendo si ridurrebbe l'impatto del ciclo economico sull'occupazione, come del resto l'esperienza tedesca dimostra. Non sfugge però l'effetto distorsivo che potrebbe avere l'automatismo dell'intervento di risorse pubbliche nel ciclo di vita di impresa. Se lo strumento dovesse essere ritenuto più efficace (e quindi meno costoso) dei sussidi di disoccupazione "tradizionali", potrebbe essere esteso ad altri ordinamenti in modo da ricostituire il *level playing field*. E questo ci riporta all'avvicinamento delle *performance* dei sistemi nazionali e al rapporto

⁽²¹⁾ Il Gruppo di esperti di alto livello sulle risorse proprie dell'UE, descrive il valore aggiunto del bilancio comunitario e del ruolo della Commissione nel rapporto *Future Financing of the EU*, solleva il problema del sottodimensionamento della capacità di spesa dell'UE, senza però mai proporre un quadro metodologico completo per strumenti di debito pubblico europeo in stile Eurobonds, neanche nella funzione stabilizzatrice che può svolgere il bilancio europeo.

⁽²²⁾ Cfr. Arrigo G., Casale G., *International Labour Law Handbook*, Giappichelli, Torino, 2017.

⁽²³⁾ Ci convince la tesi di Almut Balleer, Britta Gehrke, Brigitte Hochmuth, Christian Merkl, in *Guidelines for cost-effective use of SURE: Rule-based short-time work with workers' consent and aligned replacement rates*, vox.eu.org, 01 May 2020.

sinergico tra spesa comunitaria e ciclo di coordinamento delle politiche economiche, sociali e fiscali dell'Unione europea. Interventi così importanti devono usare sia la leva degli standard minimi, sia il coordinamento delle politiche economiche e sociali e, infine, l'uso coerente delle risorse comuni ⁽²⁴⁾. Per concludere, si può richiamare il motto dell'Unione "uniti nella diversità". Per quanto riguarda le politiche dell'occupazione l'auspicio è che si sia più *uniti* e meno *diversi*, perché questo porterà un vantaggio tangibile alle persone dell'Unione.

Resta il fatto che non tutti i Paesi hanno un sistema eleggibile sotto il SURE, e non tutti i Paesi hanno regimi che per copertura, garanzie individuali e collettive sono adatte allo scopo. Ogni strumento finanziario che vuole selettivamente finanziare la spesa pubblica per il mantenimento dell'occupazione dovrà quindi avvalersi di strumenti di indirizzo (come le attese linee guida del SURE) che avranno la funzione di rendere più trasparente e oggettiva l'eleggibilità delle spese sostenute dagli Stati membri. È facile pronosticare che queste misure di orientamento applicativo vengano predisposte dalla Commissione europea sulla base dell'*acquis* e nei quadri politici ritenuti *mainstream*. I quadri politici *mainstream* sono gli Obiettivi dello Sviluppo Sostenibile e più nello specifico, per la parte lavoristica, il Pilastro europeo dei diritti sociali. Le Raccomandazioni specifiche per Paese, che applicano le Linee guida per l'occupazione, di cui all'articolo 148 del Tfeue, vanno ritenute anch'esse parte dell'*acquis*. Di seguito si vedrà come le raccomandazioni specifiche per Paese, proposte il 20 maggio, incitino i governi ad adottare misure adeguate agli obiettivi del SURE.

5. Le sfide del SURE

Agli inizi di maggio del 2020 non è facile capire quale sia la situazione occupazionale nell'Unione europea. Nella crisi finanziaria del 2008, cali repentini del PIL intorno al 3% (alcuni Paesi hanno avuto cali molto più evidenti) avevano portato ad un picco di 11 milioni di disoccupati tra il 2011 ed il 2014 (dato UE28). Il dato era spesso associato ad un brusco deterioramento del dato sulle ore lavorate. Oggi si parla di un calo del 7,7% del PIL europeo per il 2020 ed un recupero ipotizzabile in 3 anni ⁽²⁵⁾. A fine maggio si stimeranno in 30 milioni i lavoratori dipendenti o autonomi che ricevono qualche forma di sostegno al reddito. Lo sforzo di conservazione dei posti di lavoro include per alcuni Paesi il "congelamento" dei licenziamenti ⁽²⁶⁾. Sono i contratti a termine, tuttavia, a far impennare immediatamente i tassi di disoccupazione. Se, infatti, sommassimo i contratti a tempo determinato di durata inferiore ai sei mesi di Germania, Francia, Italia, Spagna

⁽²⁴⁾ È quanto propone la Confederazione europea dei sindacati per il Piano di azione per l'implementazione del Pilastro europeo dei diritti sociali annunciato dalla Commissione europea per inizio 2021 in *A Trade Union input for an Action Plan to Implement the European Pillar of Social Rights Adopted at the Executive Committee Meeting of 22-23 October 2019*. Available on www.etuc.org.

⁽²⁵⁾ Per maggiori dettagli sull'impatto della crisi pandemica sull'economia e sul lavoro cfr. *European Commission, European Economic Forecast, Spring 2020, INSTITUTIONAL PAPER 125 | MAY 2020*. Sia la Banca Centrale Europea che il Fondo Monetario internazionale hanno pubblicato dati che confermano le previsioni di impatto economico e sociale della Commissione europea.

⁽²⁶⁾ Anche l'Italia, come è noto, ha seguito questa strada imponendo il blocco dei licenziamenti dapprima per 60 giorni e, successivamente, ad opera del decreto "Rilancio" (D.L. 19 maggio 2020 n. 34) per 5 mesi a partire dal 17 marzo 2020.

e Belgio avremmo una popolazione di 5,4 milioni di lavoratori il cui contratto di lavoro non verrà probabilmente rinnovato a causa della sospensione delle attività produttive. Aggiungendo i lavoratori autonomi, che spesso vivono il dramma della vulnerabilità delle loro posizioni contrattuali sul mercato dei servizi, la cifra dei lavoratori seriamente toccati (disoccupazione, riduzione di orario di lavoro, decurtazione del reddito, disoccupazione parziale o altre forme) dalla crisi sale a circa 60 milioni di persone (riferito a UE28) ⁽²⁷⁾.

Quante di queste persone resteranno disoccupate? Dipende da molti fattori. In primis, la velocità della ripresa. Il *Recovery Plan* (il piano per la ripresa economica lanciato dalla Commissione a fine maggio 2020 che stanziava risorse per complessivi 1850 miliardi di euro con l'intento di attivare investimenti per 3100 miliardi di euro) stabilito dall'Unione europea sarà decisivo per riattivare investimenti su grande scala, considerando che lo spazio di spesa per investimenti sul lavoro di molti governi (ad esempio l'Italia) sarà molto ridotto. Questo porterà a distorsioni sul mercato interno che alcuni governi (quello francese, spagnolo e belga) hanno individuato come fattore di rischio per la stabilità dell'area euro. Se crescita e convergenza servono a sollecitare la creazione di posti di lavoro, l'efficienza del mercato del lavoro sarà decisiva a garantire la stabilità occupazionale. Lo stato di efficienza dei mercati del lavoro locali è eredità del passato e si ripresenterà con tutte le sue caratteristiche nella fase di uscita dalla crisi pandemica.

La frammentazione del mercato del lavoro europeo è, quindi, un macigno sul potenziale di ripresa dell'Europa post virus. I dati sulle divergenze sociali ⁽²⁸⁾ dell'Unione ci consentono di sostenere una tesi: si esce dalla crisi pandemica con una situazione occupazionale devastante e con mercati del lavoro che hanno potenziali troppo diversi tra loro. Tra divergenze fiscali e inefficienze del mercato del lavoro, il futuro dei Paesi partner europei presenta difficoltà di sostenibilità che oltrepassano la posizione finanziaria dei bilanci governativi. Allora, come indirizzare la spesa per la sostenibilità? Le continue tensioni nel Consiglio europeo segnalano difficoltà di progettazione politica. Per orientarci nel dibattito circa la stabilità e la sostenibilità nell'Europa post pandemica, aggiungiamo un ulteriore elemento di analisi. Nel post-pandemia la sostenibilità (incluso la sostenibilità del debito sovrano) di ogni Paese non potrà essere misurata esclusivamente dal PIL, né dagli indici da esso derivati. Servono, dunque,

⁽²⁷⁾ *Ibidem*.

⁽²⁸⁾ Il *social scoreboard* europeo ci consente di visualizzare il problema legato alla frammentazione del mercato del lavoro europeo. La disoccupazione di lunga durata varia tra il 12% e il 2% (con una media europea al declinante al 2,5%) ma con un tasso di partecipazione al mercato del lavoro ancor più variabile con l'Italia fanalino di coda europeo con un *activity rate* del 65,7% e un tasso di occupazione al 63,5% (trascurando i divari regionali) mentre la Germania si assesta all'80%. La forbice si allarga se si scompone il dato tra uomini e donne. La percentuale di giovani classificati come NEET variano dal 4 al 18,1% nei paesi dell'Unione (anche qui l'Italia ha la performance peggiore). Ancora: solo il 25% dei lavoratori con contratti precari è in grado di accedere a un contratto stabile entro tre anni, e questa percentuale varia tra il 60% in Romania (dato spinto da una riforma che riduce drasticamente le tutele dei contratti di lavoro stabili), ed il 13% in Spagna. Altre divergenze riguardano la partecipazione a programmi di politiche attive del lavoro, la spesa governativa ad essi collegata, i tempi necessari a passare da uno stato di disoccupazione ad una condizione di impiego, la partecipazione degli adulti alla formazione professionale, il raggiungimento di un'educazione terziaria. Ultimo dato che è bene tenere presente riguarda la mobilità del lavoro dei cittadini europei. Questa è decisamente aumentata negli ultimi 10 anni diventando l'80% del lavoro immigrato (circa 37milioni di persone) dell'Unione europea.

nuovi punti di riferimento che vadano “oltre il PIL”. In tale ottica l’Agenda2030 ⁽²⁹⁾, con i suoi 17 obiettivi di sviluppo sostenibile adottati dalle Nazioni unite, consente di avere una matrice di valutazione dello stato di sostenibilità economico-sociale di un Paese ⁽³⁰⁾. Constatando che la produzione è ovunque in rapporto positivo con il degrado ambientale, l’inversione di questo rapporto richiede transizioni che riguarderanno soprattutto il modo con cui si produce, si lavora e si consuma. L’affidabilità economica di un Paese si potrebbe misurare facendo sintesi della propensione a produrre benessere, a rendere efficiente il mercato del lavoro e limitare la vulnerabilità del lavoro, nonché rendendo esigibili i diritti sindacali (perché indice di efficacia del dialogo sociale e stabilità dei contratti collettivi). L’indicatore di sostenibilità legato all’obiettivo 8 ⁽³¹⁾ (crescita sostenibile, occupazione e lavoro dignitoso) conferma che Paesi come Svezia, Olanda, Norvegia, Danimarca e Germania sono i precursori della sostenibilità (*front-runners*) a livello mondiale ma hanno margini di miglioramento e che la loro sostenibilità finanziaria è legata alla capacità di preservare il modello sociale nelle transizioni produttive. Italia, Francia, Belgio, Irlanda, Regno Unito devono creare un contesto economico e sociale più adatto alla sostenibilità e che solo così possono ambire ad un’economia stabile e un tessuto sociale coeso. Paesi come la Grecia, la Spagna, la Bulgaria, la Polonia o l’Ungheria rischiano di perdere il treno dello sviluppo non tanto per la loro posizione debitoria ma perché non sono equipaggiate per gestire le transizioni produttive ⁽³²⁾. L’agenda per lo sviluppo sostenibile si propone come “modo nuovo” di programmare lo sviluppo di un Paese, mettendo al centro la persona, il lavoro e la produzione sostenibile. Questo modo nuovo dovrà essere la bussola nel provare a delineare le caratteristiche delle linee guida per un efficace funzionamento del SURE. Nel frattempo, nonostante sia possibile sostenere che l’Europa nel suo complesso aderisca ad un modello di sviluppo affidabile (più di qualsiasi altra area del mondo), il grande rischio risiede proprio nelle diverse prospettive di sostenibilità sociale e ambientale dei Paesi dell’Unione. Probabilmente si parla troppo di *spread* finanziari, senza attenzionare la vera minaccia del modello: lo *spread* sociale. Le lenti dello sviluppo sostenibile, aiutano a capire che non pare possibile immaginare una ripresa senza una convergenza, se non degli strumenti almeno, delle performance del mercato del lavoro nelle diverse regioni europee e negli investimenti che creano opportunità di lavoro.

⁽²⁹⁾ Il 25 settembre 2015, le Nazioni Unite hanno approvato l’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile e i relativi 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals* – SDGs nell’acronimo inglese), articolati in 169 Target da raggiungere entro il 2030. Vedasi per approfondimenti il sito della Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile – Asvis (www.asvis.it).

⁽³⁰⁾ L’obiettivo 8 (crescita sostenibile e lavoro decente) ha una natura multidimensionale che può essere sfruttata per misurare l’attitudine di un paese a essere sostenibile e quindi affidabile per tutti i gruppi interessati, i creditori, come gli investitori o i lavoratori. È su questo assunto che il sindacato mondiale ed europeo in collaborazione con l’Asvis monitorano la sostenibilità di un paese attraverso un indice di sostenibilità che ha il suo fulcro sull’obiettivo 8 dell’Agenda 2030 delle Nazioni Unite. Vedi Rapporto Asvis-ITUC in corso di pubblicazione su www.ituc-csi.org.

⁽³¹⁾ L’indice di sostenibilità di affidabilità misura la capacità di un paese di sfruttare il potere trainante dell’obiettivo 8 nella misura in cui promuove crescita, occupazione, lavoro decente e disaccoppiamento tra produzione e degrado ambientale. L’indice sintetico riporta le performance paese su una scala da 70 a 130, qui si utilizza il funzionamento dell’indice prendendo la sola regione europea.

⁽³²⁾ Norvegia, Danimarca e Germania si muovono in un intervallo tra i 119 e i 121 punti. Italia, Francia, Belgio, Irlanda, Regno Unito si muovono tra i 102 e 104 punti. Grecia, la Spagna, la Bulgaria, la Polonia o l’Ungheria (tra 85 e 100).

6. Verso le linee guida del SURE

Il regolamento che istituisce il SURE non fa menzione di alcuni quadri di politica sociale comunitari che non andrebbero abbandonati neanche nell'emergenza di una crisi importante come quella sanitaria che stiamo vivendo. Il primo quadro riferisce al Pilastro europeo dei diritti sociali, particolarmente importante perché lo strumento SURE si occupa di politiche di tutela del lavoro. Il secondo riguarda gli Obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite. Il terzo, le Linee guida per l'occupazione. Qualora si facesse riferimento al Pilastro, la Commissione nell'attivare i finanziamenti del SURE dovrebbe assicurarsi che i programmi nazionali di sostegno garantiscano ad ogni lavoratore il diritto all'assistenza tempestiva e su misura per migliorare le prospettive di occupazione o di attività autonoma. In effetti, già il regolamento stesso amplia il campo di applicazione agli autonomi ⁽³³⁾, senza però specificare se i programmi finanziabili debbano attenersi al principio per cui «ogni persona ha il diritto di trasferire i diritti in materia di protezione sociale e formazione durante le transizioni professionali». Inoltre, i programmi finanziati dovrebbero prevedere l'eleggibilità dei costi sostenuti per garantire ai disoccupati il diritto a un sostegno personalizzato, continuo e coerente.

In tale ottica, non sarebbe estraneo al programma SURE assicurare un equilibrio tra attività professionale e vita familiare, con l'obiettivo di incentivare programmi che sappiano osservare la situazione del nucleo familiare e avere come effetto quello di garantire alle donne pari opportunità per quanto riguarda la partecipazione al mercato del lavoro e parità di retribuzione. Non bisognerebbe, insomma, aspettare il dopo-crisi per scoprire che i programmi finanziati nascondevano forme di discriminazione di genere diretta o indiretta.

Inoltre, fare un riferimento al Pilastro consentirebbe di dire che i programmi attivabili dal SURE possano coprire anche crisi aziendali derivanti dalla difficoltà dell'impresa di organizzare un ambiente di lavoro sano e sicuro in relazione all'emergenza sanitaria. Come è noto, i lavoratori avrebbero diritto a un *elevato* livello di tutela della salute sul luogo di lavoro e ad un ambiente di lavoro che gli consentirebbe di prolungare la partecipazione al mercato del lavoro (Principio 10). Alla luce del Pilastro l'allargamento del campo applicativo materiale alle "spese di carattere sanitario", voluto dal Consiglio all'art. 1, comma 2 del regolamento n. 2020/672, dovrebbe essere limitato a quelle relative alla riduzione dei rischi professionali (*occupational hazards*) dei lavoratori (dipendenti e autonomi) sul luogo di lavoro ⁽³⁴⁾.

Infine, il Pilastro offrirebbe riferimenti utili all'individuazione delle prestazioni minime eleggibili. I programmi nazionali dovrebbero dimostrare di fornire un reddito adeguato in grado di garantire una vita dignitosa e l'accesso a beni e servizi (Principio 13). Dovrebbe, quindi, essere possibile combinare redditi e incentivi alla reintegrazione nel mercato del lavoro, proprio dello spirito del SURE. Infine, in base al Principio 17, i

⁽³³⁾ Per quanto riguarda gli autonomi, e la delimitazione del campo di azione del SURE su una platea, quella dei *self-employed*, che potrebbe far scaturire non poche ambiguità nei livelli nazionali, può giungere in soccorso la Raccomandazione del Consiglio dell'8 novembre 2019 sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi.

⁽³⁴⁾ Per una riflessione approfondita sul rapporto tra tutela della salute sul luogo di lavoro e Covid-19 si v. Marazza M., *L'art. 2087 c.c. nella pandemia (Covid-19)*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, n. 2/2020.

programmi finanziati dal SURE dovrebbero sempre prevedere misure idonee alle esigenze di persone con disabilità.

Per quel che riguarda l'ancoraggio agli obiettivi per lo sviluppo sostenibile (OSS) dell'Agenda 2030 dell'ONU, è bene ricordare che il Presidente della Commissione europea aveva individuato, sin dall'inizio del suo mandato, in questa matrice politica la modalità per tenere perennemente in equilibrio le dimensioni economica, sociale e ambientale della politica europea nel suo complesso. Gli OSS richiederebbero che la gestione del SURE venisse approntata attraverso una valutazione ex-ante dei potenziali effetti delle azioni finanziate su povertà e disuguaglianze, su crescita sostenibile e produzione di posti di lavoro di qualità, secondo i canoni del Pilastro europeo dei diritti sociali. In questa fase storica non andrebbe neanche trascurato l'obiettivo di rafforzare le istituzioni democratiche degli Stati e introdurre la condizionalità del rispetto della *rule-of-law* per l'accesso ai finanziamenti del SURE. Perché non ci si riduca ad una constatazione ex-post di deficienza nelle prestazioni legate al raggiungimento degli OSS, sarebbe bene che la modulistica di presentazione delle domande e l'accordo sottoscritto tra Commissione europea e Stato beneficiario, facessero esplicito riferimento agli OSS. Il sistema di indicatori già sviluppato da Eurostat per il monitoraggio degli OSS in Europa può agevolare la valutazione di impatto ex-post.

Infine, qualche riflessione meritano le Linee guida per l'occupazione, rinnovate ogni anno e relative all'articolo 148 del Trattato ⁽³⁵⁾. In virtù di tali enunciazioni, in aggiunta a quanto riferibile al Pilastro, sarebbe lecito attendersi che il SURE venisse utilizzato anche per rafforzare la domanda di lavoro, proteggendo le PMI e promuovendo l'impresa sociale. Dovrebbero accedere al finanziamento del SURE operazioni che creino (mantengano, si direbbe in tempi di crisi pandemica) posti di lavoro di qualità con attenzione all'impatto positivo a livello locale. Sul lato dell'offerta, le azioni sostenute dal SURE dovrebbero governare le trasformazioni tecnologiche e gestire le transizioni ecologiche e demografiche. Queste, infatti, riguardano gli individui, ai quali dovranno essere garantiti gli strumenti necessari per affrontarle, senza essere esclusi dal mercato del lavoro. In tale senso, educazione e formazione professionale sono a tutti gli effetti politiche di attivazione del lavoro, secondo le linee guida. Ci si dovrebbe aspettare, dunque, che SURE possa prendere in considerazione questo tipo di spesa governativa, magari creando sinergie con altre fonti comunitarie come il Fondo sociale europeo o il futuro *InvestEU* e il programma *NextGenerationEU* proposto dalla Commissione europea.

I programmi presentati dagli Stati membri, dunque, dovrebbero accompagnare i disoccupati o i soggetti a rischio di inattività con un'assistenza efficace, tempestiva, coordinata e costruita sulla persona. Queste attività dovrebbero includere servizi per la ricerca di lavoro, formazione, riqualificazione e accesso ad altri servizi di attivazione, prestando la dovuta attenzione anche a rimuovere le barriere o i disincentivi alla partecipazione al mercato del lavoro. Anche le Linee guida per l'occupazione riflettono le priorità del Pilastro circa conciliazione tra vita lavorativa e familiare e l'adattamento del luogo di lavoro alla presenza di persone con disabilità. Non dovrebbero infine essere

⁽³⁵⁾ Le Linee guida per l'occupazione adempiono ad una serie di compiti: a) impegnare gli Stati membri e l'Unione al perseguimento di obiettivi comuni in materia di occupazione; b) potenziare la domanda di lavoro; d) rendere l'offerta di lavoro adatta alle esigenze dell'economia; e) rendere più efficiente il mercato del lavoro promuovendo le pari opportunità ed evitare esclusioni o discriminazioni dei soggetti deboli. Cfr. *Decisione del Consiglio relativa agli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione*, COM(2020) 70 final del 26 febbraio 2020.

trascurati i programmi di mobilità geografica del lavoro, rivitalizzando così la consapevolezza che esiste un mercato del lavoro europeo nell'ambito del quale ogni singola persona può trovare opportunità.

I programmi nazionali dovrebbero essere rivolti a tutti i lavoratori, evitando che la segmentazione del mercato del lavoro riverberi i suoi effetti sull'accesso ai benefici del sostegno al reddito e alla tutela dell'occupazione, assicurandosi, inoltre, che il reddito trasferito al lavoratore risulti adeguato e comprensivo dell'accesso ai servizi del mercato del lavoro, in ossequio alla duplice funzione di evitare situazioni di povertà e di incoraggiare la partecipazione attiva al mercato del lavoro. Perché le tutele dei lavoratori possano essere reali, infatti, i governi dovrebbero coerentemente impiegare le fonti di finanziamento complementari per il potenziamento degli uffici per l'impiego, per aumentare i budget per le politiche attive del lavoro al fine di ridurre i tempi della transizione da disoccupato a occupato o da contratto di lavoro temporaneo a uno stabile. Come detto nella prima parte di questa analisi, si ritiene che i programmi per l'occupazione sostenuti dal SURE, che volessero funzionare da stabilizzatori automatici dell'occupazione, dovrebbero essere fondati sul diritto, ovvero avere criteri di accesso definiti ex-ante, avere criteri di eleggibilità semplici e sussidi al reddito allineati ai sussidi di disoccupazione.

Una notazione ulteriore pare opportuna sul valore del dialogo sociale e della contrattazione collettiva. Sarebbe naturale che il SURE possa essere gestito nella dimensione europea e nazionale attraverso una dinamica di relazioni industriali di tipo partecipativo. Che sia quindi il dialogo sociale, attivato secondo regole predeterminate, a muovere le leve delle relazioni industriali quali contrattazione collettiva, bilateralità, welfare pubblico e integrativo. Che sia il dialogo sociale a rendere il più efficace possibile il sistema di misure, servizi e supporti al lavoratore in difficoltà anche rispetto alle sinergie con gli strumenti esistenti a livello nazionale o per innovare la legislazione relativa al mercato del lavoro per consentire l'accesso al SURE.

7. Dalla programmazione all'operatività: le raccomandazioni-Paese 2020

Le raccomandazioni Paese rilasciate nell'ambito del Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche e sociali dovrebbero fornire agli interventi attivabili dal SURE alcune linee operative concrete.

Il Semestre 2020, infatti, si conclude con raccomandazioni specifiche per Paese che rafforzano la risposta coordinata di contrasto agli effetti socio economici della crisi pandemica. Attraverso le raccomandazioni Paese si può affermare che la Commissione europea associ alla dotazione finanziaria di emergenza alcune proposte che declinano nelle realtà nazionali politiche comuni. Gli obiettivi perseguiti sono relativi alla crisi pandemica e riguardano materie come il rafforzamento dei sistemi sanitari, la protezione del lavoro, la salvaguardia del reddito delle persone colpite, l'accesso alla finanza per le imprese, la tenuta del sistema bancario. Inoltre, la Commissione chiede di non perdere di vista le grandi sfide sociali ed economiche quali la transizione ecologica (il *Green Deal*), la digitalizzazione e la demografia. Restano ad esempio ben visibili nella formulazione delle raccomandazioni specifiche per Paese il Pilastro europeo dei diritti

sociali e gli obiettivi dello sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite. Questo non scongiura il rischio di ritorno a politiche di austerità in quanto è annunciato (benché in tempi non definiti) il ritorno al consolidamento fiscale dei Paesi con deficit e debito eccessivi. Continua, inoltre, il processo di allineamento tra budget europeo e politiche promosse dal semestre europeo. Il SURE è parte di questo processo, ma non può essere sufficiente. Ogni governo ha la responsabilità di ottimizzare le fonti di finanziamento europee al fine di implementare riforme o determinare misure che coincidono con gli impegni assunti con i partner europei e la Commissione stessa, come più volte ribadito. Le raccomandazioni sono raggruppabili in 4 tipologie: la prima riguarda lo stato della finanza pubblica e la necessità di rafforzare capacità e accessibilità ai servizi sanitari, la seconda riguarda gli aspetti sociali e del lavoro, la terza gli investimenti e la quarta è volta a combattere politiche fiscali aggressive e il riciclaggio.

Volendo restringere l'analisi al tema oggetto di questa analisi, le raccomandazioni sociali fanno emergere il tentativo di dare priorità a misure urgenti in materia di occupazione e di sicurezza sociale. Vi sono 4 priorità, declinate secondo le esigenze specifiche di ogni Paese:

- *Raccomandazioni che chiedono investimenti in formazione e accesso all'educazione.* Sono 19 i Paesi che si ritiene debbano aumentare l'efficacia delle politiche per la formazione ed in particolare la Commissione chiede di curare l'accesso alle competenze digitali;
- *Raccomandazioni che riguardano la tutela dell'occupazione e le politiche attive del lavoro.* Sono 18 i Paesi cui viene richiesto di introdurre riforme per uno o più istituti catalogabili nelle politiche attive per il lavoro. A sette Paesi viene chiesto di introdurre o migliorare schemi di gestione flessibile e sussidiata di riduzione dell'orario di lavoro. Queste misure serviranno anche ad un'applicazione più omogenea del SURE;
- *Raccomandazioni che riguardano la copertura o l'accesso alla protezione sociale.* 11 Paesi dovrebbero lavorare sull'efficienza dei sistemi di protezione sociale (sono i consideranda a specificare quale ambito). Anche queste misure come visto sopra possono influenzare il buon funzionamento del SURE;
- *Raccomandazioni che riguardano la lotta alla povertà.* L'ultimo gruppo di raccomandazioni sociali esplora il coordinamento in materia di reddito minimo (9 raccomandazioni), dando così agio ad una richiesta proveniente da più Paesi dell'Unione e soprattutto dalla Germania che ne farà un cardine del prossimo semestre di presidenza dell'Unione. L'attenzione è di volta in volta sulla povertà o sul nucleo familiare o sulle categorie escluse o all'adeguatezza della prestazione.

L'effetto di queste raccomandazioni verrà monitorato nei prossimi cicli del Semestre. La loro efficacia potrebbe essere alimentata dal concorrere di diverse fonti europee di finanziamento che consentirebbero di fare leva sugli incentivi piuttosto che minacciare sanzioni peraltro mai applicate nell'ambito della *governance* economica (e comunque molto blande nell'ambito delle raccomandazioni sociali). È, comunque, esercizio di buon senso auspicare un avvicinamento delle politiche nazionali, segnando un progresso verso livelli di tutela delle persone e dei lavoratori degni delle migliori pratiche europee.

8. Il possibile impatto del SURE sul mercato del lavoro italiano

Le ragioni per cui l'Unione europea abbia predisposto uno strumento come il SURE a questo punto paiono abbastanza chiare e condivisibili: la crisi, prima sanitaria e poi economica e finanziaria, ha aiutato l'idea – da più parti da tempo sostenuta – di una impossibilità di proseguire nella costruzione europea senza un raccordo tra esigenze finanziarie ed esigenze sociali. Dunque, finalmente, anche se probabilmente come anticipato solo in via “temporanea” e nell'intento di mitigare gli stress da liquidità dei bilanci nazionali, i lavoratori e le imprese dei Paesi comunitari potranno contare su uno strumento aggiuntivo che li supporti in situazioni di crisi dovute ad eventi straordinari e non prevedibili. Chiarito che non si parla di finanziamenti a fondo perduto ma di prestiti garantiti dall'Unione europea nel suo complesso attraverso l'emissione di titoli, pare di tutta evidenza che in ogni caso il costo del debito contratto attraverso tale meccanismo possa risultare notevolmente più basso rispetto ad un possibile ed alternativo debito contratto con il ricorso al mercato da parte del singolo Stato membro. Se a ciò si aggiunge che sui 100 miliardi previsti dallo strumento, si stima che circa 20 possano essere quelli richiedibili dal nostro Paese, è di tutta evidenza l'importanza che esso può rivestire per il futuro del nostro sistema di politiche del lavoro ⁽³⁶⁾.

Occorrerà, però, effettuare delle scelte: come spesso accade gli strumenti comunitari lasciano ampie alternative allo Stato membro su quale sia la via migliore per impiegare la “dotazione” prevista, pur vincolandolo nell'obiettivo finale (almeno tendenzialmente). In questo caso inoltre, come visto, agli Stati membri viene concessa la possibilità di utilizzare la dotazione finanziaria del SURE anche per spese già effettuate purché riguardanti politiche utili al mantenimento dell'occupazione durante la manifestazione degli effetti della crisi pandemica.

La tentazione potrebbe essere alta e indurre il governo italiano a ricorrere all'utilizzo del SURE per coprire i costi di spese già sostenute per l'emergenza, ad esempio per la cassa integrazione prevista dai decreti “Cura Italia” e “Rilancio” (rispettivamente, d.l. n. 18 del 17 marzo 2020 convertito in l. 24 aprile 2020 n. 27 e d.l. n. 34 del 19 maggio 2020). Tenendo conto dei dati che stanno circolando in queste ore sulle richieste da parte delle imprese delle autorizzazioni all'utilizzo della cassa integrazione ⁽³⁷⁾, la tentazione parrebbe più che legittima, anche in considerazione della situazione economica in cui l'Italia versava già da molto tempo prima che si manifestasse l'emergenza sanitaria. Si perderebbe, tuttavia, un'importante occasione per intervenire in un settore nevralgico per lo sviluppo del Paese, che ha dimostrato evidenti limiti di tenuta nel corso del tempo, contribuendo alla fragilità non solo del sistema produttivo ma anche di quello sociale.

A tale situazione pregressa ha indubbiamente contribuito il succedersi di riforme del mercato del lavoro mai completate. Ciò aveva già spinto, infatti, buona parte della

⁽³⁶⁾ Sul punto cfr. Varesi P.A., *SURE: uno strumento dell'UE per mitigare i rischi di disoccupazione*, in IPSOA Quotidiano, 16 maggio 2020 e Pirrone S., *Tutela del Lavoro e emergenza da Covid-19. Lo Strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza (SURE). Una prima valutazione*, in Diritto Oggi, 11 maggio 2020, Treccani.it.

⁽³⁷⁾ L'INPS ha comunicato che le ore di Cassa Integrazione utilizzate ad aprile 2020 hanno superato la soglia di 800milioni di ore. Soglia superata solamente tenendo conto di tutte le ore di cassa integrazione autorizzate nel corso dell'anno solare 2009, anno di inizio della recente crisi economica del nostro Paese.

dottrina ad interrogarsi su come siano mutati (e dovranno ancora mutare) i contenuti, gli obiettivi e le funzioni della disciplina lavoristica ⁽³⁸⁾. Un tale contesto, reso ancor più difficile dagli intrecci di interessi economici e forze politiche sovranazionali, aveva costretto e, in alcuni casi, consentito di giustificare il legislatore per taluni interventi normativi che hanno ridisegnato profondamente le “regole del gioco” del diritto del lavoro, portando qualcuno a riflettere su come tali trasformazioni possano incidere persino sull’interpretazione dei diritti fondamentali disegnati dalla Costituzione ⁽³⁹⁾.

Si è assistito, in sostanza, ad un continuo ritrarsi delle norme lavoristiche in ossequio a tentativi di risposta ai mutamenti economico-sociali che hanno fatto arretrare i meccanismi di difesa costruiti nel corso del secolo scorso, senza tuttavia riuscire a costruire un sistema moderno e compiuto di tutele *nel* mercato che potesse tendere ad una maggiore efficacia quantomeno in periodi – che si spera possano presto tornare ad intravedersi – di crescita e di sviluppo.

L’occasione che si presenta, seppur derivante da una crisi senza precedenti, quantomeno in tempi di pace, è dunque attraente: ripensare le modalità di intervento nel mercato del lavoro utilizzando le possibilità e le risorse che l’Unione europea sta approntando per la crisi economica scaturita dall’emergenza sanitaria.

Non si vuole sostenere che ci sia, ancora una volta, la necessità di mettere mano all’impianto normativo del mercato del lavoro, già notevolmente rimaneggiato nell’ultimi lustri. Al contrario, crediamo che a questo punto, fermando la bulimia normativa che ha contraddistinto il legislatore degli ultimi anni, si possa intervenire nelle politiche del lavoro attraverso le “misure”.

9. L’Italia e le politiche del lavoro: storia (breve) di un rapporto controverso

La locuzione generalmente utilizzata *politiche del lavoro* (nozione più ampia di “politiche per il lavoro”) comprende le politiche pubbliche dirette al lavoro e al suo “mercato” e volte, in particolare, a promuovere l’occupazione in generale, o in modo selettivo a favore di gruppi con peculiari difficoltà come i disoccupati, gli occupati a rischio di perdita involontaria del proprio lavoro o persone inattive che intendono entrare nel mercato del lavoro e sono in qualche misura svantaggiate. Secondo una nozione ampiamente condivisa, le politiche del lavoro hanno compiti di: a) regolamentazione del mercato del lavoro (disciplina dei rapporti di lavoro, norme sulla sicurezza e la salute, quadro istituzionale di controllo delle dinamiche retributive, concertazione di politiche economiche e sociali, ecc.); b) promozione dell’occupazione (misure che favoriscono l’inserimento lavorativo); c) garanzia del reddito (forme di sostegno monetario del reddito) ⁽⁴⁰⁾.

⁽³⁸⁾ Cfr., in particolare, V. Speciale, *La trasformazione del diritto del lavoro*, in *Lavoro e diritto*, n. 4/2016, p. 719 e ss., che sostiene «che siamo di fronte ad una vera e propria mutazione della materia, che altera il suo Dna».

⁽³⁹⁾ Cfr. R. Del Punta, *I diritti fondamentali e la trasformazione del diritto del lavoro*, WP CSDLE “Massimo D’Antona”, 333/2017.

⁽⁴⁰⁾ Per tali caratteri, come si vedrà, le politiche del lavoro hanno evidenti intrecci e sovrapposizioni con altre politiche pubbliche, come le politiche sociali, le politiche fiscali e le politiche economiche.

Le politiche del lavoro vengono in genere, a volte anche in modo acritico, distinte in *attive e passive*. Secondo tale approccio, le *politiche attive* comprenderebbero un insieme ampio di misure e strumenti anche assai diversi tra loro, accomunati dallo scopo di rendere più efficiente il funzionamento del mercato del lavoro, adeguando le caratteristiche professionali dell'offerta alle richieste della domanda, facilitandone l'incontro e migliorando le possibilità di accesso all'occupazione e al reinserimento lavorativo per le categorie più svantaggiate. In altre parole, lo scopo sarebbe quello di incrementare i tassi di attività e di occupazione, con particolare attenzione ai giovani, alle donne, ai lavoratori anziani, agli immigrati, alla popolazione delle regioni in ritardo di sviluppo e ottimizzando l'allocazione delle risorse e del capitale umano. Esse includerebbero anche le "azioni positive" volte a rimuovere gli ostacoli e i contrasti alla realizzazione delle pari opportunità. Molti tendono a contrapporre le politiche attive alle *politiche passive*, intendendo queste ultime come politiche di sostegno del reddito, in tal modo evidenziando la loro finalità di carattere assicurativo e quindi la garanzia di un sostegno al reddito del lavoratore che perda l'occupazione, per contrastare il deterioramento eccessivo della condizione economica di determinate persone. Le politiche passive svolgerebbero, inoltre, una funzione di ammortizzatore ciclico automatico ⁽⁴¹⁾.

Ai nostri fini, tuttavia, può essere utile riferirsi alla classificazione che Eurostat ha elaborato nel 2006, sostituendo la distinzione tra politiche attive e passive con una *tripartizione* basata sulla suddivisione tra *servizi* (attività legate all'ausilio nella ricerca di lavoro), *misure* (altri interventi che forniscono supporto temporaneo per gruppi di soggetti svantaggiati nell'accesso al mondo del lavoro, prima inquadrati tra le politiche attive) e *supporto* (interventi che forniscono assistenza finanziaria, direttamente o indirettamente, a individui per ragioni legate al mercato del lavoro, prima inquadrati tra le politiche passive).

In una tale ottica di analisi, dunque, le possibilità di intervento offerte dal SURE – e, come vedremo, da altri strumenti comunitari in via di approvazione – potrebbero riguardare in maniera combinata e variamente disposta il supporto, le misure e, infine, i servizi, adottando una nozione di *politiche attive* del lavoro intese come politiche pubbliche di *attivazione*, ossia di sostegno alle capacità e alle competenze non solo di chi è fuori del mercato del lavoro ma anche di chi lavora, delle imprese e delle amministrazioni preposte all'implementazione delle politiche stesse ⁽⁴²⁾. Ciò perché, in primo luogo, e a maggior ragione in questa fase, l'inclusione nel mercato del lavoro non sempre – come l'esperienza dimostra – produce un aumento delle capacità e delle competenze ed anzi comporta talora dequalificazione e obsolescenza professionale, e, in secondo luogo, perché le politiche di sostegno al reddito non necessariamente sono politiche passive ma al contrario possono configurarsi anche come misure di promozione dell'autonomia e della progettualità individuale, come tali non contrapponibili *tout court* alle misure di attivazione e quindi alle c.d. politiche attive

⁽⁴¹⁾ Per identificare gli specifici interventi delle suddette politiche si fa in genere riferimento alla classificazione elaborata da Eurostat con il modulo *Labour Market Policies*, che classifica le politiche del lavoro *attive* in ben sette categorie (supporto e orientamento alla ricerca dell'occupazione; formazione e addestramento; schemi di suddivisione del lavoro; incentivi all'occupazione; politiche di inserimento dei disabili; creazione diretta di lavoro nel settore pubblico; incentivi alle nuove attività d'impresa) e le politiche *passive* solo in due (tutela economica dei disoccupati e schemi di pensionamento anticipato).

⁽⁴²⁾ Tale approccio pare rinvenirsi anche nel d.lgs. n. 150/2015 nella parte in cui comprende i fondi interprofessionali tra i soggetti della "rete dei servizi per il lavoro".

(⁴³). In effetti, come fatto rilevare da alcuni, anche in considerazione delle evidenze di tipo valutativo a cui abbiamo assistito nel corso del tempo, sarebbe più opportuno distinguere tra «politiche che funzionano e politiche che non funzionano» (⁴⁴). Nel disegno delle singole politiche *concrete*, infatti, si dovrebbe preferibilmente considerare che l'efficacia delle politiche "attive" dipende sia dall'interazione tra componenti "attive" e "passive" nonché dal contesto economico in cui esse vengono calate.

Il riferimento al contesto, tuttavia, è spesso mancato al legislatore che nel corso degli ultimi anni è intervenuto più o meno decisamente sulle politiche *attive* del lavoro (⁴⁵). In particolare se si tiene in considerazione che il quadro evolutivo della normazione sul mercato del lavoro si è intrecciato con due tentativi di riforme della Costituzione, la prima andata buon fine nel 2001, la seconda fallita in seguito al referendum del 2016 (⁴⁶).

Le suddette riforme si sono caratterizzate, dunque, per la promessa (ma subito disattesa) integrazione fra riforme del mercato del lavoro e riforme istituzionali basate sul decentramento amministrativo, in un primo momento "a Costituzione invariata", al fine di determinare un "valore aggiunto" nelle politiche pubbliche per l'occupazione e una migliore qualità dell'offerta dei servizi a lavoratori ed imprese, antepoendo importanti e necessarie riforme del lavoro alla ridefinizione organica delle competenze e dei poteri di gestione del mercato del lavoro e delle politiche attive.

Questi provvedimenti, tuttavia, se da un lato hanno lasciato un cantiere ricco di materiali divenuti obsoleti in poco tempo (come ad esempio quelli concernenti forme contrattuali del lavoro dipendente), dall'altro ci consegnano un quadro di riferimento del "mercato del lavoro", la cui moderna struttura, seppur per alcuni versi inapplicata, è desumibile dalla costruzione normativa del Titolo II del d.lgs. n. 276 del 2003 e dal d.lgs. n. 150/2015 (⁴⁷).

(⁴³) Ad esempio, la l. n. 92/2012 intendeva rinnovare le politiche attive in Italia adattandole alle mutate condizioni del contesto economico e assegnando loro il compito di aumentare la "occupabilità" dei soggetti ed il tasso di occupazione del sistema, oltre che creare "canali di convergenza" tra offerta e domanda di lavoro. Gli interventi di attivazione sottendevano un patto di mutua responsabilità/obbligazione tra enti preposti all'offerta di servizi per il lavoro, lavoratori e datori di lavoro. Attraverso un regime di sussidi di disoccupazione (ASpI), si rafforzava la necessità di aggiungere al generico "aiuto" ai soggetti deboli e a rischio di emarginazione l'esigenza di contrastare abusi e disincentivi connessi con l'operare dei sussidi, arrivando a "imporre" determinati interventi concreti, in una logica di prevenzione di possibili abusi e rischi di emarginazione. Nella stessa ottica pare potersi interpretare l'intervento normativo di cui al D.L. 28 gennaio 2019 n. 4, convertito in L. 28 marzo 2019, n. 26, che introduce nel nostro ordinamento il reddito di cittadinanza.

(⁴⁴) Cfr. P. SESTITO, *Coordinamento aperto e politiche dell'occupazione*, in *Sussidiarietà e coordinamento aperto: un metodo per le politiche sociali in Europa* (Seminari Europei della Fondazione G. Agnelli, Torino, 15 maggio 2002; in www.fga.it/fileadmin/storico/pdf).

(⁴⁵) Sulla spinta dell'Unione europea, anche grazie alle sentenze della Corte di Giustizia il nostro Paese ha dedicato a queste un'attenzione meno superficiale solo a partire dalla metà degli anni Novanta, nel quadro delle riforme amministrative avvenute con l'approvazione delle Leggi "Bassanini" – L. n. 59/1997 (recante *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*), seguita dalle leggi n. 127/1997 ("Bassanini bis"), n. 191/1998 (Bassanini *ter*) e n. 50/1999 ("Bassanini quater") – e dei successivi provvedimenti attuativi.

(⁴⁶) Possono essere ascritti a tale disegno gli interventi realizzati inizialmente con la l. n. 196/97, proseguiti con la riforma del mercato del lavoro secondo la l. n. 30/2003 e il d.lgs. n. 276/03, la l. n. 92/2012 e, da ultimo con il d.lgs. n. 150 del 2015.

(⁴⁷) Cfr. G. Canavesi, *Cfr. G. Canavesi, Appunti sulla nozione giuridica di mercato del lavoro*, WP CSDLE "Massimo D'Antona", 349/2018.

Quello che ci preme evidenziare, con le pur brevi considerazioni che precedono, e che meriterebbero di essere approfondite in altri contesti, sono le difficoltà a individuare ed analizzare le trasformazioni avvenute ed in atto nel diritto del mercato del lavoro. Innanzitutto, per la complessità nel circoscrivere contorni definitivi chiari e precisi, potendosi evidenziare la polisemanticità del termine in relazione alle lenti indossate dall'interprete; poi per il complesso e rapido sviluppo che la materia ha avuto nell'ultimo ventennio, agito soprattutto attraverso leggi delega che se da un lato hanno avuto il pregio di rispondere con immediatezza alle necessità contingenti del governo "del momento" ⁽⁴⁸⁾, dall'altro hanno di fatto limitato (e in alcuni casi eliminato) la discussione parlamentare e il confronto con le parti sociali o comunque con coloro che di tali leggi erano destinatari; infine per l'indubbia influenza che sulla regolazione del mercato del lavoro riverberano le esigenze economiche, i bisogni sociali, le necessità politiche di coloro che si accingono a disegnare un intervento di regolazione.

A tutto ciò si aggiunga che, sovente, l'enunciazione di principio si scontra nella sua applicazione con i diversi interessi (o più semplicemente con una differente "visione") di coloro che tale enunciato devono renderlo effettivo attraverso atti amministrativi, azioni, attività. Questa difficoltà è più evidente nel diritto del mercato del lavoro e nella sua componente *attiva*, più che in ogni altro ramo del diritto del lavoro, rendendo pressoché vano ogni tentativo di riforma che non faccia i conti con tale visione complessiva del fenomeno riformatore. A questa miopia, infatti, possono essere ascritti i fallimenti sostanziali dei tentativi di riforma che dalla fine del secolo scorso hanno provato a rimettere mano al complesso sistema di attivazione dei soggetti nel mercato del lavoro. Il risultato è che il mercato del lavoro italiano è tra i meno efficienti in Europa (per partecipazione al mercato del lavoro, per partecipazione delle donne e dei giovani, per incidenza di disoccupati di lunga durata, per discriminazioni della forza lavoro immigrata, per divario nord-sud, ecc.), benché il Paese goda di un tessuto industriale tra i più avanzati. Un paradosso che se perpetrato può avere il solo effetto di indebolire il potenziale economico del Paese e minacciarne la coesione sociale ⁽⁴⁹⁾.

È di tutta evidenza tuttavia che le *politiche* dedicate al mercato del lavoro hanno assunto negli ultimi anni un'importanza crescente, tale da superare il loro tradizionale ambito di efficacia e d'interesse, in quanto misure che, anche se formalmente mirate a gruppi variamente ampi o ristretti di soggetti (lavoratori, imprese, da ultimo anche famiglie dopo l'istituzione del reddito di cittadinanza), di cui si propongono di modificare in un senso desiderato la condizione e/o il comportamento mediante l'applicazione di un trattamento (predisposizione di una tutela, offerta di un servizio, erogazione di un incentivo, imposizione di un obbligo), hanno tuttavia una rilevanza e una incidenza (economica, finanziaria e istituzionale) più generale.

Proprio per queste caratteristiche e per la capacità di interferenza delle politiche di attivazione nel mercato del lavoro con altre politiche pubbliche (istruzione, ricerca e

⁽⁴⁸⁾ La *decretazione d'urgenza* ha assunto un ruolo dominante già nella fase precedente l'inizio della crisi. Dati ufficiali riferiti alle tre legislature del decennio 2006-2016 denunciano l'evolversi e il consolidarsi del ricorso allo strumento del decreto legge. Col risultato che talune caratteristiche tipiche dello strumento si sono sbiadite, convertendosi il decreto legge sempre più spesso in «atto ordinario di legislazione ad *iter* garantito».

⁽⁴⁹⁾ Questi assunti, ripresi sommariamente dal Rapporto Paese Italia pubblicato il 20 febbraio 2020 dalla Commissione europea nell'ambito del semestre europeo, sono molto netti nel valutare insufficiente la performance del mercato del lavoro italiano. Il Rapporto paese della Commissione europea è significativo perché elaborato con raccolta di notizie pervenute sia dal governo che dalle parti sociali europee e nazionali.

sviluppo, sostegno alle imprese, lotta alla povertà, sanità, recupero urbano, ecc.), tale nozione è piuttosto ampia.

In virtù di quanto appena evidenziato e del momento emergenziale che stiamo vivendo, crediamo, dunque, sia impensabile immaginare – quantomeno nell'immediato – un ulteriore disegno riformatore del sistema di politiche *attive* del lavoro. Così come allo stesso modo non pare il momento adatto per verificare se le “politiche del lavoro”, in cui si è cimentato il legislatore italiano sin dalla fine degli anni Novanta, anche tendenzialmente coerenti con le norme e/o le indicazioni dell'Unione europea, abbiano prodotto i risultati sperati, tali da poter sostenere che le trasformazioni a cui – ancora – stiamo assistendo, abbiano inciso effettivamente sul diritto del mercato del lavoro, modificando le condizioni soggettive ed oggettive dei destinatari delle politiche.

10. L'Italia e le politiche del lavoro: spunti per una nuova fase

La crisi inaspettata derivante dalla pandemia dal Covid-19, che in alcuni Paesi si è andata sommando a quella mai definitivamente superata innescatasi nel 2008, ha prodotto una situazione drammatica. Il 30 aprile u.s. il governo italiano ha stimato il deficit su base annuale a 10,4% del PIL, con un rapporto debito/PIL pari al 155,7%, e presentato a Bruxelles un programma di stabilità che elenca le spese sostenute per il contrasto della crisi pandemica. In rapporto ai piani di stabilità presentati dagli altri Paesi membri, appare scontato che sarà l'Italia uno dei maggiori beneficiari del SURE. Il punto è, dunque, individuare quali politiche dovrà incentivare il SURE per far sì che questo sforzo finanziario sia anche foriero di maggiore efficienza del mercato del lavoro del nostro Paese.

Nelle raccomandazioni specifiche per Paese nell'ambito del coordinamento delle politiche del lavoro, la Commissione ricorda come l'Italia sia entrata nella crisi pandemica con alcune debolezze circa la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, con salari medi sotto la soglia di sussistenza, forti diseguaglianze regionali e tra zone rurali e aree urbane.

A ciò si aggiunga che il tasso di partecipazione al mercato del lavoro risulta il più basso dell'Unione, con un tasso di disoccupazione eccessivamente alto, peraltro stimato all'11,8% a fine 2020.

Pertanto, secondo la Commissione il nostro Paese dovrebbe:

- a) costruire reti di protezione sociale in grado di offrire un reddito adeguato a prescindere dalla condizione occupazionale (ad esempio chi lavora con contratti non standard), con particolare attenzione a coloro che non riescono ad accedere ai sistemi di protezione sociale (lavoratori irregolari) ⁽⁵⁰⁾;
- b) aumentare i servizi all'impiego e all'inclusione sociale, auspicando quindi che si lavori per migliorare la transizione verso contratti stabili e, soprattutto, che si incoraggi la partecipazione al mercato del lavoro di donne e giovani, non essendo

⁽⁵⁰⁾ Si cita la «regolarizzazione dei lavoratori stranieri in settori dove l'economia informale è ritenuta più importante».

- state in grado le recenti riforme di migliorare la capacità dei servizi per l'impiego di incrociare domanda e offerta di lavoro;
- c) intervenire per ridurre le carenze circa l'integrazione tra servizi per l'impiego e altri servizi sociali (come ad esempio quelli che consentono una migliore riconciliazione dei tempi del lavoro e della famiglia) e la formazione professionale;
 - d) migliorare l'accesso all'educazione degli adulti e alla formazione professionale (ritenuta una priorità), anche investendo in apprendimento a distanza e nelle competenze digitali della forza lavoro;
 - e) agire sui divari territoriali e tra i gruppi sociali, prestando maggiore attenzione alla condizione dei figli di stranieri non-comunitari;
 - f) immaginare una rinnovata agenda di riforme del mercato del lavoro che persegua prioritariamente investimenti nella transizione verso un'economia più sostenibile e tecnologicamente più avanzata.

Inoltre, in riferimento alla crisi in atto, la Commissione raccomanda all'Italia di intraprendere misure per mitigare l'impatto della crisi sull'occupazione, introducendo misure flessibili di organizzazione dell'orario di lavoro (in sostanza, rendere più flessibile la Cassa integrazione nelle sue varie configurazioni) e rafforzare il supporto attivo all'occupazione.

Appare, pertanto, legittimo attendersi che il nostro Paese abbia il coraggio di dirigere con decisione le risorse disponibili verso questi obiettivi e utilizzare tutte le possibili opportunità offerte dalle risorse europee: Fondo sociale europeo, Fondi strutturali, SURE, in attesa della decisione del Consiglio sul *Recovery Plan* e dei nuovi strumenti finanziari in esso proposti) ⁽⁵¹⁾.

Ma questi strumenti comunitari resterebbero privi di un loro valore aggiunto se operassero senza un obiettivo comune e un'assunzione di responsabilità ulteriore da parte dei governi nazionali. Le Raccomandazioni appena pubblicate dovrebbero ispirare riforme di ampio respiro, la cui efficacia dipenderà dall'utilizzo – sapiente e coordinato – di risorse proprie e risorse comunitarie, con una capacità di azione del governo nazionale rafforzata da un rapporto costruttivo e dialettico con le Istituzioni e i Partner europei. Solo in un tale contesto sarà possibile creare quelle condizioni di fiducia reciproca che potrebbero portare l'Europa a fare un uso stabile di strumenti di sostegno come il SURE ⁽⁵²⁾.

In definitiva, il nostro Paese potrebbe contare da qui a pochi mesi su una dotazione finanziaria importante. La crisi potrebbe rivelarsi cruciale per una svolta positiva non solo sulle politiche del lavoro. Pur esulando dalla nostra analisi il dettaglio degli *altri* interventi, è opportuno rilevare come sia necessario, dunque, legare le misure di politica del lavoro alle scelte da compiere in materia fiscale e di bilancio, in quelle di politiche industriali, ambientali, istituzionali, tutte oramai indissolubilmente legate.

Appare, pertanto, di fondamentale importanza elaborare un preciso piano di intervento immediatamente attuabile e, successivamente, valutabile negli effetti, così da poter

⁽⁵¹⁾ Sul punto si v. l'approfondita analisi di Tassaroli L., *Tutela del lavoro e emergenza da Covid-19. Coronavirus Response Investment Initiative (CRII)*, in *Diritto on Line*, 30 marzo 2020, Treccani.it.

⁽⁵²⁾ Come detto, la clausola di sospensione del patto di stabilità e crescita non sospende i processi della governane economica ed in particolare la sorveglianza multilaterale all'interno del semestre europeo continua. Questo attribuisce alle istituzioni europee un coordinamento rafforzato delle politiche nazionali che hanno ora uno strumento in più che è il SURE. È bene tener presente che tale livello di controllo sovranazionale non può essere qualificato come condizionalità in quanto l'assistenza finanziaria del SURE non è condizionata all'introduzione di riforme.

rendere conto dei progressi compiuti in direzione degli obiettivi prefissati ⁽⁵³⁾, e che tenda da un lato a rendere più facilmente fruibili le misure di organizzazione flessibile del lavoro per i soggetti in continuità di rapporto, dall'altro a sviluppare una misura di *supporto attivo all'occupazione* per i soggetti non in costanza di rapporto.

Non si vuole sostenere che sia necessario ripensare il sistema, anzi, al contrario, appare quanto mai opportuno intervenire chirurgicamente per non disperdere gli sforzi e le risorse investite nelle norme tampone che nei giorni scorsi hanno visto la luce (Cassa integrazione, Blocco dei licenziamenti, Reddito di emergenza).

Sarebbe miope, tuttavia, pensare di superare la crisi (non solo sanitaria ma anche economica) continuando a finanziare a “tempo indeterminato” interventi di mantenimento dell'occupazione. Bisogna preparare, per tempo, il sistema ad accogliere un numero (molto probabilmente importante) di soggetti che, alla conclusione delle misure emergenziali citate, potrebbero trovarsi “sul” mercato, perché espulsi dai circuiti produttivi che non hanno resistito alla crisi. Solamente i sistemi che si saranno preparati ad un tale impatto, combinando efficacemente componenti passive ed attive delle politiche del lavoro, potranno reggere l'urto e salvare il proprio modello economico e, soprattutto, sociale.

11. Elementi per la definizione di una misura di “supporto attivo all'occupazione”

Per quel che riguarda i lavoratori disoccupati o a rischio di disoccupazione lo schema su cui fondare una misura che possa essere immediatamente attuabile e universale nell'applicazione, non può non essere quello dell'Assegno di ricollocazione *ex art. 23* del d.lgs. 150 del 2015, seppur con qualche piccola modifica che tenga conto delle esperienze (anche di misure regionali) e delle rinnovate esigenze sociali ed economiche che si sono prodotte in seguito alla crisi pandemica. L'assegno di ricollocazione, tra l'altro, in quanto misura di politica attiva del lavoro ha dimostrato una *vis* attrattiva non indifferente, avendo attratto nello schema di riferimento, negli anni successivi, i soggetti in cassa integrazione (legge n. 205/2017), i beneficiari del REI (d. lgs. n. 147/2017) e da ultimo i beneficiari del reddito di cittadinanza (d.l. 4/2019 convertito nella legge 28

⁽⁵³⁾ Con la precisazione che, per valutare gli effetti di una politica del lavoro, non si deve certo far riferimento esclusivamente al disegno del regolatore ma alla politica in concreto realizzata.

Il monitoraggio del processo di attuazione delle politiche del lavoro è un elemento essenziale del *mestiere* di chi legifera e di chi governa. Quanto più le azioni di monitoraggio si estendono agli esiti, tanto più esse sono utili. Non solo per una *statica* verifica del successo o dell'insuccesso (o dell'efficacia concreta) di un determinato provvedimento, ma anche per una *dinamica* valorizzazione del monitoraggio; affinché esso fornisca *input* alla successiva, inevitabile (a rigor di logica) fase di ri-scrittura di una determinata politica (o di un determinato provvedimento), e quindi alla stessa riformulazione del linguaggio e della tecnica. Se il monitoraggio è utilizzato per retroalimentare la progettazione ulteriore, e quindi la tecnica ed il linguaggio, esso contribuisce a rispondere pienamente alla domanda di primario interesse se una determinata politica sia stata o no efficace. Ma allo stesso tempo fornisce una risposta che valica l'ambito del singolo provvedimento e si estende fatalmente alla politica legislativa e/o regolativa di una determinata fase storica. In tal modo, gli insegnamenti appresi dall'attuazione (buona o cattiva che sia) di una serie di provvedimenti o di politiche diventano occasioni per «apprendere a legiferare meglio» in senso lato. Si convertono cioè in *moduli formativi* dell'azione legislativa.

marzo 2019, n. 26). Non vorremmo che il riferimento possa essere interpretato in maniera equivoca, avremmo infatti potuto indicare altri *assegni o doti* in uso in svariati contesti regionali del nostro Paese e che hanno avuto anche maggior fortuna in termini di risultati. Sarebbe stata, tuttavia, necessaria una valutazione comparativa tra differenti politiche. Nella loro accezione di *politiche pubbliche*, anche quelle del lavoro, infatti, sono connotate da tre dimensioni, tutte necessarie ai fini della valutazione della loro efficacia ed effettività: i soggetti destinatari (cioè l'obiettivo delle politiche), il trattamento offerto, il risultato perseguito e conseguito⁽⁵⁴⁾.

Dovendo operare una scelta, pertanto, e tenendo in considerazione le analisi effettuate sulle difficoltà che tale misura ha incontrato nella sua diffusione⁽⁵⁵⁾ e le possibili soluzioni, abbiamo optato per lo schema che si situa alla base dell'Assegno di ricollocazione che, a nostro avviso, si presta a essere tipizzato come schema classico delle politiche di attivazione dei soggetti in voga – non solo – nel nostro Paese, potendo ravvisare tra gli elementi essenziali: l'iscrizione (più o meno obbligatoria), la profilazione, la scelta del soggetto erogatore, la presa in carico del soggetto, l'orientamento e, infine, il vero e proprio accompagnamento al lavoro.

Su queste basi, e in relazione alle opportunità di cui potremo disporre e agli obblighi a cui dovremo ottemperare, appare quantomai necessaria un'assunzione di responsabilità di tutti i possibili soggetti coinvolti – il riferimento è volutamente alla *Rete dei servizi per il lavoro* di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 150/2015 – per la definizione e la gestione di una misura universalistica e strutturale di “supporto attivo all'occupazione” (per usare termini comunitari), che superi le divisioni e i contrasti (in alcuni casi anche solo “terminologici”) a cui abbiamo assistito negli ultimi anni.

Facendo tesoro delle esperienze positive e negative, questo è probabilmente il momento più adatto per allargare la base culturale necessaria ad un migliore funzionamento del mercato del lavoro, disegnando una misura universale (seppur residuale rispetto alle esistenti) che possa essere applicata ad un numero “importante” di soggetti che, in virtù della crisi, potrebbero doversi reimpiegare nel futuro più prossimo.

La misura “supporto attivo all'occupazione” dovrebbe avere come elementi qualificanti: a) l'erogazione di un sostegno a coloro che aderiscono alla misura (qualora privi di altre forme di sostegno al reddito); b) un elenco di soggetti erogatori chiuso ed individuato, sottoposti a valutazione periodica e rating pubblico; c) un forte legame con i livelli essenziali delle prestazioni; d) la certezza di tempi, format, procedure di gestione, la cui assenza spesso influisce negativamente sui risultati della stessa; e) un sistema informativo stabile; f) la remunerazione a costi standard per le attività a “processo”; g) una importante dotazione per la formazione e la riqualificazione dei soggetti beneficiari; h) una remunerazione per le attività a “risultato”; i) una forte spinta verso la specializzazione degli operatori, l) un importante incentivo ai datori di lavoro che assumo i destinatari della misura.

⁽⁵⁴⁾ Direttamente derivante da quest'ultima dimensione è il quesito che “sorge spontaneo” rispetto ad ogni politica del lavoro, così come di fronte ad ogni altra politica pubblica: «il provvedimento, e quindi il trattamento, è stato efficace? Ha soddisfatto i suoi destinatari? Ha inciso positivamente sul problema che l'ha motivato?» Il decisore politico dovrebbe muoversi avvalendosi di un'adeguata evidenza empirica, ottenuta con strumenti analitici rigorosi che meriterebbero altri approfondimenti che, tuttavia, esulano dall'economia di questo lavoro.

⁽⁵⁵⁾ Tra le difficoltà, solo per citarne alcune, possono essere ricordate la scarsa attrattività della misura nei confronti dell'offerta di lavoro, la scelta dei soggetti erogatori che hanno privilegiato misure alternative di politica regionale, l'applicazione blanda della condizionalità, l'instabilità del sistema informatico deputato alla gestione.

Una misura così configurata accoglierebbe i dettami europei sopra ampiamente richiamati e avvicinerrebbe l'Italia agli standard europei, non per imitazione di altri sistemi nazionali ma perché aderirebbe ai principi proposti da strumenti comunitari come il Pilastro sociale o le Linee guida sull'occupazione e potrebbe, dunque, aspirare ad essere finanziata con le risorse – in uso o in via di definizione – europee.

Tali elementi, che possono sembrare scontati in via teorica, non sono rinvenibili nella loro totalità in nessuna delle misure di politiche del lavoro *attive* nel nostro Paese.

I ritardi nell'attuazione o la scarsa efficacia di talune delle misure che hanno visto la luce nell'ultimo decennio, infatti, sono dipesi dalla mancata previsione (o effettiva implementazione) di uno o più elementi di quelli appena elencati, inducendo (anche se indirettamente) comportamenti che hanno scoraggiato il ricorso alla misura e, in alcuni casi, suggerendo comportamenti di *creaming*.

Inoltre, riteniamo che possa risultare di fondamentale importanza che il “supporto attivo all'occupazione” possa essere reso “strutturale”, quantomeno per un periodo di tempo congruo. La logica degli “avvisi” e dei “bandi” non consente agli attori del mercato del lavoro una programmazione che possa tenere conto delle esigenze utili ad un'efficace intermediazione tra la domanda e l'offerta di lavoro, soprattutto se per alcuni beneficiari si ravvisasse la necessità di una formazione o riqualificazione utile al reinserimento professionale.

Siamo ben consci che, nonostante siano passati cinque anni dal d.lgs. n. 150/2015, rimangano ancora alcuni importanti nodi da sciogliere – e divergenze da appianare – per il funzionamento perfetto del mercato del lavoro e della rete dei servizi, tuttavia l'opportunità è irripetibile: la dotazione finanziaria di cui possiamo disporre deve essere utilizzata con immediatezza e con obiettivi precisi a beneficio dei lavoratori e delle imprese e, dunque, del sistema Paese. È necessario rinviare a momenti successivi la soluzione di problematiche che necessitano interventi di *maquillages* normativo riguardanti la riformulazione dei requisiti per gli accreditamenti nazionali o regionali, le modellizzazioni e gli sforzi definitivi per superare (anche) le differenze terminologiche, una più puntuale definizione del rapporto tra i ruoli di indirizzo, coordinamento, applicazione, attivazione, monitoraggio e valutazione delle politiche che coinvolga il Ministero del lavoro, l'ANPAL, l'INAPP, le Regioni e, dove sono previste le agenzie regionali.

A nostro avviso, l'ottica di intervento deve essere quella di sperimentare una nuova metodologia di valorizzazione della rete dei servizi impegnati nell'erogazione di politiche del lavoro e, dunque, nuove forme di integrazione tra soggetti pubblici e privati finalizzate al mantenimento e alla promozione dell'occupazione non con una ulteriore riforma, bensì con una nuova misura che sia in grado di fornire un adeguato supporto e competenze specialistiche nell'ambito dei servizi di accompagnamento (e di riqualificazione) al lavoro tanto alle imprese che ai lavoratori. Siamo convinti che attraverso tale via si possa arrivare ad una forma di “cooperazione attiva” tra soggetti che punti ad un obiettivo comune: l'erogazione di servizi di qualità a tutti i destinatari della misura, attraverso un approccio cooperativo in cui gli attori coinvolti collaborano insieme in funzione dell'obiettivo.

Affinché questo avvenga sono necessarie scelte coraggiose che, in via esemplificativa, possono essere riassunte nelle seguenti.

- Gestione centralizzata della misura;
- Misura declinata regionalmente per target, settori, territori;
- Partecipazione della rete dei servizi sin dalla fase della definizione.

Dal punto di vista operativo, poi, tale misura dovrebbe puntare sul coinvolgimento di tutti gli attori principali necessari per raggiungere l'obiettivo, attraverso:

- Sostegno al reddito per i beneficiari (anche per i *self-employed*);
- Riconoscimento economico ai soggetti erogatori, che tenga in considerazione la parte per le attività “a processo” solo per i soggetti con un basso indice di profilazione e la parte “a risultato” per il servizio di accompagnamento erogato al raggiungimento del risultato occupazionale, comprensivo però della formazione necessaria all'*upskilling*;
- Elevato incentivo all'occupazione declinato in base alla profilazione del beneficiario, al settore/territorio da rilanciare/sviluppare

Gli ultimi due punti in particolare possono, a nostro avviso, risultare di fondamentale importanza, purché si leghino i riconoscimenti previsti alle (oramai improcrastinabili) scelte di politica industriale necessarie al rilancio del sistema Paese.

Nel far ciò, l'Italia potrebbe dimostrare di incanalarsi nel solco europeo, facendo tesoro delle indicazioni delle Linee guida per l'occupazione, dei principi del Pilastro e degli OSS

Le politiche per il lavoro e per la produzione si dovrebbero sostenere a vicenda. Oggi più che mai. Infatti, ad una disponibilità importante di liquidità complessiva dovrà corrispondere un innalzamento degli investimenti netti, sia pubblici che privati. Per non veder svanire un'ulteriore opportunità di modernizzazione del Paese, è necessario dotarsi di un riferimento strategico univoco. L'Unione europea indirizza la spesa per investimenti verso l'economia verde e la digitalizzazione; in tal senso l'incentivo alle assunzioni dovrebbe “spingere” questi settori, con interventi “selettivi” in grado di orientare le scelte di investimento, così come gli interventi formativi necessari alla riqualificazione dei lavoratori e dei disoccupati ⁽⁵⁶⁾. Non va poi trascurato l'obiettivo di aumentare la quota di PIL generato dalla manifattura e dalle infrastrutture sociali. Una strategia di questo tipo dovrebbe indurre un cambiamento del modo con cui produciamo, lavoriamo e consumiamo. È necessario, quindi, accompagnare le persone (in quanto lavoratori o cittadini) attraverso il cambiamento fornendo ad esse la certezza che i benefici di politiche lungimiranti siano accessibili a tutti. Ecco allora che il rapporto simbiotico tra riforma del mercato del lavoro e rilancio delle politiche industriali emerge con più chiarezza. È nell'efficienza del mercato del lavoro che si genera la stabilità sociale ed è nella stabilizzazione del posto di lavoro che si realizza il progresso sostenibile. In particolare, la ripresa delle attività economiche e produttive interrotte dalle misure di confinamento impone un'ulteriore sfida, è necessario che la prestazione lavorativa sia restituita al lavoratore. Le misure di sostegno al reddito consentono il mantenimento del rapporto di lavoro ma è nell'esecuzione della prestazione che si realizza la persona e si esprime il suo potenziale sociale ed economico. Ed è a questa condizione di pieno impiego e di sviluppo della persona nel lavoro che devono ambire gli strumenti per l'occupazione nel periodo post-crisi pandemica. Anche nelle misure emergenziali è necessario mantenere una continuità applicativa delle tutele fondamentali del lavoro e questo aspetto ricade nella costruzione di scenario che SURE contribuisce a delineare ⁽⁵⁷⁾.

⁽⁵⁶⁾ Una prima funzione importante in tale senso potrebbe svolgerla il fondo di recente costituzione presso l'ANPAL, Fondo Nuove Competenze, ad opera dell'art. 88 del D.L. 19 maggio 2020, n. 34.

⁽⁵⁷⁾ Abbiamo così interpretato il pensiero di Silvana Sciarra in Silvana Sciarra, *European Social Policy in the Covid-19 Crisis* IACL-IADC Blog (14 May 2020) <https://blog-iacl-aidc.org/social-rights/2020/5/14/european-social-policy-in-the-covid-19-crisis>, ulteriormente elaborato nella sua

12. Il SURE e “i suoi fratelli”: un’opportunità unica per ripensare il modello italiano verso la sostenibilità e la crescita

Questo *excursus* sulle caratteristiche di uno strumento innovativo come il SURE consente di fare il punto sull’evoluzione delle politiche europee in materia di occupazione, fino a prefigurare un mercato del lavoro europeo unico. Di questo, l’Italia è una porzione importante benché i suoi 60 milioni di abitanti (13,4% dell’UE 27) esprimano una popolazione attiva di soli 25 milioni di persone ⁽⁵⁸⁾.

Con il SURE l’Unione europea esplora i suoi limiti, spingendosi oltre le “colonne d’Ercole” della *fiscal capacity e*, trainata dalla Commissione europea e dal Parlamento europeo, tenta di fare ciò che il processo di integrazione imporrebbe: dotarsi di strumenti di stabilizzazione automatica degli investimenti e dell’occupazione che, ormai da anni, vengono ritenuti uno sbocco quasi obbligato dell’Euro. In gioco, dunque, vi è anche la posizione dei lavoratori che è sensibilmente peggiorata negli anni del dominio della *governance* delle finanze pubbliche ⁽⁵⁹⁾.

In tal senso, il SURE preconizza una strategia più ampia in grado di proiettare il processo di integrazione europea verso il futuro, sulla spinta drammatica di una crisi sanitaria, sociale ed economica dal carattere eccezionale.

Tale percorso è, e sarà, disseminato di ostacoli. La dinamica istituzionale può esser così sintetizzata: i governi sono lungimiranti nel costruire istituzioni comuni salvo arroccarsi a difesa dei propri interessi più immediati quando, poi, con le stesse istituzioni, si pongono in atteggiamento negoziale. Calza qui la metafora usata in passato degli Stati membri che, nella gestione della moneta unica in un mercato unico, si comportano come azionisti dell’Euro e non come partner di un progetto comune ⁽⁶⁰⁾.

Nella formazione del regolamento che istituisce il SURE si è assistito ancora una volta alla medesima dinamica ed ancora oggi, a fine giugno 2020, l’emissione del debito europeo, necessario a renderlo operativo, ha un calendario incerto, avendo alcuni Stati assunto una posizione di attesa rispetto all’attivazione delle garanzie previste dal regolamento.

Tuttavia, il SURE va a incidere su un punto nevralgico delle politiche sociali europee. Infatti, attraverso il suo potere incentivante, promuove un “avvicinamento” degli istituti e delle regole dei mercati del lavoro nazionali, sfidando il tabù della presunta competenza esclusiva degli Stati membri su questa materia. Dai processi di sorveglianza reciproca per l’attivazione di questi strumenti, a nostro avviso, l’Italia potrebbe trarre

relazione in *Le sfide del lavoro, della solidarietà, della finanza e del welfare nell’Italia del dopo COVID-19*, Università degli Studi di Roma tre, dell’8 maggio e disponibile integralmente su <https://www.youtube.com/watch?v=YVR5ZyPg2ec>.

⁽⁵⁸⁾ Dati EUROSTAT 2019 *Popolazione* e 2020 *Labour Force Survey*.

⁽⁵⁹⁾ Il declino della classe medio-bassa occidentale (in particolare i percettori di reddito da lavoro in Europa) è documentata da Branco Milanovic in *Ingiustizia globale. Migrazioni, diseguaglianze e il futuro della classe media*, LUISS, Roma, 2017.

⁽⁶⁰⁾ Abbiamo analizzato la questione in *Tecniche legislative e politiche del lavoro*, di Arrigo, Cilento, Limardo, a cura di Enrico Limardo, Collana Agonalis, Editoriale Scientifica, Napoli 2016.

beneficio da un serio confronto con i partner europei che, in alcuni casi, hanno dimostrato nel tempo di saper sviluppare politiche del lavoro più efficaci.

Su cosa, dunque, il *policy-maker* italiano potrebbe basarsi per immaginare una serie di interventi in linea con le richieste dei partner europei? Innanzitutto, sulle raccomandazioni-Paese che la Commissione europea ha proposto recentemente per l'Italia; a ben guardare, infatti, queste sono una rappresentazione autorevole delle sfide a cui il Paese deve far fronte per il mantenimento dell'occupazione, per l'efficacia delle politiche attive del lavoro e di tutela dei soggetti deboli nonché per lo sviluppo di politiche industriali moderne. Queste raccomandazioni, dalla forte valenza politica – perché attivano, come abbiamo visto, ingenti risorse dal bilancio comunitario – vengono connotate come “sociali” perché segnano un cambiamento di rotta delle priorità del coordinamento delle politiche economiche e sociali dell'Unione europea. Un cambiamento iniziato dalla Commissione presieduta da Jean Claude Juncker, e indotto anche da un coinvolgimento più strutturato delle parti sociali europee, e proseguito dalla Commissione Von der Leyen che, nel confermare i quadri strategici sociali (il Pilastro europeo dei diritti sociali, il *Green Deal*, gli Obiettivi dello sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite), ha rivolto all'Italia alcune raccomandazioni che possono essere fonte di ispirazione per il governo.

Preparare il Paese all'utilizzo della dotazione SURE è, quindi, un'occasione da non perdere per arricchire il nostro mercato del lavoro con nuove misure e nuovi strumenti. L'Italia dovrà essere in grado di aumentare la partecipazione dei propri cittadini al mercato del lavoro, eliminare le aree di vulnerabilità e costruire un capitale umano adatto alle sfide del secolo. Affinché possa attraversare le transizioni “gemelle” ambientali e digitali, inoltre, dovrà colmare il deficit di coordinamento tra politiche sociali, economiche ed industriali. Sul punto pare importante ribadire come SURE non sia il solo strumento che l'Unione europea abbia predisposto per la “ripartenza”. Insieme a quest'ultimo è stata approvata una nuova linea di credito del Meccanismo europeo di stabilità al fine di rendere disponibili ulteriori risorse. A questi due, inoltre, devono essere aggiunti i programmi che la Banca europea degli investimenti ha predisposto per le PMI. Come anticipato, le tre reti di protezione rendono disponibili (in totale) circa 540 miliardi di euro per attivazione di prestiti agli Stati membri a bassissimo costo.

La vera opportunità, tuttavia, arriverà dal nuovo quadro finanziario multiennale di 1100miliardi di euro oltreché da una proposta accattivante – il *NextGenerationEU Programme* – che incrementerebbe il budget europeo di circa 750 miliardi di euro attraverso l'emissione di debito europeo ⁽⁶¹⁾.

Come argomentato in questo elaborato, l'opportunità non si coglie alimentando la bulimia normativa del legislatore ma (ri)pensando misure e politiche del e per il lavoro. Con la nuova modalità del Fondo sociale europeo +, così come ripensato nel quadro pluriennale 2021-2027, l'Italia potrà fornire sostegno diretto a milioni di cittadini che ambiscono ad entrare nel mercato del lavoro o che intendano migliorare la propria posizione. Laddove le riforme richiedano capacità progettuale, interventi normativi e investimenti, queste potranno essere rafforzate attraverso il *Recovery and Resilience*

⁽⁶¹⁾ Vedi comunicazione *The EU budget powering the recovery plan for Europe*, Bruxelles 27 maggio, 2020 COM(2020)442 final.

Facility ed il *React-EU Initiative* ⁽⁶²⁾. Se le proposte della Commissione venissero fatte proprie dai governi, infatti, questi due fondi avrebbero una dotazione prossima ai 600 miliardi e a cui l'Italia potrebbe attingere con sovvenzioni o prestiti.

Nell'ambito del Semestre europeo, l'Italia dovrà elaborare dei piani nazionali di riforma che segneranno le priorità per l'accesso alle risorse europee. Questo è un passaggio cruciale: potrà essere interpretato come un mero adempimento burocratico, oppure dare vita ad uno sforzo programmatico di riforma complessiva del sistema Paese che coinvolga le forze economiche e sociali, dimostrando per tale via l'autorevolezza del Paese verso i partner europei.

Le raccomandazioni Paese appena pubblicate, qualora applicate, dovrebbero ispirare riforme di ampio respiro, la cui efficacia dipenderà dal sapiente utilizzo di risorse proprie e risorse europee, con una capacità di azione del governo nazionale rafforzata da un rapporto costruttivo e dialettico con le istituzioni e i partner europei. Solo in un simile contesto sarà possibile creare le condizioni di fiducia reciproca che potrebbe portare l'architettura del governo europeo dell'economia a fare un uso stabile di strumenti come SURE.

Per alcuni Paesi, infatti, sarebbe importante che il SURE sopravvivesse alla crisi ⁽⁶³⁾, rimanendo attivo per integrare la spesa governativa qualora questa dovesse tornare ad espandersi per motivi eccezionali. SURE opererebbe, quindi, come una sorta di stabilizzatore automatico europeo; uno strumento assicurativo finanziato da risorse proprie comunitarie (magari integrato da contributi nazionali per meglio riflettere il carattere assicurativo dello strumento) ⁽⁶⁴⁾, come auspicato all'inizio del periodo legislativo, per far fronte agli squilibri macroeconomici dello spazio Euro. Ciò dovrebbe però avvenire attraverso una rimodulazione, anche legislativa, tale da svincolare lo strumento sia dalla base giuridica unica dell'articolo 122 Tfeu, che dal riferimento specifico al Covid-19 di cui all'articolo 1 del regolamento.

Le prestazioni coperte dal SURE e dagli altri strumenti in divenire, nel rispettare alcune caratteristiche – definite “minime” da fonti autorevoli –, dovranno: essere “generose”, fornire copertura sufficiente, non lasciare segmenti del mercato del lavoro privi di meccanismi assicurativi, dotarsi di politiche attive del lavoro efficaci e, da ultimo, creare le condizioni per riserve finanziarie che, accumulate in periodi di bassa disoccupazione, possano fungere da difesa di prima linea in caso di picchi di disoccupazione provocati da shock economici esterni ⁽⁶⁵⁾. Sarà difficile che queste diventino le “condizionalità” di accesso al SURE, ma se lo strumento dovesse sopravvivere all'emergenza, queste questioni dovrebbero essere sicuramente affrontate anche nella dimensione europea. In tal senso il ruolo dei Paesi membri sarà di

⁽⁶²⁾ Si tratta di nuovi strumenti finanziari predisposti dalla Commissione europea e illustrati nella comunicazione di cui alla nota precedente. Sono costituiti con altrettanti regolamenti che dovranno ricevere l'approvazione del Parlamento europeo e del Consiglio dell'UE.

⁽⁶³⁾ Nel ricco dibattito sulla desiderabilità di rendere stabili strumenti tipo-SURE nell'armamentario dell'UE, si veda il parere favorevole di Silvana Sciarra che non omette tuttavia di evidenziare le difficoltà tecnico giuridiche che ciò potrebbe comportare. Cfr. Silvana Sciarra, *European Social Policy in the Covid-19 Crisis* IACL-IADC Blog (14 May 2020) <https://blog-iacl-aidc.org/social-rights/2020/5/14/european-social-policy-in-the-covid-19-crisis>.

⁽⁶⁴⁾ Questa ipotesi è ben illustrata nel breve paper di Dullien, Fernández, López, Maass, del Prado, von Weizsäcker, *Fit for purpose: a German-Spanish proposal for a robust European Unemployment Insurance*, Friedrich Ebert Stiftung, Madrid, 2019.

⁽⁶⁵⁾ Queste sono le caratteristiche “convergenti” individuate da alcuni esperti Andor, Beetsma, Burgoon, Fischer, Kuhn, Luijckes, Nicoli in *The European Commission's SURE initiative and euro area unemployment re-insurance*, su www.voxeu.org, 6 aprile 2020.

fondamentale importanza: se nel disegnare le politiche nazionali i governi fossero attenti a rispettare i quadri europei di politica sociale, porrebbero le basi per riprendere il discorso sul Meccanismo Europeo di Riassicurazione contro la disoccupazione (*European Unemployment Benefit Scheme*), di cui tanto si è parlato in passato, il cui sviluppo è stato interrotto dall'avvento della crisi pandemica e che da molti è ritenuto uno snodo cruciale nella costruzione di un'Europa sociale.