



*Consiglio Nazionale
dell' Economia e del Lavoro*

L'ASSEMBLEA

(seduta del 26 maggio)

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante *“Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro”* e successive modifiche e integrazioni;

VISTA la legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante *“Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea”* e, in particolare, gli articoli 6 *“Partecipazione del Parlamento al processo di formazione degli atti dell'Unione europea”* e 28 *“Partecipazione delle parti sociali e delle categorie produttive alle decisioni relative alla formazione di atti dell'Unione europea”*, il quale, al comma 2, prevede quanto segue: *“Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei trasmette al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) i progetti e gli atti di cui all'articolo 6, riguardanti materie di particolare interesse economico e sociale. Il CNEL può far pervenire alle Camere e al Governo le valutazioni e i contributi che ritiene opportuni, ai sensi degli articoli 10 e 12 della legge 30 dicembre 1986, n. 936. A tale fine, il CNEL può istituire, secondo le norme del proprio ordinamento, uno o più comitati per l'esame degli atti dell'Unione europea”*;

VISTO il Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure, approvato dall'Assemblea del Cnel il 17 luglio 2019;

VISTA la determinazione del Presidente n. 376 del 24/2/2021, con la quale è stato istituito il Comitato per l'esame degli atti dell'Unione Europea nella fase ascendente;

VISTE le note in data 30/3/2021, 1/4/2021, 6/4/2021, 8/4/2021, 13/4/2021, 15/4/2021, 20/4/2021, 22/4/2021, 27/4/2021, 29/4/2021, 4/5/2021 e 6/5/2021 del Dipartimento Politiche Europee presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri di invio degli elenchi e segnalazione degli Atti dell'Unione europea;

VISTO l'Atto (UE) COM (2021) 148 final *“Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e finanziario e al Comitato per l'occupazione sullo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito della pandemia di COVID-19 a norma dell'articolo 14 del regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio SURE: il punto della situazione sei mesi dopo”*;

VISTE le comunicazioni rese nell'Assemblea del 28 aprile e del 26 maggio 2021;

VISTI i verbali delle sedute del Comitato per l'esame degli atti dell'Unione Europea nella fase ascendente del 10 maggio 2021 e del 24 maggio 2021;

VISTO l'elaborato degli Uffici istruttori del CNEL, redatto sulla base delle osservazioni prodotte dal Comitato di cui al capoverso precedente;

CONSIDERATO che il CNEL si è espresso nella materia in esame con il *Documento di Osservazioni e Proposte concernente “Riformare l'Europa. Occasione per cambiare e rafforzare il modello economico, sociale e l'ordine istituzionale e politico europeo”*, approvato dall'Assemblea il 25 novembre 2020, allegato al presente parere;

CONSIDERATO che il CNEL ha espresso nella materia in esame il Parere sul *“Programma Nazionale di Riforma 2020 e Relazione al Parlamento predisposta ai sensi dell'art. 6, comma 5, della legge n. 243/2012”*, allegato al presente parere;

CONSIDERATO, altresì, che il CESE UE ha espresso nella materia in esame il parere *“EESC-2020-01835-00-01-AC-TRA”*, riportato in allegato al presente atto;

RITENUTO di trasmettere alle Camere e al Governo proprie valutazioni e contributi in merito al predetto Atto (UE) “COM (2021) 148 *final*”;

SENTITO il Segretario Generale, Cons. Paolo PELUFFO;

UDITO il relatore, Comitato Atti UE ex art. 28 della legge n. 234/2012, Consiglieri Giuseppe Gallo e Pierangelo Albini;

ADOTTA

L’unito parere in merito all’Atto (UE) “COM (2021) 148 *final*”.

Prof. Tiziano TREU

SINTESI DELL'ATTO EUROPEO

Lo strumento di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) è stato creato dall'Unione europea per preservare i posti di lavoro e tutelare l'attività economica nel mercato durante la pandemia.

Questo strumento fa seguito agli orientamenti politici della Commissione ed è inteso a proteggere i cittadini europei durante gli shock esterni. In particolare, mira a rispondere agli effetti economici, sociali e sanitari diretti della pandemia di COVID-19 fornendo l'assistenza finanziaria dell'Unione sotto forma di prestiti a condizioni favorevoli agli Stati membri che la richiedano.

Il programma SURE prevede un'assistenza finanziaria fino a 100 miliardi di EUR da utilizzare per contribuire a finanziare regimi di riduzione dell'orario lavorativo o misure analoghe degli Stati membri per proteggere i lavoratori dipendenti e autonomi, nonché determinate misure di carattere sanitario, in particolare nel luogo di lavoro. SURE integra gli sforzi nazionali e offre una seconda linea di difesa per proteggere i lavoratori dal rischio di disoccupazione e dalla perdita di reddito. Con SURE, inoltre, per la prima volta l'UE emette obbligazioni sociali per finanziare l'assistenza finanziaria dell'UE agli Stati membri, muovendo dal suo impegno a favore di una finanza sostenibile.

La relazione, strutturata in sei sezioni, è la prima relazione semestrale sullo Strumento.

La prima sezione riguarda lo strumento SURE e la sua attuazione. Per rendere SURE disponibile, gli Stati membri hanno convenuto di contribuire volontariamente allo strumento mediante controgaranzie dei rischi sostenuti dall'UE, dando conto della forte solidarietà tra gli Stati membri che, nel rispetto del regolamento SURE, possono presentare una richiesta di assistenza finanziaria nell'ambito dello strumento.

La seconda sezione descrive l'utilizzo dell'assistenza finanziaria nell'ambito di SURE, evidenziando gli importi concessi ed erogati, oltre ad altri aspetti finanziari.

La dotazione complessiva stanziata è pari a 100 miliardi di EUR. I tre importi di assistenza finanziaria più ingenti sono stati concessi all'Italia

(27,4 miliardi di EUR), alla Spagna (21,3 miliardi di EUR) e alla Polonia (11,2 miliardi di EUR).

La terza sezione riassume la spesa pubblica e le misure nazionali degli Stati membri coperte da SURE e descrive l'uso effettivo e programmato dell'assistenza finanziaria concessa nell'ambito di SURE, sulla base dei dati comunicati alla Commissione da 17 Stati membri. Alla fine del 2020, era stato utilizzato l'80 % della spesa pubblica totale programmata per le misure ammissibili. La maggior parte dell'assistenza finanziaria SURE è stata utilizzata dagli Stati membri a sostegno delle misure per il mercato del lavoro, mentre un numero limitato di Stati membri la sta utilizzando anche per le misure di carattere sanitario (5% dell'assistenza finanziaria). Si stima che SURE abbia sostenuto tra i 25 e i 30 milioni di persone nel 2020, e che quasi tutti gli Stati membri abbiano speso o programmato di spendere l'importo totale concesso nell'ambito di SURE.

La sezione quarta contiene l'analisi preliminare dell'impatto di SURE da cui si evince tra l'altro che l'aumento dei tassi di disoccupazione registrato negli Stati membri beneficiari è stato nettamente più contenuto rispetto a quello registrato durante la crisi finanziaria mondiale. Oltre alla salvaguardia dei posti di lavoro, SURE ha probabilmente contribuito ad accrescere la fiducia generale nella capacità dell'UE di rispondere efficacemente a una crisi senza precedenti. Gli Stati membri si sono dimostrati favorevoli ad assumere prestiti maggiori e a spendere più di quanto avrebbero fatto altrimenti. L'assistenza finanziaria tramite SURE ha inoltre generato risparmi sui pagamenti degli interessi in diversi Stati membri.

Nella quinta sezione, si esamina il protrarsi delle circostanze eccezionali che giustificano l'applicazione dello strumento SURE, segnatamente la recrudescenza delle infezioni iniziata in autunno. Il nuovo inasprimento delle restrizioni ha frenato la ripresa dopo il rilancio dell'attività economica avvenuto nel terzo trimestre del 2020, mentre alla robusta ripresa dell'industria si contrappone la debolezza del settore dei servizi. Stando alle previsioni d'inverno 2021 della Commissione, l'incertezza e i rischi che accompagnano le prospettive economiche restano, tuttavia, comunque elevati.

La sesta sezione tratta degli obblighi di rendicontazione nell'ambito del quadro dell'UE per le obbligazioni sociali SURE. In essa sono illustrate le

relazioni pertinenti previste dalla sezione 2.4 del quadro dell'UE per le obbligazioni sociali SURE (il quadro). L'introduzione di SURE si iscrive nell'impegno dell'UE a favore della finanza sostenibile, promuovendo lo sviluppo del mercato delle obbligazioni sociali. Il quadro garantisce agli investitori la conformità ai principi delle obbligazioni sociali dell'ICMA (International Capital Market Association). In primo luogo, per quanto riguarda l'assegnazione, occorre indicare la ripartizione dei proventi di SURE per Stato membro beneficiario e per tipo principale previsto di spesa sociale ammissibile. In secondo luogo, la Commissione si è impegnata a riferire sull'impatto dei proventi di SURE sulla base delle informazioni che gli Stati membri beneficiari devono fornire ogni sei mesi sull'utilizzo della spesa pubblica programmata.

Nel complesso i proventi di SURE che sono stati concessi ed erogati agli Stati membri sono stati destinati alla spesa pubblica per regimi di riduzione dell'orario lavorativo e misure analoghe.

Tutto quanto sopra premesso, il CNEL osserva quanto segue:

DISPOSITIVO (PARERE CNEL)

Natura dello strumento

Il Sure è lo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza Covid-19.

Esprime una forte disposizione alla solidarietà per preservare i posti di lavoro e tutelare l'attività economica nel mercato unico.

Il Regolamento è stato proposto dalla Commissione europea il 2 aprile 2020 e adottato dal Consiglio Europeo il 19 maggio 2020.

Gli Stati membri hanno fornito all'UE controgaranzie per il 25% dello stanziamento (25 miliardi di euro) affinché Sure potesse essere finanziato attraverso prestiti obbligazionari sui mercati finanziari.

La dotazione finanziaria, pari a 100 miliardi di euro, è stata messa a disposizione il 22 settembre 2020, dopo la firma degli Accordi di garanzia da parte di tutti gli Stati membri.

La Commissione ha, inoltre, perfezionato gli Accordi bilaterali di prestito con gli Stati membri.

Il 7 ottobre la Commissione ha adottato il Quadro UE per le obbligazioni sociali e tutte le obbligazioni SURE sono state emesse nella forma di obbligazioni sociali, offrendo agli investitori la possibilità di contribuire al benessere collettivo sottoscrivendo strumenti di finanza socialmente responsabile.

I beneficiari

La prima erogazione è avvenuta il 27 ottobre 2020.

La dotazione è stata stanziata ed assegnata, per oltre il 90% del totale a 18 Stati membri.

Ad oggi le erogazioni hanno raggiunto i 53 miliardi di euro.

I tre importi di assistenza finanziaria più ingenti sono stati assegnati:

1. All'Italia, 27,4 miliardi di euro;
2. alla Spagna, 21,3 miliardi di euro;
3. alla Polonia, 11,2 miliardi di euro.

Secondo le disposizioni del Regolamento i primi tre importi di assistenza finanziaria più ingenti non possono superare i 60 miliardi di euro.

Seguono:

4. Belgio, Portogallo, Romania (da 4 a 8 miliardi di euro ciascuno);
5. Cechia, Irlanda, Grecia, Croazia, Slovenia (da 1 a 3 miliardi di euro ciascuno);
6. Bulgaria, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Slovacchia (importo inferiore ad 1 miliardi di euro ciascuno).

Le emissioni obbligazionarie socialmente sostenibili di SURE hanno avuto uno straordinario successo.

Le prime quattro da ottobre 2020 a gennaio 2021 hanno raccolto 53,5 miliardi di euro. Il gradimento degli investitori è stato altissimo. La domanda ha, infatti, superato in media più di 10 volte l'offerta, determinando tassi di interesse molto favorevoli e rendimenti negativi sulle obbligazioni con scadenze pari o inferiori a 15 anni.

L'uso di SURE

Dei 18 Stati membri beneficiari, 15 hanno usato il sostegno per contribuire a finanziare regimi di riduzione dell'orario lavorativo. 14 Stati membri hanno, altresì, finanziato sostegni ai lavoratori autonomi.

Si noti che, nella maggioranza dei casi, i regimi di riduzione dell'orario di lavoro sono stati appositamente istituiti in risposta alla pandemia. Il 5% della dotazione è stato impegnato in sostegni alla sanità.

La Commissione UE stima che nel 2020 SURE abbia sostenuto fra i 25 ed i 30 milioni di lavoratori, pari ad 1/4 della popolazione occupata negli Stati beneficiari, composti da 21,5 milioni di lavoratori dipendenti e da 5 milioni di lavoratori autonomi, circa i 2/3 dei lavoratori che hanno beneficiato di riduzioni di orario nella UE. La copertura del SURE sul totale degli occupati degli Stati beneficiari varia dal 7% al 70%. Per l'Italia è pari al 36% del totale occupati (dipendenti ed autonomi).

L'analisi della Commissione Europea stima, inoltre, che nel 2020 SURE abbia sostenuto fra 1,5 e 2,5 milioni di imprese, pari al 12%-16% delle imprese degli Stati membri beneficiari (col margine di approssimazione derivante dall'incompletezza e disomogeneità dei Rapporti degli Stati membri).

A fine 2020 era già stato utilizzato l'80% della spesa pubblica totale programmata per le misure ammissibili. Quasi tutti gli Stati membri hanno già speso o programmato di spendere l'importo totale concesso da SURE.

L'impatto positivo di SURE

Il tasso di disoccupazione negli Stati membri beneficiari è stato decisamente inferiore a quello della crisi finanziaria 2008-2009, nonostante la caduta del Pil più grave. Si è, infatti, manifestata una maggior rigidità occupazionale rispetto al Pil.

Nel 2009 il Pil UE si ridusse del 5,2% e la disoccupazione aumentò del 2,6%. Nel 2020 il Pil UE ha registrato una caduta del 5,8% ed il tasso di disoccupazione è cresciuto dello 0,7%, a dispetto di una previsione del + 2%.

In Italia l'incremento previsto del tasso di disoccupazione era del 4%, la dinamica reale è stata dello 0,1%.

Durante la crisi pandemica, in altre parole, il tasso di disoccupazione si è mosso relativamente poco, sia a livello europeo che a livello italiano. A

differenza degli Stati Uniti, infatti, la strategia adottata in Europa ha scongiurato aumenti eccessivi della disoccupazione, in primis grazie al rafforzamento degli strumenti di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro, anche con le risorse comunitarie di SURE.

Tale strategia ha determinato un intenso fenomeno di *“labour hoarding”*, cioè la tendenza da parte delle imprese a trattenere presso di sé manodopera inutilizzata in tempo di crisi, tenendo in vita i rapporti di lavoro e riducendone gli orari.

In questo contesto non bisogna dimenticare, tuttavia, che l’impatto della crisi sul mercato del lavoro rimane ben più grave di quanto dicano i numeri sulla disoccupazione, per l’aumento degli inattivi (+717 mila in più in Italia nell’anno della pandemia secondo Istat). Per una ripresa economica solida e inclusiva, è proprio sul potenziale occupazionale *“inespresso”* degli inattivi che dovrebbero concentrarsi ora gli sforzi, definendo politiche per la riattivazione e la creazione di lavoro.

L’impatto di SURE, comunque, va oltre l’analisi dei dati. Esso dimostra la capacità della UE di rispondere a crisi straordinarie. Ha incoraggiato il ricorso a riduzioni temporanee di orario in molti Stati membri che non la praticavano. Gli Stati membri sono stati stimolati a sottoscrivere prestiti, a condizioni molto favorevoli, accrescendo il potenziale finanziario e l’impatto positivo della spesa sociale.

I tassi di interesse di SURE, decisamente più favorevoli dei tassi di rifinanziamento dei debiti sovrani europei, hanno consentito agli Stati beneficiari un risparmio di 5,8 mld euro per le prime quattro emissioni.

Per l’Italia il risparmio in conto interessi sull’importo erogato sino alla quarta emissione obbligatoria, pari a 21 mld euro sul totale di 27,4 miliardi di euro, è stato pari al 13,5%, in valore assoluto 2,835 miliardi di euro.

La persistenza delle crisi sanitaria e economico-sociale

Il Pil UE nel quarto trimestre 2020 si è ridotto dello 0,4%, dopo la crescita dell’11,5% nel terzo trimestre 2020. Il primo trimestre 2021 registrerà, previsionalmente, un’ulteriore contrazione.

Il PIL 2021 è stimato al + 3,7%, dopo il - 6,3% nel 2020.

Il Pil 2021 resterà, ancora, 2,8 punti percentuali sotto il livello del Pil 2019.

Mentre la ripresa manifatturiera europea nel quarto trimestre 2020 ha riportato il valore aggiunto al livello pre-crisi, la crisi continua a gravare sui servizi, con intensità occupazionale relativa più alta.

Il tasso di disoccupazione nel 2021 è previsto in crescita.

La Commissione Europea prevede, pertanto, “Significative incertezze e rischi elevati per le prospettive economiche.”

La sua valutazione si conclude ribadendo che SURE è uno strumento temporaneo che ha già impegnato il 90% delle sue risorse.

“Il protrarsi delle politiche volte a mantenere le persone nei posti di lavoro attuali, al di là di quanto giustificato dalle circostanze, può, in effetti, frenare la ripresa piuttosto che promuoverla”.

Se l'emergenza si attenuerà nel 2021 saranno necessari altri interventi, “ in particolare politiche attive del mercato del lavoro quali incentivi all'assunzione e sostegno all'imprenditorialità, opportunità di miglioramento delle competenze e di riqualificazione ed un maggior sostegno da parte dei servizi per l'impiego.”

Le conclusioni del CNEL

- Il CNEL esprime un giudizio molto positivo sul SURE ritenendo che sia nato dalla stessa visione lungimirante, efficace e vincente del NGEU.
- Nel constatare che il dibattito sul futuro del Patto di stabilità e crescita e dell'Europa, al termine del periodo di sospensione, ha già fatto emergere radicali contrapposizioni tra i sostenitori della sua rigida applicazione e i sostenitori dell'inadeguatezza dimostrata dallo stesso, il CNEL è a favore di una profonda revisione dei vincoli del Patto.
- Secondo il CNEL, la divergenza sulle prospettive investe la natura dell'ordine politico europeo dopo la pandemia: bisogna coltivare ed allargare la breccia aperta dal NGEU ridefinendo, con intelligente sussidiarietà, la distribuzione di sovranità fra Unione e Stati membri, nella prospettiva della Federazione Politica. Non è possibile tornare, finita l'emergenza, allo *status quo ante*, senza almeno qualche (inevitabile) aggiustamento. L'analisi sviluppata, correttamente, nella Relazione in esame offre gli elementi dimostrativi per sostenere che nel 2021 il mantenimento dei sostegni

emergenziali all'occupazione ed all'attività economica andrà calibrato basandosi sull'andamento della pandemia e conseguentemente della crisi economica.

Nella prospettiva, che il CNEL condivide, di rendere il SURE strumento stabile e strutturale finanziato con il bilancio comunitario, il SURE dovrebbe essere, inoltre, riequilibrato anche a vantaggio del finanziamento delle politiche attive del mercato del lavoro e della formazione continua per riqualificare i lavoratori nell'ambito della politica sociale europea.

- Il sostegno al reddito attraverso il programma SURE dovrebbe essere esteso anche ai lavoratori autonomi, quanto meno alle fasce deboli della categoria. La crisi economico-sociale conseguente alla pandemia ha, infatti, colpito duramente anche questi lavoratori, per i quali si è reso necessario intervenire con varie forme di indennità.
- Un' efficace strategia sistemica europea dovrebbe prevedere che strumentazione emergenziale e strumentazione strutturale, che incorpori i codici genetici di un modello di sviluppo integralmente sostenibile, operino congiuntamente e contemporaneamente, così da allentare gli interventi emergenziali man mano che investimenti e riforme strutturali riaprano e rafforzino la crescita, l'occupazione, la coesione sociale, l'equilibrio economico, reddituale, patrimoniale delle imprese sino a chiudere la fase emergenziale quando il punto di non ritorno di una crescita socialmente ed ambientalmente sostenibile sarà superato.

Il CNEL ritiene che questa impostazione integrata, sul modello delle riaperture (modulate sul declino della curva dei contagi, delle saturazioni ospedaliere, delle morti e sulla crescita della platea dei vaccinati), mette al riparo dal rischio di trasformare interventi emergenziali in interventi assistenziali mascherati in coerenza con la preferenza, consolidata, delle Rappresentanze sociali del CNEL per strategie articolate che affrontino i problemi alle radici creando le condizioni strutturali per il ritorno all'equilibrio occupazionale, produttivo, competitivo.

- Il CNEL sostiene la posizione del Presidente del Consiglio il quale, intervenendo al Social Summit di Oporto l'8 aprile u.s., ha sostenuto che i target sociali concordati, a livello europeo, devono diventare

vincolanti; che le politiche sociali europee devono essere finanziate con risorse comuni europee; che il SURE dovrebbe diventare strutturale. Secondo il CNEL, ciò potrà avvenire solo nella consapevolezza che si tratterebbe di un primo passo verso una maggiore integrazione europea dal lato delle politiche sociali, tema di grande delicatezza perché sottintende anche proseguire nelle riforme per un miglior funzionamento del mercato del lavoro, come indicato nelle raccomandazioni specifiche dell'UE per il nostro Paese. Progetti che le Parti Sociali del CNEL, da tempo, sostengono con determinazione ed ai quali possono offrire qualificati contributi applicativi.

ALLEGATI N. 3

1. *“DOCUMENTO DI OSSERVAZIONI E PROPOSTE CONCERNENTE “RIFORMARE L’EUROPA. OCCASIONE PER CAMBIARE E RAFFORZARE IL MODELLO ECONOMICO, SOCIALE E L’ORDINE ISTITUZIONALE E POLITICO EUROPEO” (OSP 407 C.19_25.11.2020)*

[HTTPS://CDCPCNELBLG01SA.BLOB.CORE.WINDOWS.NET/DOCUMENTI/2020/CD7CFFD7-0321-4D4C-B42D-76229E498BE6/STP_OSP%20407_C19_RIFORMARE_EUROPA_25_11_2020.PDF](https://CDCPCNELBLG01SA.BLOB.CORE.WINDOWS.NET/DOCUMENTI/2020/CD7CFFD7-0321-4D4C-B42D-76229E498BE6/STP_OSP%20407_C19_RIFORMARE_EUROPA_25_11_2020.PDF)

2. *Parere sul “Programma Nazionale di Riforma 2020 e Relazione al Parlamento predisposta ai sensi dell’art. 6, comma 5, della legge n. 243/2012” (PAR 253/C19 28.07.2020)*

[HTTPS://CDCPCNELBLG01SA.BLOB.CORE.WINDOWS.NET/DOCUMENTI/2020/B07B413C-886A-49CC-9C38-928F717BA291/PAR_253_SUL_PNR_2020_MARCATO.PDF](https://CDCPCNELBLG01SA.BLOB.CORE.WINDOWS.NET/DOCUMENTI/2020/B07B413C-886A-49CC-9C38-928F717BA291/PAR_253_SUL_PNR_2020_MARCATO.PDF)

3. *PARERE “EESC-2020-01835-00-01-AC-TRA”*

IMMC.EESC-2020-01835-AC.ENG.xhtml.EESC-2020-01835-00-01-AC-TRA-EN.docx (europa.eu)