COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 2.6.2023
COM(2023) 291 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E FINANZIARIO E AL COMITATO PER L'OCCUPAZIONE

Relazione sullo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito della pandemia di COVID-19 a norma dell'articolo 14 del regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio

SURE dopo la cessazione delle attività: ultima relazione semestrale

SINTESI

La presente relazione è la quinta e ultima relazione semestrale sullo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE). Essa conferma i risultati delineati nelle relazioni precedenti, illustra le operazioni e l'uso dello strumento e ne esamina gli impatti socioeconomici. SURE era uno strumento di crisi, con una dotazione di 100 miliardi di EUR, creato dall'Unione europea per aiutare gli Stati membri a preservare i posti di lavoro e tutelare i redditi dei lavoratori nel contesto della pandemia di COVID-19. Il periodo di disponibilità dello strumento è terminato il 31 dicembre 2022, mentre il monitoraggio della sua attuazione è proseguito oltre questa data, come illustrato nella presente relazione. Il monitoraggio termina con la pubblicazione della presente relazione.

La presente relazione affronta alcune delle osservazioni aggiuntive formulate dalla Corte dei conti europea nella sua relazione speciale su SURE, pubblicata a dicembre 2022. In particolare, essa include un'analisi più approfondita dei sistemi nazionali di controllo e di audit, prove aggiuntive a conferma dell'attendibilità del numero di persone e imprese sostenute da SURE, nonché un'ulteriore analisi delle misure di carattere sanitario previste dallo strumento.

Un nuovo strumento istituito rapidamente per rispondere all'impatto socioeconomico della pandemia

L'attuazione dello strumento è stata agevole e rapida. Il regolamento SURE, proposto dalla Commissione nell'ambito della risposta iniziale alla pandemia il 2 aprile 2020, è stato adottato dal Consiglio il 19 maggio 2020. SURE ha rappresentato anche una forte espressione di solidarietà tra gli Stati membri dell'UE: tutti gli Stati membri hanno convenuto di fornire garanzie bilaterali all'UE, affinché potesse contrarre prestiti sui mercati a condizioni molto favorevoli per finanziare i prestiti SURE. La dotazione finanziaria di 100 miliardi di EUR 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 accelerato l'attuazione dello strumento collaborando strettamente con gli Stati membri e concedendo assistenza finanziaria a Belgio, Bulgaria, Cechia, Estonia, Irlanda, Grecia, Spagna, Croazia, Italia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia e Slovacchia. Oltre il 90 % dell'assistenza finanziaria concessa è stata erogata in soli sette mesi, da ottobre 2020 a maggio 2021. Ulteriori erogazioni hanno avuto luogo nel 2022 per venire incontro agli Stati membri che preferivano ricevere i fondi più tardi o che hanno richiesto assistenza finanziaria supplementare.

Nell'autunno 2022 a otto Stati membri è stata concessa un'assistenza finanziaria supplementare. Tale sostegno integrativo era inteso a coprire le spese aggiuntive sostenute nel 2021, e in alcuni casi fino all'inizio del 2022, per le misure di sostegno di emergenza già finanziate da SURE. È stato possibile richiedere il sostegno di SURE per le spese ammissibili legate alla COVID-19, sia sulla base della spesa programmata che di quella sostenuta, la quale per definizione non è soggetta ad alcun rischio di assorbimento. Inoltre, per affrontare il deficit di assorbimento della Polonia è stata adottata una decisione di esecuzione modificativa del Consiglio.

Per finanziare l'assistenza finanziaria di SURE a favore degli Stati membri, l'UE ha emesso per la prima volta obbligazioni sociali. Oltre a quanto previsto dal regolamento SURE, la presente relazione fornisce anche i dati pertinenti da comunicare ai sensi del quadro dell'UE per le obbligazioni sociali SURE e verifica nuovamente che la spesa sostenuta da SURE sia correttamente allineata con gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite.

A dicembre 2022 la Commissione ha emesso con ottimi risultati obbligazioni sociali SURE per 6,5 miliardi di EUR, che hanno quasi esaurito l'intera dotazione SURE. Con questa operazione si è chiusa una campagna di emissioni efficace che ha suscitato il forte interesse degli investitori e garantito condizioni di prezzo favorevoli. Nel complesso l'assistenza finanziaria di SURE ha permesso di erogare un totale di 98,4 miliardi di EUR a 19 Stati membri, quasi corrispondente alla dotazione complessiva massima di 100 miliardi di EUR. I restanti 1,6 miliardi di EUR non possono essere richiesti per un uso futuro in quanto lo strumento non è più disponibile.

Uso continuato dello strumento SURE da parte degli Stati membri beneficiari

La presente relazione conferma la stima precedente secondo cui nel 2020, anno di diffusione della pandemia, SURE ha erogato finanziamenti a circa 31½ milioni di persone e oltre 2½ milioni di imprese, vale a dire quasi un terzo del totale degli occupati e oltre un quarto del totale delle imprese degli Stati membri beneficiari. È stata così confermata l'elevata attendibilità dei dati relativi alla copertura, basati principalmente sui dati amministrativi degli Stati membri in linea con gli orientamenti della Commissione. Le PMI sono state le principali destinatarie dell'assistenza finanziaria di SURE. I settori che hanno ricevuto il sostegno maggiore sono stati quelli ad alta intensità di contatto (servizi di alloggio e ristorazione, commercio all'ingrosso e al dettaglio) e le attività manifatturiere.

Nel 2021, in particolare nella prima metà dell'anno ancora in piena fase di diffusione della pandemia, si stima che SURE abbia sostenuto circa 9 milioni di persone e oltre 900 000 imprese. Le misure di sostegno economico, che nella prima metà del 2021 erano ancora necessarie, sono state poi gradualmente eliminate, di pari passo con la riduzione dell'impatto economico e sanitario della pandemia. Il ritiro graduale è avvenuto nel momento in cui sono stati diffusi i vaccini e le economie dell'UE si sono ulteriormente adattate alla pandemia.

Si stima che nel 2022 SURE abbia fornito sostegno a circa 350 000 persone e a oltre 40 000 imprese, in linea con la diminuzione della spesa legata allo strumento. Entro la metà del 2022 la maggior parte degli Stati membri beneficiari di SURE aveva eliminato gradualmente le misure di emergenza per il mantenimento dei posti di lavoro. Solo quattro Stati membri hanno utilizzato SURE per finanziare le misure nel 2022, spendendo appena 5 miliardi di EUR dal momento che l'impatto della pandemia continuava ad attenuarsi.

Ad oggi è stata eseguita tutta la spesa pubblica totale programmata nell'ambito di SURE. La spesa pubblica totale per le misure ammissibili a titolo di SURE ha raggiunto 122 miliardi di EUR negli Stati membri beneficiari, ben oltre l'assistenza finanziaria totale concessa (98 miliardi di EUR), in quanto molti Stati hanno integrato i finanziamenti SURE per le misure ammissibili con finanziamenti nazionali, a dimostrazione dell'importanza delle misure finanziate da SURE.

Circa la metà della spesa pubblica totale per le misure ammissibili a titolo di SURE è stata destinata ai regimi di riduzione dell'orario lavorativo. Quasi un terzo è stato utilizzato per misure analoghe a favore dei lavoratori autonomi. Il resto della spesa pubblica è stato destinato a misure di integrazione salariale (simili ai regimi di riduzione dell'orario lavorativo, ma non basate sulle ore lavorate) e a misure di carattere sanitario. Anche la partecipazione delle donne e dei giovani ai regimi di riduzione dell'orario lavorativo è cresciuta durante la crisi COVID-19.

È stata confermata la natura accessoria della spesa di carattere sanitario, che interessava solo due quinti degli Stati membri beneficiari di SURE, rappresentando appena il 5 % della spesa totale. Otto dei 19 Stati membri hanno fatto ricorso al sostegno di SURE per finanziare misure di carattere sanitario. Di queste, il 22 % era costituito da misure adottate sul luogo di lavoro per garantire un rientro sicuro.

Inoltre, SURE è stato utilizzato per finanziare in modo efficace diversi tipi di misure di carattere sanitario, suddivise quasi uniformemente tra i) misure di prevenzione contro la COVID-19, ii) costi salariali aggiuntivi per assumere e sostenere gli operatori sanitari, e iii) acquisto di attrezzature mediche e farmaci, compresi i vaccini. Le misure hanno facilitato un rientro al lavoro più rapido o hanno fornito un gradito sostegno di emergenza al settore sanitario negli otto Stati membri che hanno fatto ricorso a SURE per finanziare la spesa di carattere sanitario.

È importante notare che ad oggi l'assistenza finanziaria di SURE è stata interamente assorbita in tutti gli Stati membri. Il problema dell'assorbimento registrato in due Stati membri (Polonia e Romania), oggetto di attento monitoraggio e rendicontazione nella quarta relazione semestrale, è stato completamente risolto. In Romania il deficit di assorbimento è stato completamente colmato mediante la riduzione dell'importo totale concesso e l'introduzione di misure supplementari ammissibili a luglio 2022. Una conferma in tal senso è arrivata dai dati definitivi sull'esecuzione del bilancio. In Polonia il moderato deficit di assorbimento a fronte dell'importo concesso è stato colmato mediante l'inclusione di due nuove misure ammissibili a titolo di SURE in una decisione di esecuzione modificativa del Consiglio adottata a novembre 2022.

Una valutazione aggiornata dell'impatto di SURE

La risposta strategica alla crisi COVID-19 nel 2020 ha protetto efficacemente 1½ milioni di persone dalla disoccupazione ed è possibile che i regimi finanziati da SURE abbiano contribuito in gran parte a tale risultato. Nel 2020 la crescita della disoccupazione negli Stati membri beneficiari è stata molto modesta, nonostante il calo vertiginoso della produzione economica, e significativamente inferiore a quanto previsto in base ai dati storici. Questo risultato è stato possibile mantenendo nelle imprese i lavoratori dipendenti e preservando il lavoro autonomo. Ulteriori simulazioni illustrative condotte dalla Commissione utilizzando il modello globale multipaese suggeriscono che i regimi di riduzione dell'orario lavorativo e le misure analoghe finanziati direttamente da SURE potrebbero avere preservato fino a 1 milione di posti di lavoro nel 2020 nella sola zona euro (cui appartengono 14 dei 19 beneficiari di SURE). Ciò suggerisce che probabilmente la maggior parte dei 1½ milioni di posti di lavoro che si stima siano stati in totale preservati grazie alla risposta strategica complessiva alla COVID-19

nei 19 Stati beneficiari di SURE, sia riconducibile ai regimi di riduzione dell'orario lavorativo finanziati dallo strumento.

SURE potrebbe aver contribuito inoltre a impedire un aumento della disuguaglianza sul mercato del lavoro nell'UE. Un'evoluzione in contrasto con quanto accaduto all'indomani della crisi finanziaria mondiale. Nel periodo 2020-2022 la dispersione dei tassi di disoccupazione è diminuita non solo tra i beneficiari di SURE e gli altri Stati membri, ma anche tra i diversi beneficiari dello strumento.

SURE ha apportato un valore aggiunto specifico promuovendo la fiducia nell'economia e incoraggiando efficacemente gli Stati membri a istituire regimi di riduzione dell'orario lavorativo ampi e ambiziosi a livello nazionale. Le prove basate sulle indagini fornite nelle relazioni precedenti hanno confermato l'impatto specifico di SURE. In primo luogo, SURE, uno dei primi strumenti finanziari dell'UE istituiti in risposta alla COVID-19, ha contribuito ad accrescere la fiducia economica generale, dimostrando la capacità dell'UE di rispondere tempestivamente ed efficacemente a una crisi senza precedenti. In secondo luogo, mediante SURE, l'UE ha sostenuto e incoraggiato la diffusione dei regimi di riduzione dell'orario lavorativo (istituzione di regimi nuovi o ampliamento di regimi esistenti). In terzo luogo, SURE ha sostenuto la fiducia degli Stati che hanno contratto prestiti più elevati e hanno destinato alle misure per il mantenimento dei posti di lavoro importi superiori di quanto avrebbero fatto altrimenti. Una ricerca del Centro per gli studi politici europei afferma che l'adozione dei regimi di riduzione dell'orario lavorativo è aumentata in modo significativo durante la pandemia, in gran parte grazie al forte aumento dei finanziamenti pubblici destinati a tali misure.

La protezione dell'occupazione nei primi due anni della pandemia ha inoltre portato a una ripresa più rapida nel 2021 rispetto a quanto accaduto nelle crisi precedenti. I risultati dell'indagine mostrano che nel 2021 SURE ha fornito sostegno principalmente ai settori ancora fortemente colpiti dalla pandemia. La spesa finanziata da SURE è stata eseguita soprattutto prima metà dell'anno, quando le misure di contenimento erano più rigorose. Ciò fa pensare che SURE abbia risposto alle esigenze più urgenti, sostenendo i settori più colpiti.

Molto concretamente, si stima che ad oggi gli Stati membri abbiano risparmiato complessivamente 9,0 miliardi di EUR sui pagamenti degli interessi, grazie all'assistenza finanziaria ricevuta a titolo di SURE. Questa cifra si spiega con le condizioni di finanziamento molto favorevoli di cui gode l'UE e la lunga durata media dei prestiti concessi agli Stati membri. La stima del risparmio sugli interessi è aumentata con la nona e ultima operazione SURE a dicembre 2022.

I sistemi di controllo e di audit istituiti dagli Stati membri

Conformemente ai loro obblighi giuridici, tutti gli Stati membri hanno indicato di aver verificato l'attuazione delle misure sostenute da SURE, mediante controlli ex ante o ex post, tra cui audit (o entrambi). Quasi tutti gli Stati membri hanno comunicato di aver sottoposto tutte le misure sostenute da SURE a controlli ex ante (prima che i fondi fossero erogati ai beneficiari finali). Oltre metà degli Stati membri ha indicato di aver sottoposto tutte le misure, o la maggior parte di esse, a controlli ex post (dopo l'erogazione dei fondi). Altri cinque Stati membri hanno affermato di aver sottoposto a controlli ex post le misure principali o quelle che

presentavano il maggior rischio di frode e irregolarità. Al fine di garantire il corretto utilizzo dei fondi pubblici, le misure non sottoposte a controlli ex ante sono state verificate ex post.

Nessuno Stato membro ritiene che le misure sostenute da SURE presentino un rischio elevato di irregolarità o frode. Ciò è spesso dovuto a condizioni di ammissibilità definite giuridicamente e in modo chiaro e stabilite e verificate ex ante.

Nel caso di irregolarità o frodi confermate, tutti gli Stati membri hanno recuperato o stanno recuperando i fondi utilizzati impropriamente. In particolare, l'incidenza delle irregolarità o delle frodi per la misura principale sostenuta da SURE in ogni Stato membro è stata nella maggior parte dei casi inferiore al 2 % della spesa totale. La maggior parte degli Stati membri ha recuperato più del 75 % dell'importo totale dovuto finora. Inoltre, nei casi di frode, tutti gli Stati membri hanno adottato misure che, oltre il recupero dei fondi utilizzati impropriamente, prevedono la notifica delle frodi agli organismi di indagine competenti. Alcuni Stati membri hanno affermato di aver intrapreso azioni preventive in risposta a frodi o irregolarità.

Scadenza dello strumento SURE alla fine del 2022

La clausola di cessazione dell'efficacia dello strumento SURE è entrata in vigore il 1º gennaio 2023. Il regolamento SURE conteneva una "clausola di cessazione dell'efficacia" che fissava il termine della disponibilità dello strumento al 31 dicembre 2022, salvo decisione del Consiglio di prorogare tale periodo di disponibilità su proposta della Commissione. La quarta relazione semestrale di settembre 2022 non era accompagnata da una proposta di proroga dello strumento. Quasi tutte le misure di emergenza legate alla COVID-19 sono state gradualmente eliminate entro la fine dell'estate 2022 mentre l'impatto epidemiologico ed economico della COVID-19 ha continuato a diminuire nel corso del 2022. Il 5 maggio 2023 l'Organizzazione mondiale della sanità ha riclassificato la COVID-19 come un problema sanitario consolidato e in corso e non più come un'emergenza sanitaria pubblica di interesse internazionale. Ciò conferma la valutazione della Commissione secondo cui sono venute meno le circostanze eccezionali che giustificano lo strumento SURE. Nei primi mesi del 2023 è proseguito un attento monitoraggio inteso a garantire l'assorbimento di tutta l'assistenza finanziaria di SURE, che è ora confermata. Il monitoraggio dell'utilizzo dell'assistenza finanziaria di SURE termina con la presente relazione.

INTRODUZIONE

La presente relazione è la quinta e ultima relazione semestrale sullo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE). SURE è stato istituito dall'Unione europea (UE) nel maggio 2020 per aiutare gli Stati membri a proteggere i posti di lavoro e tutelare i redditi dei lavoratori durante la pandemia di COVID-19[1]. Esso ha erogato assistenza finanziaria dell'Unione (fino a 100 miliardi di EUR) sotto forma di prestiti a condizioni favorevoli agli Stati membri che ne hanno fatto richiesta. I prestiti avevano l'obiettivo di 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 accessorie di carattere sanitario, in particolare nel luogo di lavoro.

La disponibilità dello strumento SURE è terminata il 31 dicembre 2022. La clausola di cessazione dell'efficacia per la disponibilità del sostegno finanziario nell'ambito dello strumento SURE specificava che tale disponibilità sarebbe terminata il 31 dicembre 2022, a meno che il Consiglio, su proposta della Commissione, non avesse deciso di prorogarla qualora le circostanze eccezionali che avevano reso necessario SURE (ossia le gravi perturbazioni economiche causate dalla pandemia di COVID-19) fossero continuate a sussistere. La Commissione ha valutato che tali circostanze sono venute meno e la clausola di cessazione dell'efficacia è dunque entrata in vigore. Pertanto, a partire dal 1º gennaio 2023, non è stato possibile adottare alcuna decisione di esecuzione del Consiglio per concedere agli Stati membri l'assistenza finanziaria di SURE. Tuttavia, nei primi mesi del 2023 è proseguito il monitoraggio al fine di garantire l'assorbimento di tutta l'assistenza finanziaria di SURE concessa, che ora è confermato. Il monitoraggio dell'utilizzo dell'assistenza finanziaria di SURE termina con la presente relazione.

La presente relazione semestrale è un obbligo giuridico. Essa è adottata dalla Commissione europea (in seguito la "Commissione ") a norma dell'articolo 14 del regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio (in seguito "regolamento SURE")[2] per adempiere all'obbligo di riferire al Parlamento europeo, al Consiglio, al comitato economico e finanziario (CEF) e al comitato per l'occupazione (EMCO)[3]. Poiché tutta l'assistenza finanziaria concessa è stata ora erogata e spesa e non sono possibili ulteriori erogazioni, la presente costituisce la relazione di monitoraggio semestrale finale sullo strumento SURE. Il monitoraggio finanziario del rimborso dei prestiti da parte della direzione generale del Bilancio della Commissione continuerà fino a quando tutti i prestiti ancora da liquidare non saranno stati rimborsati. La data limite per l'inserimento delle informazioni nella presente relazione era fissata al 3 marzo 2023 per le relazioni degli Stati

[1] SURE fa seguito agli orientamenti politici della Commissione per il periodo 2019-2024 che proponevano un regime europeo di riassicurazione contro la disoccupazione per tutelare i cittadini europei e ridurre la pressione sulle finanze pubbliche in presenza di shock esterni. A seguito dell'epidemia di COVID-19 in Europa, è stato istituito sulla base della proposta della Commissione del 2 aprile 2020.

[2] 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 (GU L 159 del 20.5.2020, pag. 1) (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0672&from=en).

[3] A norma dell'articolo 14 del regolamento, la Commissione riferisce sull'utilizzo dell'assistenza finanziaria, compresi gli importi ancora da liquidare e il calendario di rimborso applicabile a titolo di SURE, e sul protrarsi delle circostanze eccezionali che giustificano l'applicazione del regolamento SURE (la pandemia di COVID-19).

membri, al 17 marzo 2023 per le informazioni riguardanti il controllo e l'audit e al 15 maggio 2023 per i dati epidemiologici ed economici[4].

La presente relazione contiene dati nuovi o aggiornati che confermano (febbraio 2023) le valutazioni positive di SURE presentate nelle relazioni semestrali precedenti. Le principali conclusioni possono essere riassunte nel come segue:

- si stima che circa 31½ milioni di persone e 2½ milioni di imprese abbiano beneficiato di finanziamenti a titolo di SURE nel 2020 in 19 Stati membri;
- nel 2021 SURE ha garantito finanziamenti a 9 milioni di persone e oltre 900 000 imprese in 15 Stati membri, con una chiara riduzione graduale nel 2022, anno in cui la copertura è stata garantita a 350 000 persone e 40 000 imprese in quattro Stati membri;
- le misure politiche di sostegno adottate nel 2020, al culmine della pandemia, hanno efficacemente protetto circa 1½ milioni di persone dalla disoccupazione. Ulteriori simulazioni illustrative suggeriscono che a tale impatto stimato abbiano probabilmente contribuito per la maggior parte i regimi di riduzione dell'orario lavorativo finanziati da SURE;
- tale azione politica ha inoltre contribuito a diminuire la disuguaglianza sul mercato del lavoro, riducendo la dispersione dei tassi di disoccupazione, soprattutto tra i beneficiari di SURE;
- 19 Stati membri hanno ottenuto assistenza finanziaria nell'ambito di SURE, 11 dei quali hanno beneficiato di un sostegno integrativo supplementare[5];
- Sono stati stanziati ed erogati oltre 98 miliardi di EUR (quasi il totale della dotazione complessiva di 100 miliardi di EUR), di cui 6,5 miliardi di EUR a nove Stati membri nel dicembre 2022;
- la clausola di cessazione dell'efficacia è entrata in vigore il 1º gennaio 2023 e non è dunque possibile concedere ulteriore assistenza finanziaria agli Stati membri. I dati epidemiologici confermano la valutazione della Commissione secondo cui le circostanze eccezionali che giustificano l'uso dello strumento SURE sono venute meno;
- l'assistenza finanziaria di SURE è stata ormai interamente assorbita in tutti i 19 Stati membri;
- oltre agli effetti positivi sul piano sociale e occupazionale, si stima che gli Stati membri abbiano risparmiato 9,0 miliardi di EUR in pagamenti di interessi;
- gli Stati membri hanno destinato quasi la metà dell'assistenza finanziaria nell'ambito di SURE al sostegno dei regimi di riduzione dell'orario lavorativo, mentre un terzo è stato destinato a misure analoghe a favore dei lavoratori autonomi;
- il 5 % è stato destinato a misure di carattere sanitario, che sono misure di natura "accessoria" ai sensi del regolamento SURE. Tra queste vi sono le misure di prevenzione contro la COVID-19, le attrezzature mediche e i costi salariali aggiuntivi per l'assunzione e il sostegno degli operatori sanitari, con circa un quinto dell'importo destinato alle misure adottate sul luogo di lavoro;

[4] Tutte le tabelle e i questionari riguardanti il controllo e l'audit sono stati inizialmente presentati rispettivamente entro il 3 e il 17 marzo 2023 (a eccezione di Malta che ha presentato la tabella il 27 marzo 2023 e il questionario il 17 aprile 2023). Dopo questa data sono stati inoltre forniti alcuni chiarimenti sui dati.

[5] I 19 Stati membri includono Belgio, Bulgaria, Cechia, Estonia, Irlanda, Grecia, Spagna, Croazia, Italia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia e Slovacchia.

- tutti gli Stati membri hanno affermato di aver sottoposto le misure sostenute da SURE a controlli ex ante o ex post (o entrambi). Nessuno Stato membro ritiene che le misure sostenute da SURE presentino un rischio elevato di irregolarità o frode.
- Tutti gli Stati membri hanno adottato misure correttive in risposta alle irregolarità o alle frodi. La maggior parte degli Stati membri ha recuperato più del 75 % dell'importo totale da recuperare ad oggi.

La presente relazione aggiorna le informazioni contenute nelle prime quattro relazioni semestrali su SURE e fornisce alcune analisi supplementari. Essa considera gli sviluppi istituzionali dalla data limite per la quarta relazione (agosto 2022), compresa l'assistenza finanziaria integrativa concessa a otto Stati membri, la modifica della decisione di esecuzione del Consiglio intesa ad affrontare il deficit di assorbimento della Polonia, e l'erogazione dei fondi relativi ai sostegni integrativi e alla Polonia. Nella relazione è condotta un'analisi approfondita dei sistemi di controllo e di audit finalizzati a garantire il rispetto degli obblighi dell'accordo di prestito, che fa seguito al questionario ad hoc menzionato nella terza relazione semestrale. Aggiorna l'analisi contenuta nelle relazioni precedenti, in particolare per quanto riguarda la spesa pubblica degli Stati membri finanziata da SURE (sulla base delle relazioni semestrali trasmesse dagli Stati membri a febbraio 2023) e l'impatto stimato di SURE (sulla base degli ultimi dati macroeconomici). La presente relazione comprende inoltre diversi nuovi elementi: un'analisi aggiuntiva del numero di posti di lavoro preservati grazie a SURE sulla base di un modello macroeconomico della Commissione; un'analisi più dettagliata delle misure di carattere sanitario finanziate da SURE e della loro importanza; informazioni circa l'affidabilità dei dati sul numero di persone e imprese sostenute da SURE; l'esame dettagliato dei sistemi nazionali di controllo e di audit sopramenzionato; e un'analisi degli insegnamenti tratti da SURE.

La presente relazione tiene conto inoltre dei suggerimenti della Corte dei conti europea. Il 14 dicembre 2022, dopo la pubblicazione della quarta relazione semestrale, la Corte dei conti europea ha pubblicato la sua relazione speciale 28/2022 su SURE contenente diverse osservazioni in merito allo strumento[6]. La relazione esprime un giudizio complessivamente molto positivo, riconoscendo la rapida ed efficiente reazione della Commissione per aiutare gli Stati membri a mantenere l'occupazione in risposta alla pandemia di COVID-19. La relazione contiene una sola raccomandazione: Quella di effettuare una valutazione dello strumento SURE. La Commissione ha accolto la raccomandazione ed effettuerà uno studio valutativo dello strumento, a integrazione dell'analisi fornita nelle relazioni semestrali, entro il terzo trimestre del 2024.

[6] La Corte dei conti europea ha osservato, ad esempio, che i) la mancanza di dati esaustivi a livello di Stati membri limita la capacità della Commissione di valutare il numero di lavoratori e imprese che hanno beneficiato dello strumento; ii) i dati di monitoraggio disponibili sulle misure di carattere sanitario non sono numerosi; iii) lo strumento SURE è concepito in maniera tale che non è possibile determinarne in modo distinto l'impatto, in termini di realizzazioni e risultati, nell'ambito dei regimi nazionali; iv) la Commissione non ha verificato se le misure nazionali sostenute da SURE presentassero un buon rapporto costi/efficacia o integrassero altri regimi, dal momento che, essendo SURE uno strumento di risposta alle crisi, la rapida erogazione dei fondi era prioritaria; v) il quadro giuridico non impone alla Commissione di valutare la solidità dei sistemi di controllo degli Stati membri che disciplinano l'attuazione delle misure nazionali sostenute dai fondi dell'UE.
Cfr. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_28/SR_SURE_IT.pdf.

La relazione è articolata in sette sezioni. La sezione I riguarda l'uso istituzionale di SURE: l'assistenza finanziaria concessa ed erogata agli Stati membri e il relativo calendario di rimborso. La sezione II illustra l'uso strategico di SURE, riassumendo la spesa pubblica complessiva degli Stati membri per le misure nazionali sostenute da SURE[7]. La sezione III aggiorna ed estende la valutazione dell'impatto di SURE contenuta nelle relazioni precedenti. La sezione IV esamina le informazioni sui sistemi nazionali di controllo ex ante ed ex post, compresi gli audit. La sezione V illustra e conferma il fatto che le circostanze eccezionali che hanno giustificato il proseguimento di SURE sono venute meno. La sezione VI integra nella presente relazione le relazioni pertinenti richieste dalla sezione 2.4 del quadro dell'UE per le obbligazioni sociali SURE[8]. Infine, la sezione VII riporta alcune conclusioni sul valore aggiunto di SURE.

I. L'USO ISTITUZIONALE DI SURE: IMPORTI CONCESSI ED EROGATI E ALTRI ASPETTI FINANZIARI

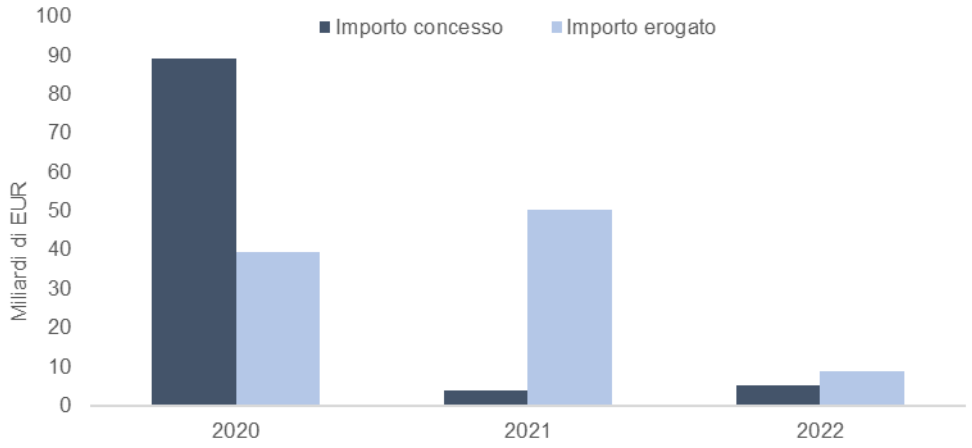
1.1 Panoramica degli Stati membri beneficiari e degli importi concessi

Nel corso della durata dello strumento è stato concesso oltre il 98 % della dotazione SURE che ammontava a 100 miliardi di EUR. Nell'ambito di SURE è stata concessa un'assistenza finanziaria totale di 98,4 miliardi di EUR a 19 Stati membri: Belgio, Bulgaria, Cechia, Estonia, Irlanda, Grecia, Spagna, Croazia, Italia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia e Slovacchia. La maggior parte dell'assistenza finanziaria è stata concessa nel 2020 (grafico 1) a partire dal mese di settembre 2020, quando SURE è divenuto disponibile. Gli ultimi importi sono stati erogati a novembre 2022.

Tra settembre e novembre 2022 è stata concessa assistenza finanziaria integrativa a otto Stati membri. Dalla relazione semestrale precedente di settembre 2022 il Consiglio ha concesso un'assistenza finanziaria supplementare di 5,05 miliardi di EUR, oltre all'assistenza finanziaria iniziale concessa nel 2020, a otto Stati membri: Bulgaria, Cechia, Cipro, Croazia, Grecia, Lettonia, Lituania e Portogallo. Essa mirava a coprire le spese sostenute, principalmente nel 2020 e nel 2021, per la proroga di misure già finanziate da SURE. Nel caso di Cipro, Croazia e Grecia, si è trattato del secondo sostegno integrativo del prestito iniziale. In totale, a 11 dei 19 Stati membri che hanno utilizzato SURE è stata poi concessa un'assistenza finanziaria integrativa. Questo dimostra che è stato possibile richiedere il sostegno di SURE per le spese ammissibili nel contesto della COVID, sia sulla base della spesa programmata che di quella sostenuta, la quale per definizione non è soggetta ad alcun rischio di assorbimento.

[7] Le sezioni I e II riguardano l'utilizzo dell'assistenza finanziaria nell'ambito di SURE ai sensi dell'articolo 14, paragrafo 1, del regolamento SURE.
[8] https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/eu-borrower/eu-borrowing-activities/eu-sure-social-bond-framework_en.

Grafico 1: importo concesso ed erogato per anno



Fonte: *Commissione europea*.

Tabella 1: panoramica del sostegno concesso nell'ambito di SURE (EUR)

Stato membro	***Importo totale concesso****	***di cui ad integrazione***	***Importo erogato****	***Importi ancora da liquidare***
Belgio	8 197 530 000	394 150 000	8 197 530 000	0
Bulgaria	971 170 000	460 170 000	971 170 000	0
Cipro	632 970 000	153 900 000	632 970 000	0
Cechia	4 500 000 000	2 500 000 000	4 500 000 000	0
Grecia	6 165 000 000	3 437 000 000	6 165 000 000	0
Spagna	21 324 820 449	0	21 324 820 449	0
Croazia	1 570 600 000	550 000 000	1 570 600 000	0
Italia	27 438 486 464	0	27 438 486 464	0
Lituania	1 099 060 000	496 750 000	1 099 060 000	0
Lettonia	472 807 000	280 107 000	472 807 000	0
Malta	420 817 000	177 185 000	420 817 000	0
Polonia	11 236 693 087	0	11 236 693 087	0
Portogallo	6 234 462 488	300 000 000	6 234 462 488	0
Romania	3 000 000 000	0	3 000 000 000	0
Slovenia	1 113 670 000	0	1 113 670 000	0
Slovacchia	630 883 600	0	630 883 600	0
Ungheria	651 470 000	147 140 000	651 470 000	0
Irlanda	2 473 887 900	0	2 473 887 900	0
Estonia	230 000 000	0	230 000 000	0
Totale	**98 364 327 988**	**8 896 402 000**	**98 364 327 988**	**0**

*Nell'esecuzione delle erogazioni, gli importi concessi sono stati arrotondati per difetto a fini operativi. Fonte: *Commissione europea*.

1.2 Erogazioni e calendario di rimborso applicabile

La Commissione ha emesso con ottimi risultati obbligazioni sociali SURE per conto dell'UE per gli ultimi 6,5 miliardi di EUR. Il 7 dicembre 2022 è avvenuta la nona e ultima emissione dell'UE nell'ambito del programma SURE. L'obbligazione a 15 anni ha avuto un portafoglio ordini di 25,4 miliardi di EUR, con una domanda quattro volte superiore all'offerta durante lo sportello di finanziamento di fine anno. 6,548 miliardi di EUR sono stati erogati il 14 dicembre: 460 milioni di EUR alla Bulgaria, 29 milioni di EUR a Cipro, 2 miliardi di EUR alla Cechia, 900 milioni di EUR alla Grecia, 550 milioni di EUR alla Croazia, 142 milioni di EUR alla Lituania, 167 milioni di EUR alla Lettonia, 1,5 miliardi di EUR alla Polonia e 300 milioni di EUR al

Portogallo. L'importo erogato alla Polonia è stato posticipato fino alla risoluzione della questione dell'assorbimento (cfr. sezione 2.1.2), mentre gli altri importi costituivano sostegni integrativi concessi agli otto Stati membri nell'autunno 2022.

Il programma di emissioni SURE ha avuto nel complesso un grande successo ed è stato caratterizzato da una forte domanda da parte degli investitori e da prezzi favorevoli. Prima della pandemia i prestiti assunti dalla Commissione sui mercati europei dei capitali erano limitati, ma SURE, seguito rapidamente da NextGeneration EU, ha conferito alla Commissione un ruolo significativo nell'emissione di debito sovrano. Tutte le operazioni hanno registrato una domanda di sottoscrizione di gran lunga superiore all'offerta e hanno ottenuto prezzi favorevoli; alcune delle prime obbligazioni sono state emesse addirittura a tassi di interesse negativi (cfr. tabella A2). Questo successo dimostra la fiducia degli investitori sia nella capacità di finanziamento dell'UE sia nel programma SURE.

Tutta l'assistenza finanziaria di 98,4 miliardi di EUR concessa nell'ambito di SURE è stata erogata entro dicembre 2022 (tabella 1)**.** Ulteriori informazioni sulle operazioni e le erogazioni SURE agli Stati membri sono contenute nelle tabelle A1 e A2 dell'allegato.

La scadenza media delle erogazioni a favore degli Stati membri rimane di 14,5 anni, vale a dire prossima alla scadenza massima di 15 anni prevista dalle rispettive decisioni di esecuzione del Consiglio. I dati relativi al calendario di rimborso del capitale e di pagamento degli interessi sono esposti nella tabella 2.

Tabella 2: calendario di rimborso dei prestiti UE ancora da liquidare a titolo di SURE

Anno civile	Capitale	Interessi	Totale SURE
2023		326 563 400	326 563 400
2024		326 982 500	326 982 500
2025	8 000 000 000	326 982 500	8 326 982 500
2026	8 000 000 000	326 982 500	8 326 982 500
2027		326 982 500	326 982 500
2028	10 000 000 000	326 982 500	10 326 982 500
2029	8 137 000 000	326 982 500	8 463 982 500
2030	10 000 000 000	326 982 500	10 326 982 500
2031		326 982 500	326 982 500
2032		326 982 500	326 982 500
2033		326 982 500	326 982 500
2034		326 982 500	326 982 500
2035	8 500 000 000	326 982 500	8 826 982 500
2036	9 000 000 000	326 982 500	9 326 982 500
2037	8 718 000 000	308 982 500	9 026 982 500
2038		104 500 000	104 500 000
2039		104 500 000	104 500 000
2040	7 000 000 000	104 500 000	7 104 500 000
2041		97 500 000	97 500 000
2042		97 500 000	97 500 000
2043		97 500 000	97 500 000
2044		97 500 000	97 500 000
2045		97 500 000	97 500 000
2046	5 000 000 000	97 500 000	5 097 500 000
2047	6 000 000 000	75 000 000	6 075 000 000
2048		30 000 000	30 000 000
2049		30 000 000	30 000 000
2050	10 000 000 000	30 000 000	10 030 000 000
Totale	**98 355 000 000**	**5 949 818 400**	**104 304 818 400**

II. L'USO STRATEGICO DI SURE: SPESA PUBBLICA E MISURE NAZIONALI FINANZIATE DA SURE

La presente sezione è dedicata all'utilizzo strategico dello strumento SURE. La sezione 2.1 riassume la spesa pubblica degli Stati membri finanziata o ammissibile nell'ambito di SURE, compreso l'assorbimento dei fondi. La sezione 2.2 fornisce ulteriori informazioni sui regimi di riduzione dell'orario lavorativo e sulle misure analoghe finanziate da SURE, mentre la sezione 2.3 esamina la natura delle misure di carattere sanitario finanziate dallo strumento. La sezione 2.4 indica il numero di lavoratori dipendenti e di imprese che hanno beneficiato delle misure sostenute da SURE.

2.1 Spesa pubblica effettiva e programmata sostenuta da SURE

2.1.1 Monitoraggio della spesa pubblica per le misure ammissibili

Il monitoraggio dell'utilizzo effettivo e programmato dell'assistenza finanziaria concessa nell'ambito di SURE è basato sulle relazioni semestrali degli Stati membri beneficiari. Gli obblighi di rendicontazione comprendono la comunicazione di informazioni riguardanti la spesa pubblica per le misure coperte da SURE (e la copertura garantita da tali misure a lavoratori dipendenti e imprese, come illustrato nella sezione 3.3). Cinque sono stati fino ad oggi i cicli di rendicontazione: ad agosto 2020 ("relazione iniziale"), a gennaio-febbraio 2021 ("prima relazione"), a giugno 2021 ("seconda relazione"), a gennaio 2022 ("terza relazione"), a giugno 2022 ("quarta relazione") e a febbraio 2023 (" la relazione più recente"). La relazione più recente sarà anche l'ultima, in quanto ad oggi tutta l'assistenza finanziaria concessa è stata spesa e non vi sono più spese programmate di cui è necessario monitorare l'esecuzione. Le informazioni sono presentate *così come comunicate dagli Stati membri* con riferimento alle misure ammissibili al sostegno di SURE. Alcuni Stati membri hanno speso più dell'importo dell'assistenza finanziaria ricevuta nell'ambito di SURE, avendo integrato il sostegno di SURE con finanziamenti nazionali e/o fondi strutturali dell'UE; pertanto, la spesa totale può essere superiore all'importo finanziato da SURE. La rendicontazione consente di misurare l'assorbimento dell'assistenza finanziaria nell'ambito di SURE a fronte dell'importo concesso dal Consiglio[9].

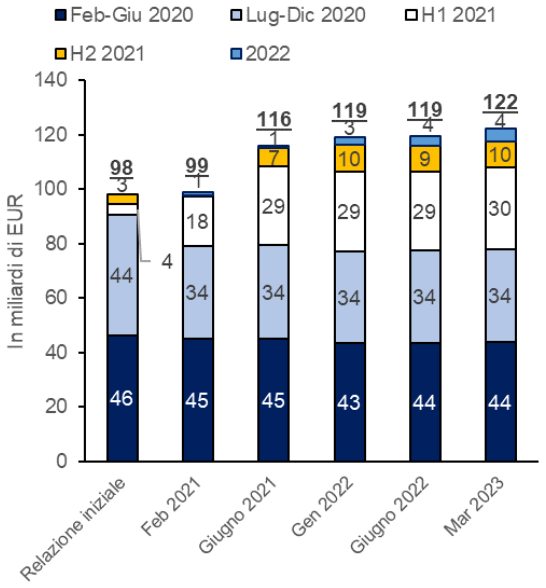
Ad oggi è stata eseguita tutta la spesa pubblica totale programmata nell'ambito di SURE. Il regolamento SURE ha permesso di utilizzare l'assistenza finanziaria sia per gli aumenti della spesa pubblica - sostenuti o programmati - relativa alle misure finanziate da SURE [10]. All'inizio, quando le restrizioni legate alla COVID-19 erano molto forti, lo strumento SURE ha finanziato gran parte della spesa programmata, attestatasi al 64 % della spesa totale a giugno 2020. La quota di spesa programmata è diminuita al 12 % a giugno 2021 e alla fine del 2021 era inferiore al 4 %. Tutte le spese per le misure ammissibili a titolo di SURE sono state effettuate entro dicembre 2022; tuttavia tutti gli Stati membri hanno esaurito i finanziamenti SURE destinati alle

[9] Un deficit di assorbimento si può verificare quando la spesa sostenuta o programmata dallo Stato membro per le misure ammissibili a titolo di SURE è inferiore all'importo concesso dal Consiglio. Parte del deficit può essere dovuta al fatto che lo Stato membro non riesce a spendere l'importo già erogato, il che può diventare problematico se tale deficit permane una volta eseguita la spesa programmata.

[10] Irlanda ed Estonia hanno presentato richiesta di assistenza nell'ambito di SURE solo per la spesa pubblica sostenuta; la spesa comunicata resta pertanto invariata rispetto a marzo 2021. I dati comunicati relativi alla spesa pubblica per il 2020 e il 2021 sono rimasti invariati anche per Ungheria e Lituania rispetto alla relazione precedente.

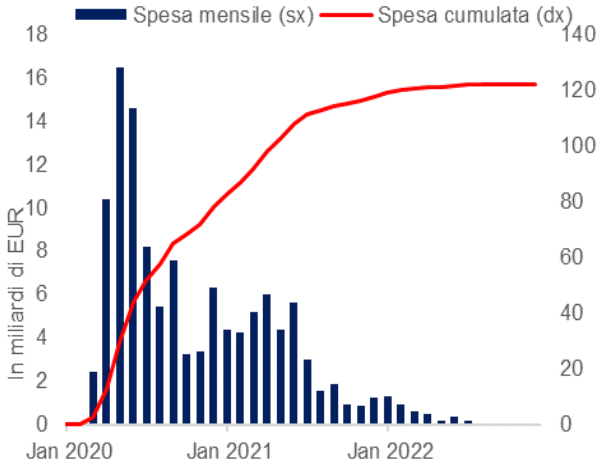
misure entro giugno 2022 e hanno poi continuato a sostenerle mediante finanziamenti nazionali[11].

Grafico 2: spesa pubblica indicata nelle relazioni



Fonte: *informazioni comunicate dagli Stati membri (febbraio 2023).*
*N*ota: l'Estonia è considerata da giugno 2021, in quanto ha presentato più tardi richiesta di assistenza nell'ambito di SURE. H1 e H2 corrispondono alla prima e alla seconda metà del 2021.

Figura 3: andamento mensile della spesa pubblica sostenuta nell'ambito di SURE



Fonte: *informazioni comunicate dagli Stati membri (febbraio 2023).*

La spesa pubblica totale per le misure ammissibili a titolo di SURE è stata di circa 122 miliardi di EUR, superando il totale dell'assistenza finanziaria concessa nell'ambito dello strumento. Tale importo è leggermente aumentato rispetto alla quarta relazione (grafico 2), in quanto nel 2022 alcuni Stati membri hanno prorogato le misure, sebbene con una spesa più limitata. Complessivamente 13 Stati membri hanno comunicato le proprie spese nel 2022. La spesa per i pochi regimi che sono proseguiti nel 2022 è aumentata leggermente, passando da 3,7 miliardi di EUR previsti a 4,5 miliardi di EUR eseguiti. La spesa totale (122 miliardi di EUR) è superiore all'importo totale concesso nell'ambito di SURE (98,4 miliardi di EUR), in quanto la maggior parte degli Stati membri ha speso per le misure ammissibili un importo superiore all'assistenza finanziaria che ha richiesto e che è stata concessa[12]. Ciò è una dimostrazione del fatto che SURE continua a essere rilevante per gli Stati membri dopo che ne hanno fatto richiesta per la prima volta nel 2020.

[11] Le misure ammissibili sono quelle descritte all'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento SURE: regimi nazionali di riduzione dell'orario lavorativo o misure analoghe e determinate misure accessorie di carattere sanitario.
[12] Nel caso di Spagna e Italia l'incremento è anche dovuto al limite di concentrazione (il 60 % della dotazione complessiva di 100 miliardi di EUR) che si applica ai tre Stati membri beneficiari più grandi.

L'attenuazione dell'impatto della pandemia nel 2022 ha visto la spesa mensile per le misure ammissibili a titolo di SURE ridursi a importi trascurabili. Il grafico 3 evidenzia come la spesa del 2022 abbia raggiunto il livello massimo (ma basso) a gennaio, prima di diminuire rapidamente. La spesa all'inizio del 2022 si è concentrata su misure come la proroga di alcuni regimi di riduzione dell'orario lavorativo, la quarantena, i test COVID-19 e le compensazioni speciali per gli operatori sanitari[13]. Nella seconda metà del 2022 la spesa mensile media è stata di soli 83 milioni di EUR per tutti gli Stati membri.

2.1.2 Assorbimento dei fondi

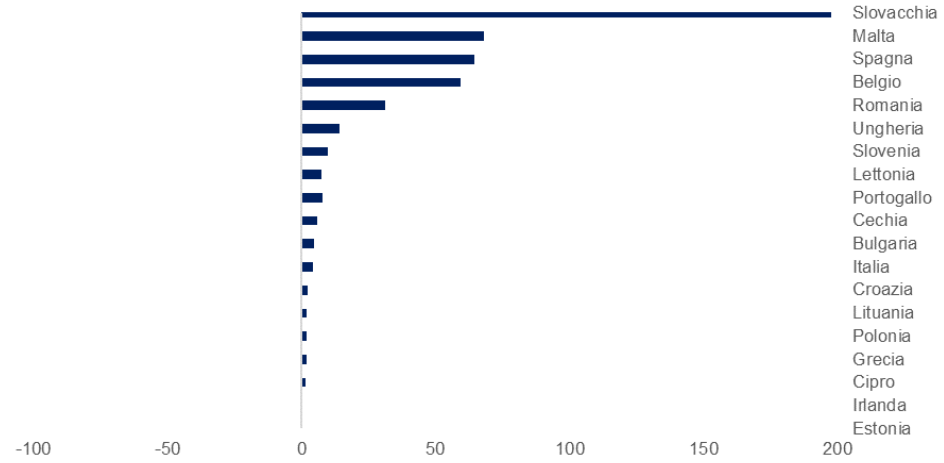
L'assistenza finanziaria di SURE è stata interamente assorbita in tutti gli Stati membri. Ad oggi, con l'esecuzione di tutta la spesa pubblica finanziata da SURE, e dunque con l'azzeramento della spesa programmata restante, i 98,4 miliardi di EUR di assistenza finanziaria concessa sono stati interamente assorbiti. I problemi di assorbimento precedentemente individuati in due Stati membri, trattati nella quarta relazione semestrale, sono stati ormai risolti. Dei 19 Stati membri, 17 hanno speso *più* dell'importo concesso, anche finanziando la parte rimanente a livello nazionale (cfr. grafico 4).

In Romania il deficit di assorbimento è stato interamente colmato, come confermato dai dati definitivi sull'esecuzione del bilancio. Si ricorda che all'inizio del 2022 il deficit di assorbimento della Romania era prossimo ai 3 miliardi di EUR. La decisione di esecuzione del Consiglio modificata, adottata a luglio 2022, ha ridotto l'importo concesso da 4,1 miliardi di EUR a 3 miliardi di EUR, includendo 21 misure supplementari ammissibili a titolo di SURE in seguito alla richiesta delle autorità rumene. Lo stretto dialogo tra la Commissione e le autorità rumene ha contribuito a individuare ulteriori spese ammissibili sotto forma di riduzione dei costi indiretti del lavoro collegati alle imprese che partecipano ai regimi di riduzione dell'orario lavorativo[14]. Il deficit restante stimato pari a 350 milioni di EUR, registrato a settembre 2022 e indicato nella quarta relazione, è stato ormai interamente colmato. Attualmente si registra anzi un margine di eccedenza ben superiore ai 3 miliardi di EUR concessi alla Romania. L'esecuzione definitiva del bilancio per il 2022 in relazione a tutte le misure previste dalla decisione di esecuzione del Consiglio modificata ha dissipato i dubbi in tal senso: a dicembre 2022, la spesa totale sostenuta era superiore a 3 miliardi di euro e la spesa di carattere sanitario rimaneva accessoria (pari a meno del 46 % della spesa totale).

[13] Nel 2022 alcune spese riguardavano la posticipazione dei pagamenti da parte degli Stati membri alle imprese e ai lavoratori beneficiari relativi a periodi precedenti.

[14] Le esenzioni totali o parziali per i contributi previdenziali sono ammissibili a titolo di SURE purché siano collegate al mantenimento dell'occupazione. I regimi di riduzione dell'orario lavorativo, che possono comprendere tali esenzioni, sono stati finanziati a titolo di SURE su richiesta degli Stati membri (vedi ad esempio in Grecia, Portogallo, Slovenia e Spagna).

Grafico 4: superamento della spesa pubblica per le misure ammissibili rispetto all'importo del prestito (in % dell'importo del prestito)



Fonte: *informazioni comunicate dagli Stati membri (febbraio 2023).*
Nota: la spesa pubblica si riferisce alle misure comunicate previste nelle decisioni di esecuzione del Consiglio, al netto dei fondi strutturali e d'investimento europei. Alcuni Stati membri (Estonia, Slovenia) hanno interrotto la comunicazione di informazioni relative alle misure ammissibili a titolo di SURE dopo il 2020, in quanto non utilizzano più l'assistenza finanziaria di SURE per finanziare tali misure, dato che hanno già superato l'importo concesso.

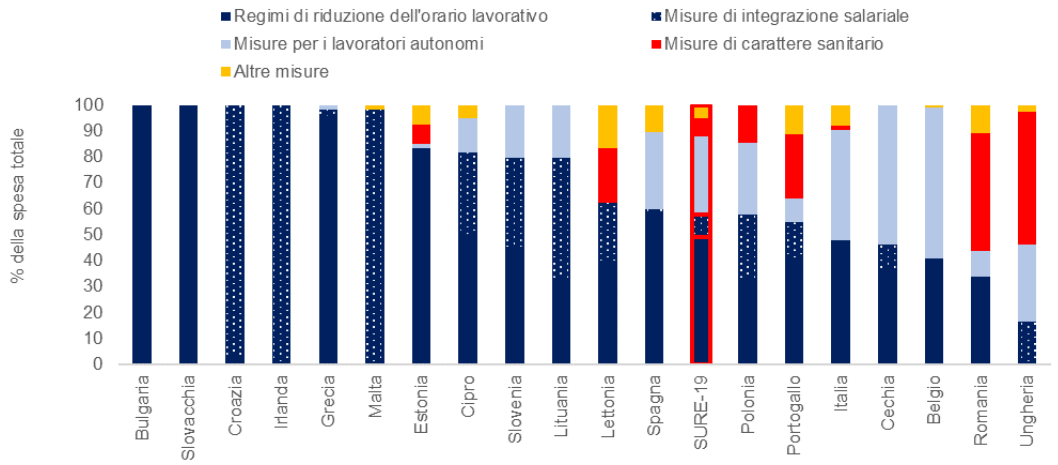
In Polonia il moderato deficit di assorbimento a fronte dell'importo concesso è stato colmato mediante l'inclusione di due nuove misure ammissibili a titolo di SURE. All'inizio del 2022 la spesa totale comunicata dalla Polonia per le misure previste nella decisione di esecuzione del Consiglio riguardante il paese (9,9 miliardi di EUR) era inferiore all'importo concesso (11,2 miliardi di EUR). A seguito di un dialogo tecnico tra la Commissione e le autorità polacche, a novembre 2022 il Consiglio ha modificato la sua decisione di esecuzione originaria per la Polonia, sulla base di una proposta della Commissione, per includere due misure supplementari di carattere sanitario ammissibili a titolo di SURE. Tali misure consistono in un bonus per gli operatori sanitari e in servizi di test PCR per la COVID-19. L'importo della spesa di carattere sanitario ammissibile è passato dallo 0 % al 15 % della spesa totale, conservando la sua natura accessoria. L'erogazione dei fondi rimanenti (1,5 miliardi di EUR), inizialmente rinviata in attesa che fosse risolto il problema dell'assorbimento, è stata eseguita a dicembre 2022.

2.2 Misure nazionali: regimi di riduzione dell'orario lavorativo o misure analoghe sostenute da SURE

La maggior parte della spesa pubblica totale per le misure ammissibili a titolo di SURE è stata destinata ai regimi di riduzione dell'orario lavorativo e a "misure analoghe", anche a favore dei lavoratori autonomi. Di fatto quasi la metà (49 %) della spesa pubblica totale per le misure ammissibili a titolo di SURE è stata spesa per i regimi di riduzione dell'orario lavorativo finanziati da 16 dei 19 Stati membri facendo ricorso a SURE. Un ulteriore 31 % è stato utilizzato

per "misure analoghe" a favore dei lavoratori autonomi[15], il 9 % è stato destinato a regimi di integrazione salariale[16], mentre il 6 % della spesa totale è stato destinato ad "altre" misure analoghe di sostegno per il mantenimento dei posti di lavoro e la tutela dei redditi dei lavoratori[17]. Solo il 5 % è stato speso per misure di carattere sanitario, a conferma della loro natura accessoria. 11 Stati membri hanno utilizzato l'assistenza finanziaria di SURE solamente per regimi di riduzione dell'orario lavorativo e per misure analoghe (grafico 5).

Grafico 5: spesa pubblica per le misure ammissibili a titolo di SURE per tipo di spesa



Fonte: *informazioni comunicate dagli Stati membri (febbraio 2023).*
Nota: per i dettagli sulla spesa di carattere sanitario dell'Ungheria, cfr. la relazione di marzo 2021.

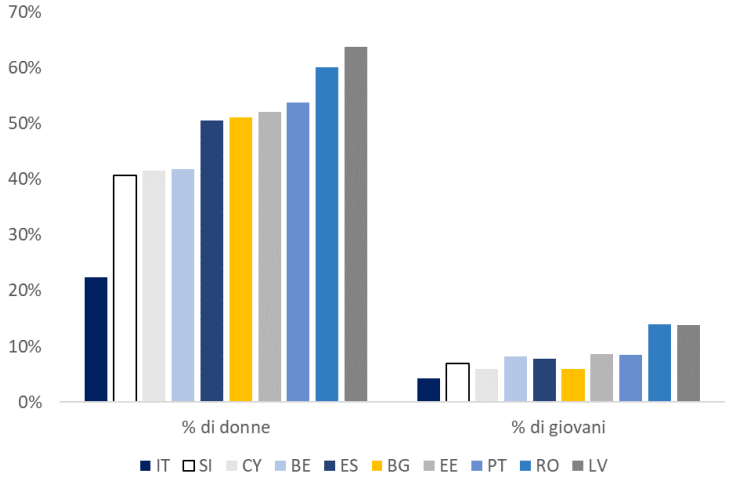
La partecipazione delle donne e dei giovani ai regimi di riduzione dell'orario lavorativo è cresciuta durante la crisi COVID-19. Questo dato riflette principalmente il cambiamento nella composizione settoriale del sostegno, che si è spostato dal manifatturiero e dalle costruzioni verso i servizi e il dettaglio, ossia settori con una percentuale relativamente più alta di occupati tra i giovani e le donne (grafico 6)[18].

[15] Tale stima è basata sull'analisi condotta dalla Commissione suddividendo per categorie i vari tipi di misure comunicati dagli Stati membri.
[16] I regimi di integrazione salariale sono regimi per il mantenimento del posto di lavoro analoghi a quelli di riduzione dell'orario lavorativo, dai quali differiscono in quanto i pagamenti non sono calcolati in termini di ore (non lavorate), ma corrispondono a una somma forfettaria o a una percentuale del salario totale. Le misure analoghe ai regimi di riduzione dell'orario lavorativo rappresentano complessivamente il 46 % della spesa totale ammissibile a titolo di SURE.
[17] Altre misure analoghe includono, ad esempio, prestazioni di malattia, congedi parentali e formazione professionale legati alla riduzione dell'orario lavorativo.
[18] Commissione europea, "Labour Market and Wage Developments in 2020", capitolo 3, evoluzione delle politiche. https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23268&langId=en. In Italia e in Belgio, in media, la percentuale di donne interessate dai regimi è raddoppiata dopo marzo 2020, mentre la quota di giovani lavoratori beneficiari è aumentata passando dall'1,6 % al 5,7 % in Italia e dal 6,7 % al 7,6 % in Belgio. La percentuale di lavoratrici e giovani lavoratori interessati dalla riduzione dell'orario lavorativo è stata elevata anche in Estonia, Lettonia, Portogallo e Romania.

Nell'autunno 2022 a otto Stati membri è stata concessa assistenza finanziaria supplementare per diverse misure. Tale sostegno integrativo era inteso a coprire le spese aggiuntive sostenute nel 2021, e in alcuni casi fino all'inizio del 2022, per le misure di sostegno di emergenza già finanziate da SURE. In particolare, i sostegni integrativi hanno coperto:

- *Bulgaria:* la proroga fino a giugno 2022 di un regime di riduzione dell'orario lavorativo fornito alle imprese che hanno subito una riduzione delle entrate di almeno il 30 % a causa della pandemia e che hanno ridotto le proprie attività tra il 13 marzo 2020 e il 31 dicembre 2020, mantenendo al contempo i lavoratori dipendenti;
- *Cipro*: le spese aggiuntive relative alla proroga (fino al terzo trimestre del 2021) del regime di integrazione salariale che ha sostenuto le imprese costrette a sospendere (parzialmente) le attività, i regimi speciali per il settore ricettivo e del turismo, un regime di sussidi per i lavoratori autonomi e il regime di prestazione di malattia per la COVID-19;
- *Cechia*: la proroga al 2021 del regime di emergenza di riduzione dell'orario lavorativo (denominato "programma Antivirus") e del sostegno di emergenza per i lavoratori autonomi;
- *Grecia*: la proroga al 2021 e al 2022 del regime di emergenza per il mantenimento dei posti di lavoro (un'indennità per i lavoratori dipendenti del settore privato il cui contratto è stato sospeso) e del sussidio associato a copertura dei contributi previdenziali corrispondenti;
- *Croazia*: la proroga delle due misure di sostegno esistenti, in particolare un regime di integrazione salariale per le imprese colpite negativamente dalla pandemia (fino a giugno 2022) e un regime di riduzione dell'orario lavorativo a sostegno della riduzione temporanea dell'orario di lavoro (fino a dicembre 2022);
- *Lituania*: la proroga fino a giugno 2021 del regime per il mantenimento dei posti di lavoro tramite la sovvenzione dei costi salariali dei lavoratori dipendenti durante i periodi di sospensione del lavoro e dei regimi di sussidi per i lavoratori autonomi;
- *Lettonia*: il ripristino delle misure di sostegno di emergenza (compensazione per il periodo di inattività dei lavoratori, integrazioni salariali per le imprese colpite e prestazioni di malattia connesse alla Covid) nel periodo da novembre 2020 a giugno 2021, nonché alcune spese aggiuntive per la proroga delle misure di carattere sanitario;
- *Portogallo:* la proroga di una serie di misure relative al mercato del lavoro e di carattere sanitario esistenti (prorogate mediante una modifica della decisione di esecuzione del Consiglio a gennaio 2022) rispettivamente fino alla fine del 2021 e a marzo 2022 (la seconda comprende l'indennità di isolamento profilattico e il sostegno straordinario per la ripresa delle attività economiche).

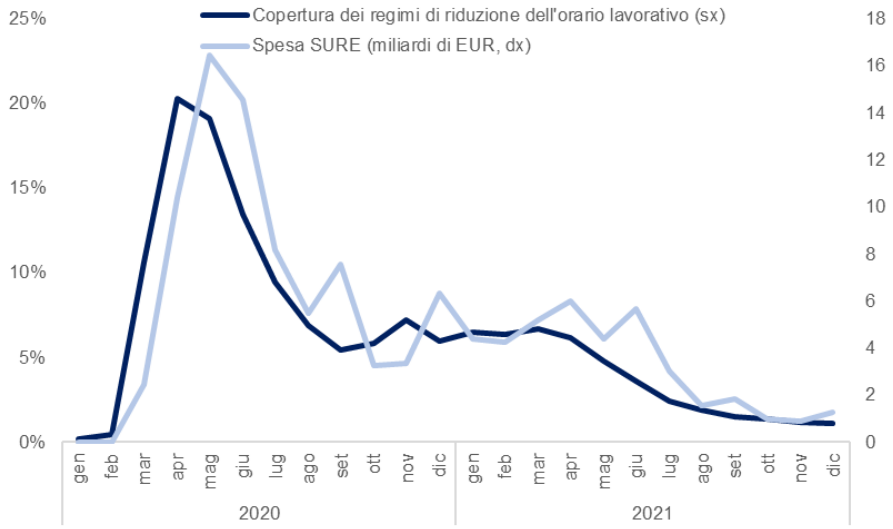
Grafico 6: percentuale media di donne e giovani (15-24) beneficiari dei regimi di riduzione dell'orario lavorativo (2020/2021)

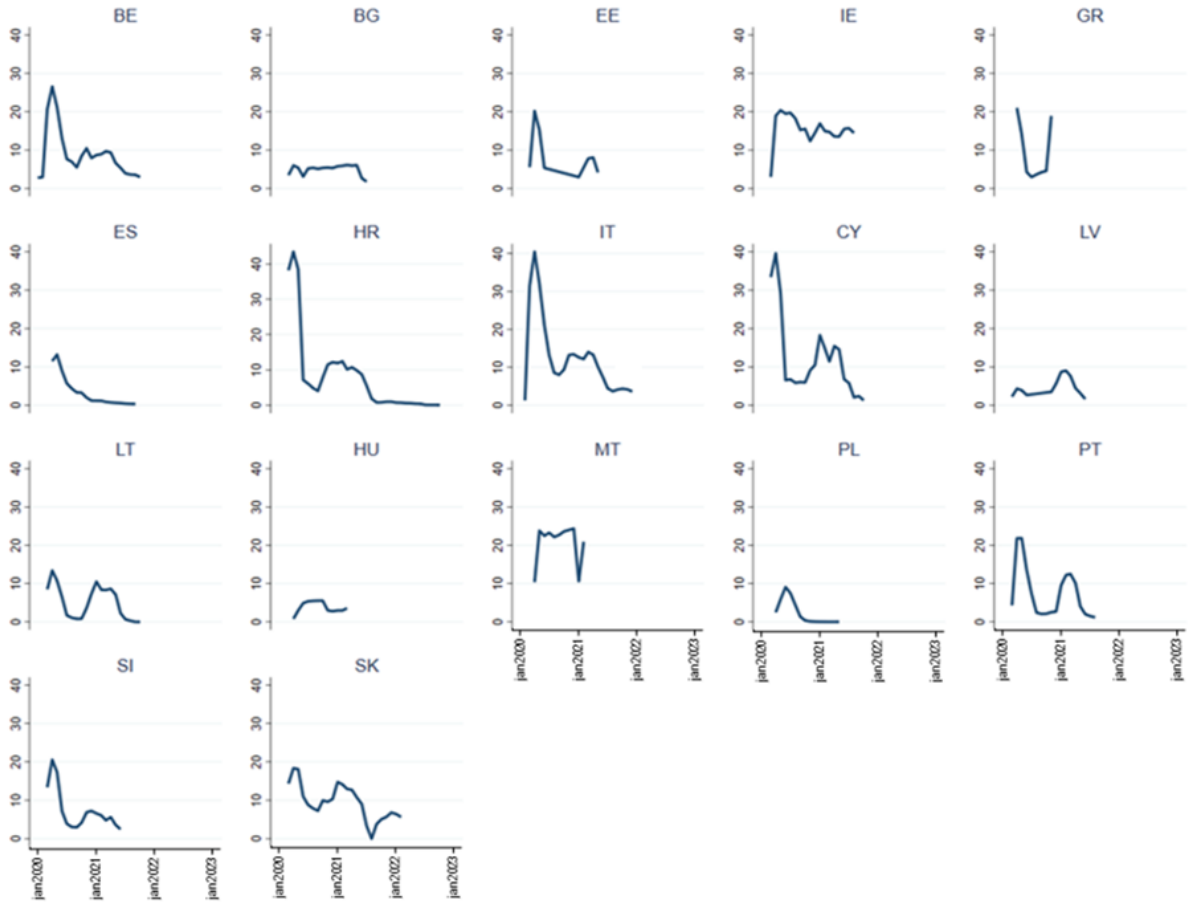


Fonte: *banca dati 2020 della politica del mercato del lavoro, Commissione europea, direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione; raccolta dati EMCO 2020 e 2021*.
Nota: non sono disponibili dati per tutti i paesi finanziati da SURE.

Nella maggior parte degli Stati membri, il ricorso al sostegno per la riduzione dell'orario lavorativo è proseguito per tutto il 2021, ma a un ritmo decrescente. Nella maggior parte degli Stati membri, dopo il picco raggiunto durante la prima ondata della pandemia a marzo-aprile 2020, il ricorso a misure per la riduzione dell'orario lavorativo e a misure analoghe per il mantenimento dei posti di lavoro si è stabilizzato nella seconda metà del 2020. Il ricorso a tali regimi è poi diminuito gradualmente nel corso del 2021, in linea con la ripresa economica e il successo delle campagne di vaccinazione. Alcuni paesi hanno registrato un secondo picco alla fine del 2020/inizio del 2021.

Grafico 7. Percentuale di posti di lavoro beneficiari di misure per il mantenimento dei posti di lavoro (aggregata e per Stato membro)





Fonte: Eurostat, *informazioni comunicate dagli Stati membri (febbraio 2023).*
Nota: dati relativi a Cechia e Romania non disponibili. La diminuzione della percentuale di posti di lavoro coperti nella seconda metà del 2021 è in parte dovuta alla mancata disponibilità di dati per alcuni paesi.

Entro la metà del 2022 la maggior parte degli Stati membri beneficiari di SURE aveva eliminato gradualmente le misure di emergenza per il mantenimento dei posti di lavoro. Mentre alcuni paesi (Estonia, Slovenia) avevano già ritirato le misure di emergenza per il mantenimento dei posti di lavoro nella seconda metà del 2020, la maggior parte ha prorogato il sostegno di emergenza fino al 2021 e, in alcuni casi, fino alla prima metà del 2022. Solo in due paesi (Croazia e Portogallo) il sostegno di emergenza è rimasto disponibile fino alla fine del 2022.

Tabella 3. Principali misure per il mantenimento dei posti lavoro e relativa durata

Stato membro	Tipo	Permanente/Temporanea	Riduzione dell'orario di lavoro	Sostegno di emergenza fornito fino a
BE	Regime di riduzione dell'orario lavorativo	Permanente, con modifiche temporanee	0-100 %	Giugno 2022
BG	Regime di riduzione dell'orario lavorativo	Temporanea	50 % o 100 %	Giugno 2022
CZ	Regime di riduzione dell'orario lavorativo	Temporanea	0-100 %	Febbraio 2022
EE	Regime di riduzione dell'orario lavorativo	Temporanea	0-100 %	Giugno 2020
IE	Regime di integrazione salariale	Temporanea	-	Agosto 2020
EL	Regime di riduzione dell'orario lavorativo	Temporanea	50 % o 100 %	Gennaio 2022
ES	Regime di riduzione dell'orario lavorativo	Permanente, con modifiche temporanee	0-100 %	Marzo 2022
HR	Integrazione salariale + regime di riduzione dell'orario lavorativo	Temporanea	0-100 %	Dicembre 2022
IT	Regime di riduzione dell'orario lavorativo	Permanente, con modifiche temporanee	0-100 %	dicembre 2021
CY	Regime di riduzione dell'orario lavorativo	Temporanea	0-100 %	Agosto 2021
LV	Regime di riduzione dell'orario lavorativo	Temporanea	0-100 %	Giugno 2021

LT	Integrazione salariale + regime di riduzione dell'orario lavorativo	Temporanea	0-100 %	Giugno 2021/settembre 2021
HU	-	-	-	-
MT	Regime di integrazione salariale	Temporanea	-	Maggio 2022
PL	Integrazione salariale + regime di riduzione dell'orario lavorativo	Temporanea	20-100 %	Settembre 2021
PT	Regime di riduzione dell'orario lavorativo	Permanente, con modifiche temporanee	0-100 %	Settembre 2022
RO	Regime di riduzione dell'orario lavorativo	Temporanea	0-100 %	Maggio 2022
SI	Regime di riduzione dell'orario lavorativo	Temporanea	50-100 %	Dicembre 2020
SK	Regime di riduzione dell'orario lavorativo	Temporanea	0-100 %	Marzo 2022

Nota: in questa tabella sono riportati solo i regimi principali. L'Ungheria disponeva di un regime di emergenza di riduzione dell'orario lavorativo durante la pandemia, finanziato con i fondi strutturali europei. Pertanto, per tale regime, non ha ricevuto assistenza finanziaria a titolo di SURE. L'Irlanda ha sostituito il proprio regime di integrazione salariale con un regime analogo modificato che è stato operativo fino a maggio 2022, ma che non è stato finanziato mediante SURE.

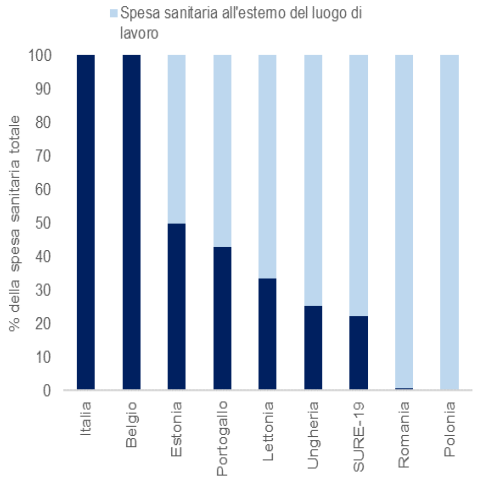
2.3 Misure nazionali: misure di carattere sanitario finanziate da SURE

La natura accessoria della spesa di carattere sanitario è confermata. Soltanto il 5 % della spesa totale è stato utilizzato per misure di carattere sanitario. Dei 19 Stati membri, solo otto hanno fatto ricorso al sostegno di SURE per finanziare tali misure. Il regolamento SURE consente il finanziamento di *qualsiasi* misura di carattere sanitario legata alla COVID-19, ma evidenzia *in particolare* quelle adottate *sul luogo di lavoro*, che rappresentano il 22 % di tutta la spesa sanitaria (grafico 8)[19]. Si considerano misure adottate sul luogo di lavoro principalmente

[19] Cfr. l'articolo 1 del regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020. Tale condizione è ulteriormente spiegata al considerando 5: "*Al fine di non indebolire l'obiettivo dello strumento previsto dal presente regolamento e assicurarne in tal modo l'efficacia, misure di carattere sanitario ai fini di tale strumento possono*

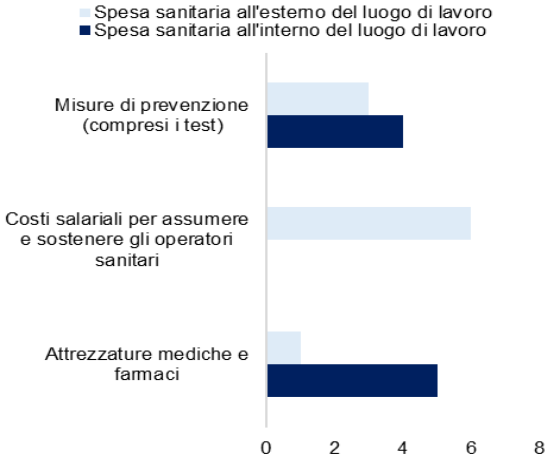
quelle atte a facilitare un ritorno al lavoro in sicurezza riducendo i rischi professionali, anche per gli operatori sanitari.

Grafico 8: quota di spesa di carattere sanitario sul luogo di lavoro



Fonte: *informazioni comunicate dagli Stati membri (febbraio 2023).*

Grafico 9: scomposizione delle misure di carattere sanitario per tipo (numero di Stati membri interessati)



Fonte: *informazioni comunicate dagli Stati membri (febbraio 2023).*
Nota: Portogallo e Romania sono contate due volte in quanto presentano rispettivamente misure di prevenzione e misure relative alle attrezzature mediche e ai farmaci, sia all'interno e che all'esterno del luogo di lavoro.

SURE è stato utilizzato per finanziare vari tipi di misure di carattere sanitario, fornendo un opportuno sostegno di emergenza al settore sanitario e facilitando un più rapido ritorno alle attività in diversi Stati membri. Su suggerimento della Corte dei conti europea, i servizi della Commissione hanno esaminato ulteriormente gli effetti di tali misure finanziate da SURE. Le misure di carattere sanitario finanziate possono essere divise sommariamente in tre categorie: i) misure di prevenzione contro la COVID-19; ii) costi salariali aggiuntivi per assumere e sostenere gli operatori sanitari che lavoravano in condizioni di grande difficoltà; e iii) attrezzature mediche e farmaci. Il grafico 9 mostra che la popolarità di ciascuna categoria di misure è stata generalmente analoga tra gli Stati membri. Le misure, illustrate di seguito, sono adottate sia all'interno che all'esterno del luogo di lavoro.

- *Misure di prevenzione:* misure che mirano a ridurre i rischi professionali e a garantire un ritorno al lavoro in sicurezza (non si tratta dei dispositivi di protezione individuale). Tra gli esempi *all'interno del luogo di lavoro* figurano la formazione in materia di igiene (Belgio), l'effettuazione di test ai lavoratori nelle residenze sanitarie assistenziali e nelle strutture per la cura dell'infanzia (Portogallo) e i crediti di imposta per le piccole imprese e le organizzazioni senza scopo di lucro per la sanificazione dei luoghi di lavoro (Italia). Le misure di prevenzione *all'esterno del luogo di lavoro* riguardano principalmente il finanziamento delle spese legate ai test per la COVID-19 destinati alla popolazione.

consistere in iniziative volte a ridurre i rischi professionali e garantire la protezione dei lavoratori dipendenti e autonomi sul luogo di lavoro e, se del caso, altre misure di carattere sanitario".

Anche il potenziamento della capacità di laboratorio per i test durante la pandemia è stato di fondamentale importanza per il mantenimento delle operazioni cliniche e la revoca delle misure di confinamento e di distanziamento sociale. Nell'UE il sequenziamento genomico ha visto un incremento 15 volte superiore nel 2021 rispetto al 2020, portando la percentuale di test positivi sequenziati da meno dell'1 % nel 2020 a una media del 7 % nel 2021[20].

- *Additional labour costs to recruit and support healthcare workers (Costi salariali aggiuntivi per assumere e sostenere gli operatori sanitari):* di tutte le misure adottate *all'esterno del luogo di lavoro*, la tipologia più diffusa ha riguardato i costi salariali aggiuntivi relativi agli operatori sanitari (principalmente bonus). Ad esempio, Estonia, Lettonia, Polonia, Portogallo, Romania e Ungheria hanno utilizzato i fondi disponibili a titolo di SURE per offrire dei bonus al personale sanitario e/o per assumere altro personale. Durante la pandemia l'aumento della capacità delle terapie intensive, reparti ad alta intensità di lavoro, è stato di primaria importanza, in quanto la maggiore occupazione delle terapie intensive è stata associata a un aumento della mortalità[21].
- *Attrezzature mediche e farmaci*: i fondi dello strumento SURE sono stati inoltre utilizzati per i dispositivi di protezione individuale e le attrezzature di disinfezione nei luoghi di lavoro e negli ospedali (Estonia, Lettonia, Portogallo e Ungheria) e per la diffusione dei vaccini (Romania), che è stata fondamentale per limitare il tasso di mortalità e consentire il ritorno alla normalità.

2.4. Copertura di SURE in termini di occupati e imprese

La Commissione ha confermato l'elevata qualità dei dati relativi alla copertura comunicati dagli Stati membri. La Commissione ha fornito orientamenti e gli Stati membri si sono adoperati per migliorare la qualità delle informazioni fornite in merito alla copertura per il 2020, 2021 e 2022 tramite i cinque cicli di rendicontazione[22]. Ad oggi, dei 19 Stati membri, nove hanno confermato che le informazioni sono interamente basate sui dati amministrativi e che sono in linea con gli orientamenti forniti dalla Commissione[23]. Per altri otto Stati membri si ritiene che le informazioni siano basate principalmente su dati amministrativi. Solo due Stati membri hanno segnalato che i dati comunicati possono essere considerati unicamente come migliori stime, fino a quando non saranno disponibili informazioni complete. Ciò rende le stime relative alla copertura riportate nel presente documento sostanzialmente affidabili e risponde a una delle osservazioni della Corte dei conti europea sull'attendibilità delle stime rispetto ai dati definitivi.

[20] Cfr. OCSE, *Health at a glance*, 2022.

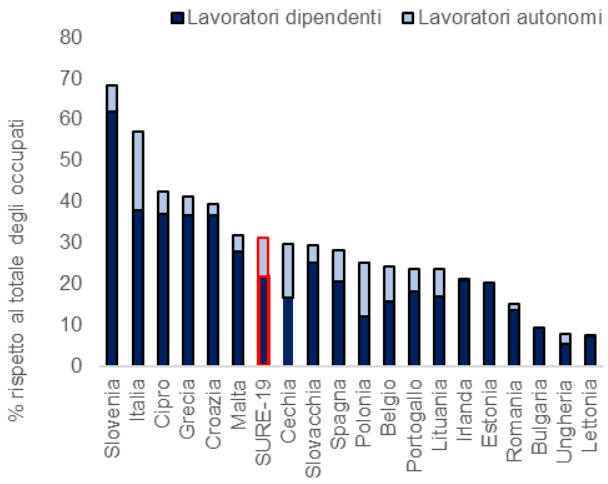
[21] Cfr. ad esempio Bravata et al. (2021) *Impact of ICU transfers on the mortality rate of patients with COVID-19: insights from comprehensive national database in France*, 2021.

[22] Di per sé, le informazioni sul numero di lavoratori e di imprese richiedevano che gli Stati membri reperissero ogni beneficiario di ciascuna misura sostenuta da SURE presente nelle banche dati amministrative del sistema di sicurezza sociale, attingendo anche alle agenzie pubbliche per l'impiego. Questo processo ha comportato la raccolta di un'enorme quantità di informazioni e di tempo per effettuare verifiche intese a evitare doppi conteggi: ad esempio, quando la stessa persona beneficia di due tipi di misure sostenute da SURE, o presenta una richiesta per una misura di sostegno più volte nello stesso anno in modo discontinuo.

[23] La rendicontazione dei lavoratori autonomi e dei lavoratori alle loro dipendenze non è stata completamente armonizzata negli Stati membri con sistemi statistici e giuridici diversi.

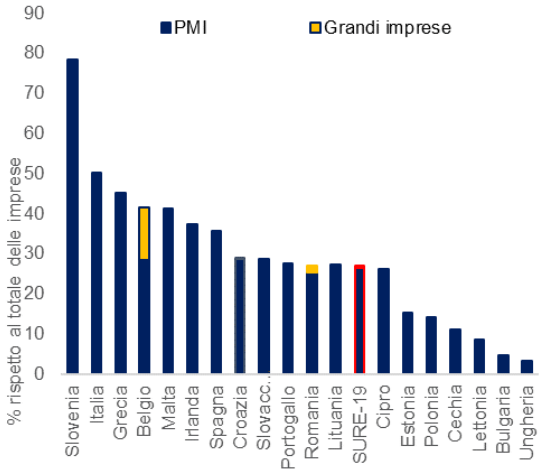
Si stima che nel 2020 SURE abbia sostenuto 31½ milioni di persone e oltre 2½ milioni di imprese, vale a dire quasi un terzo del totale degli occupati e oltre un quarto delle imprese dei 19 Stati membri beneficiari[24]. La stima dell'occupazione comprende circa 22¼ milioni di lavoratori dipendenti e 9¼ milioni di lavoratori autonomi. I grafici 10 e 11 forniscono un quadro della ripartizione per Stato membro della copertura di SURE. Queste stime non tengono conto delle persone cui è stato concesso il sostegno di SURE soltanto per misure di carattere sanitario e pertanto potrebbero essere considerate prudenti[25].

Grafico 10: lavoratori coperti da SURE nel 2020 (% rispetto al totale degli occupati)



Fonte: *informazioni comunicate dagli Stati membri (febbraio 2023).*
Nota: i dati relativi alla copertura e al totale degli occupati sono quelli comunicati dagli Stati membri.

Grafico 11: imprese coperte da SURE nel 2020 per dimensioni (% rispetto al totale delle imprese)



Fonte: *informazioni comunicate dagli Stati membri (febbraio 2023).*
Nota: il totale delle imprese non comprende le imprese senza dipendenti. Le PMI sono quelle con meno di 250 dipendenti mentre le grandi imprese sono quelle con oltre 250 dipendenti.

Le PMI sono state le principali beneficiarie del sostegno nell'ambito di SURE. La pandemia ha fatto sì che i regimi di riduzione dell'orario lavorativo passassero dall'essere utilizzati principalmente dalle grandi imprese prima della crisi COVID-19 ad essere utilizzati anche dalle piccole e medie imprese, che rappresentano la maggior parte delle imprese coperte da SURE (grafico 11)[26]. In media SURE ha sostenuto il 29 % delle PMI negli Stati membri beneficiari (grafico 12). I regimi di riduzione dell'orario lavorativo sono stati adottati soprattutto dai settori

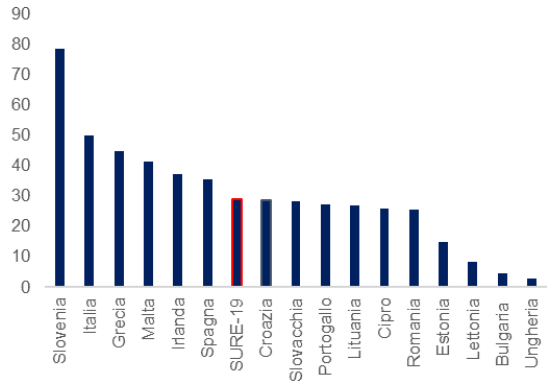
[24] Le cifre si riferiscono alle persone e alle imprese che sono state, nel corso dell'anno, coperte da regimi di riduzione dell'orario lavorativo o da misure analoghe sostenute da SURE. I denominatori si basano sulle tabelle presentate dagli Stati membri. Il numero totale di imprese comprende le imprese con almeno un lavoratore dipendente. La percentuale di imprese coperte è diminuita rispetto alla quarta relazione, principalmente perché la Polonia ha fornito dati amministrativi definitivi.

[25] Per alcuni Stati membri inoltre i dati presentavano una sovrapposizione significativa tra i destinatari delle diverse misure di sostegno, che non era possibile correggere adeguatamente. In questi casi, è stato chiesto agli Stati membri di comunicare i dati riguardanti solo la copertura della misura (o delle misure) principali, al fine di evitare doppi conteggi. Pertanto, la copertura reale potrebbe essere persino maggiore.

[26] Commissione europea, "Labour Market and Wage Developments in 2020", capitolo 3, evoluzione delle politiche. https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=23268&langId=en. Nella seconda relazione su SURE sono disponibili ulteriori approfondimenti.

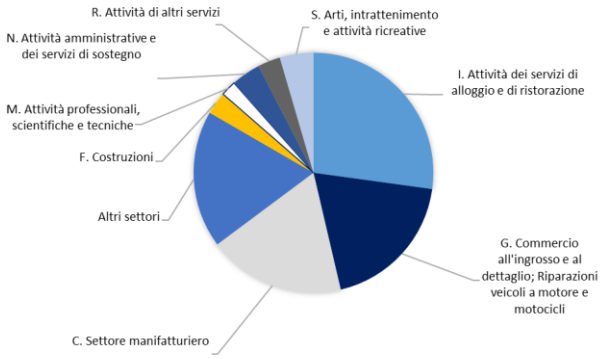
dei servizi e del commercio al dettaglio. Le attività manifatturiere hanno comunque ricevuto il 14 % della spesa sostenuta da SURE. I settori che secondo la relazione aggiornata hanno registrato la percentuale più considerevole di spesa sono stati: i) servizi di alloggio e ristorazione, ii) commercio all'ingrosso e al dettaglio e iii) attività manifatturiere (grafico 13). Molti Stati membri hanno sostenuto anche altri settori, come quello culturale, attraverso misure mirate previste nelle rispettive decisioni di esecuzione del Consiglio.

Grafico 12: PMI coperte da SURE nel 2020 (% rispetto al totale delle PMI)



Fonte: *informazioni comunicate dagli Stati membri (febbraio 2023)*
Nota: la Polonia ha omesso il dato riguardante le dimensioni dell'impresa, mentre Belgio e Cechia hanno omesso il dato relativo al numero totale di PMI. Le PMI sono quelle con meno di 250 dipendenti.

Grafico 13: copertura settoriale di SURE



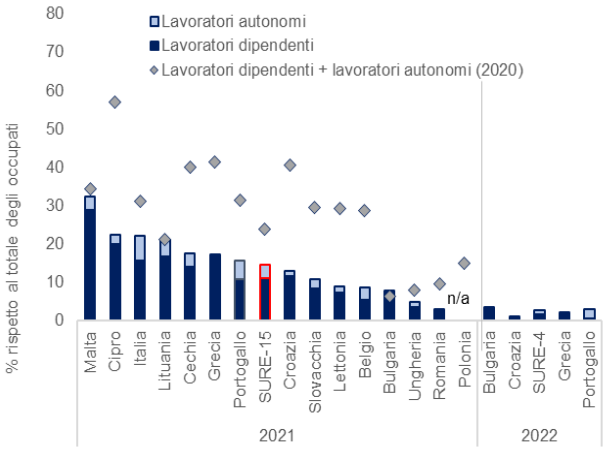
Fonte: *informazioni comunicate dagli Stati membri (febbraio 2023)*
Nota: questo grafico riporta la percentuale media di spesa di ciascuno Stato membro nei tre settori che hanno beneficiato maggiormente del sostegno di SURE. Quando un settore non è indicato, si presume che riceva una quota della spesa residua proporzionale alla massa salariale del settore nell'economia. È anche il caso del Portogallo, che non ha comunicato alcuna copertura settoriale. Inoltre, quattro Stati membri non hanno comunicato la percentuale di spesa destinata ai primi tre settori: si presume che il settore più grande rappresenti il 50 %, il secondo il 25 % e il terzo il 15 % della spesa totale. Questi dati corrispondono alle medie degli Stati membri che hanno comunicato le percentuali di spesa.

Nel 2021, in particolare nella prima metà dell'anno ancora in piena fase di diffusione della pandemia, si stima che SURE abbia finanziato circa 9 milioni di persone e oltre 900 000 imprese. Tale cifra comprende quasi 6¾ milioni di lavoratori dipendenti e 2¼ milioni di lavoratori autonomi, corrispondenti a circa il 15 % del totale degli occupati e delle imprese nei 15 Stati membri beneficiari che hanno continuato a utilizzare lo strumento nel 2021 (grafici 14 e 15)[27]. La cifra è aumentata dall'ultima relazione, in quanto, in seguito ai sostegni integrativi concessi nell'autunno 2022 e avendo precedentemente esaurito il prestito nel 2020, Cechia e Croazia hanno utilizzato SURE per finanziare la spesa nel 2021. La natura disomogenea della ripresa nel 2021 ha fatto sì che le misure di sostegno economico fossero ancora necessarie in

[27] Non sono inclusi qui gli Stati membri che nel 2020 hanno utilizzato tutta l'assistenza finanziaria di SURE: Estonia, Irlanda, Spagna e Slovenia. Tuttavia, molti di questi Stati membri hanno portato avanti o adeguato le rispettive misure in questo ambito e le hanno finanziate per mezzo di altre fonti.

varie fasi dell'anno. Come si può osservare nel grafico 1, tali misure, concentrate nella prima metà del 2021, sono diminuite di pari passo con co l'attenuarsi dell'impatto economico e sanitario della pandemia nel corso dell'anno, grazie alle vaccinazioni e ad altri adattamenti economici.

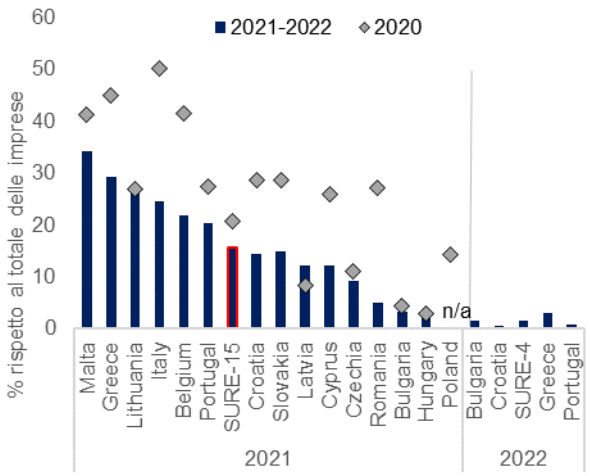
Grafico 14: lavoratori coperti da SURE nel 2021 e nel 2022 (% rispetto al totale degli occupati)



Fonte: *informazioni comunicate dagli Stati membri (febbraio 2023)*

Nota: non sono indicati gli Stati membri che nel 2020 hanno speso tutta l'assistenza finanziaria di SURE. Gli Stati membri che hanno speso l'assistenza di SURE entro la fine del 2021 non sono indicati nel 2022. Non applicabile (n/a) si riferisce agli Stati membri che non hanno comunicato i dati riguardanti la copertura per l'anno considerato.

Grafico 15: imprese coperte da SURE nel 2021 e nel 2022 (% rispetto al totale delle imprese)



Fonte: *informazioni comunicate dagli Stati membri (febbraio 2023)*

Nota: il totale delle imprese non comprende le imprese senza dipendenti. Non applicabile (n/a) si riferisce agli Stati membri che non hanno comunicato i dati riguardanti la copertura per il 2021 o per il 2022.

Si stima che nel 2022 SURE abbia fornito sostegno a circa 350 000 persone e a oltre 40 000 imprese, in linea con la diminuzione della spesa legata allo strumento. Il dato comprende circa 220 000 lavoratori dipendenti e 130 000 lavoratori autonomi. Tale cifra è aumentata dalla quarta relazione in quanto, grazie ai sostegni integrativi dell'autunno 2022, Bulgaria, Croazia, Grecia e Portogallo hanno utilizzato l'assistenza finanziaria di SURE nel 2022, determinando dunque un aumento delle cifre relative alla copertura dello stesso anno (grafico 14). Tuttavia, nel 2022 la maggior parte degli Stati membri non utilizzava più SURE. Solo quattro Stati membri hanno utilizzato SURE per finanziare le misure nel 2022, mentre altri nove Stati membri hanno finanziato misure ammissibili a titolo di SURE per mezzo di altre fonti.

III. ANALISI DELL'IMPATTO DI SURE

La presente sezione fornisce una valutazione aggiornata dell'impatto di SURE sulla disoccupazione, sull'economia reale e sui pagamenti degli interessi negli Stati membri beneficiari. SURE aveva l'obiettivo di aiutare gli Stati membri a preservare l'occupazione dei lavoratori dipendenti e autonomi durante la pandemia di COVID-19, proteggendo così i redditi da lavoro E di conseguenza a facilitare una rapida ripresa economica una volta revocate le restrizioni relative alla pandemia. La presente sezione valuta tali impatti, aggiornando ed estendendo l'analisi presentata nelle relazioni semestrali precedenti. Sono aggiunti i risultati derivanti da un modello macroeconomico della Commissione a sostegno delle prime conclusioni. Nel complesso i risultati, di carattere informativo, suggeriscono che SURE abbia avuto un impatto positivo.

3.1. Stima dell'impatto di SURE nel 2020: l'attenuazione dell'effetto delle prime fasi della pandemia

Il ruolo sostanziale avuto dallo strumento SURE nel 2020, non da ultimo nell'evitare un'impennata della disoccupazione, è chiaramente comprovato. Sebbene le questioni metodologiche influiscano sulla precisione delle stime quantitative, i vari elementi di prova indicati di seguito, utilizzando diverse metodologie, vanno tutti nella medesima direzione. [28] In primo luogo, i regimi nazionali sostenuti da SURE hanno avuto un impatto concreto in quanto hanno ridotto la disoccupazione al culmine della pandemia. In secondo luogo, SURE ha incoraggiato l'istituzione di regimi nazionali generosi per il mantenimento dei posti di lavoro.

3.1.1 SURE ha facilitato il mantenimento dei posti di lavoro, impedendo il forte aumento della disoccupazione e della disuguaglianza

Nel 2020 la crescita della disoccupazione è stata significativamente inferiore al previsto negli Stati membri beneficiari. Storicamente un calo del PIL porta con sé un aumento significativo della disoccupazione. Le rapide e consistenti misure politiche adottate nel 2020 per affrontare la crisi COVID-19, tra cui SURE, hanno tuttavia attenuato l'impatto del calo della produzione sulla disoccupazione. L'aumento della disoccupazione nella maggior parte dei paesi è stato dunque inferiore al previsto (grafici 16 e 17)[29].

[28] In primo luogo, è difficile definire uno scenario controfattuale degli esiti nel mercato del lavoro in assenza di SURE: dal momento che lo strumento ha fornito solo una seconda linea di difesa contro la disoccupazione, finanziando le misure nazionali, è difficile separare l'impatto proprio di SURE da quello delle misure nazionali. In secondo luogo, il rapporto produzione-occupazione è influenzato da un'ampia gamma di fattori, tra cui SURE. Tra gli altri fattori vi è il fatto che le persone non sono state in grado di cercare attivamente lavoro, o sono state scoraggiate dal farlo, a causa della chiusura di ampi settori dell'economia. Il riquadro sulle simulazioni mediante modello menziona anche altri aspetti.

[29] La reattività del tasso di disoccupazione alle variazioni della crescita economica è spesso definita nella letteratura economica come "legge di Okun". Per un approfondimento cfr. Commissione europea, *Relazione trimestrale sulla zona euro*, volume 20, n. 2, 2021, sezione III.

Grafico 16: confronto tra variazioni effettive e previste del tasso di disoccupazione nei 19 paesi beneficiari di SURE nel 2019 rispetto al 2020

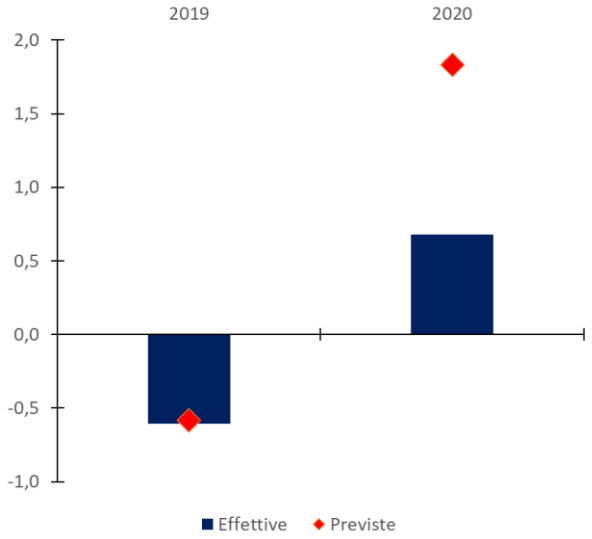
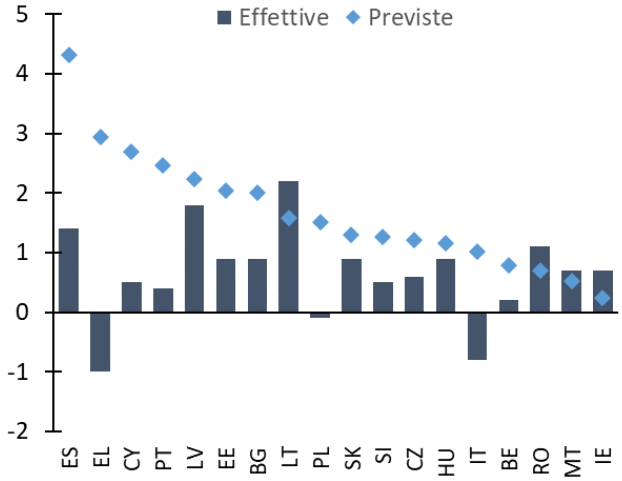


Grafico 17: confronto tra variazioni effettive e previste dei tassi di disoccupazione per Stato membro beneficiario nel 2020



Fonte: *Ameco e calcoli propri.*

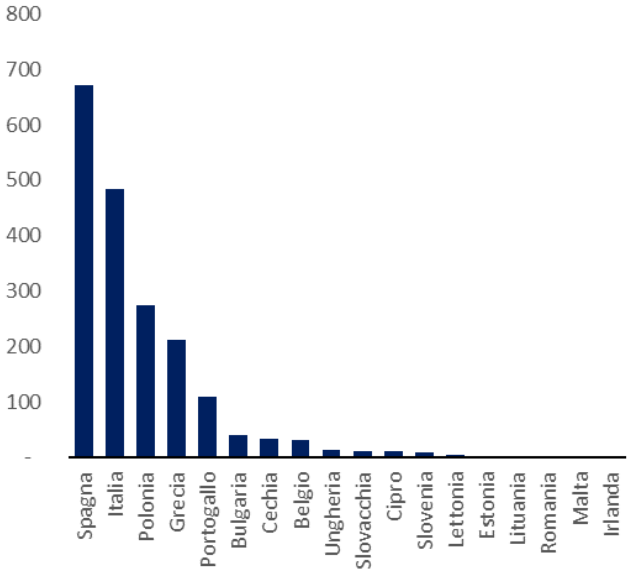
Nota: asse delle ordinate: la variazione prevista dei tassi di disoccupazione corrisponde alle previsioni derivanti da un modello di regressione per dati panel per gli Stati membri beneficiari (grafico 16) e da un modello di regressione specifico per paese (grafico 17) per il periodo 1999-2019. Per l'analisi è stato adottato un approccio che si basa sulla legge di Okun, in cui la variabile dipendente è la variazione del tasso di disoccupazione e la variabile indipendente è il tasso di crescita del PIL reale. La specifica tiene conto delle caratteristiche peculiari per paese (che non variano nel tempo) del mercato del lavoro mediante effetti fissi di paese e dei fattori comuni a tutto il campione mediante effetti fissi temporali. I risultati sembrano rimanere validi anche se si utilizzano ulteriori variabili indipendenti, quali la legislazione a tutela dell'occupazione e la variazione del tasso di partecipazione al mercato del lavoro. La specifica tiene conto dell'endogeneità della produzione utilizzando uno stimatore GMM in differenze prime. La Croazia non è inclusa per motivi di disponibilità dei dati.

Si stima che le misure politiche di sostegno adottate, tra cui SURE, abbiano efficacemente protetto 1½ milioni di persone dalla disoccupazione. L'ampio ricorso ai regimi di riduzione dell'orario lavorativo e ad altre misure analoghe spiega in parte l'aumento contenuto della disoccupazione a fronte del calo della produzione. Si stima che nel 2020 tale azione di prevenzione della disoccupazione abbia consentito a 1½ milioni di persone di mantenere il proprio posto di lavoro negli Stati membri beneficiari di SURE[30]. Il grafico 18 mostra la ripartizione, per Stato membro, della stima di posti di lavoro preservati. Ulteriori simulazioni illustrative condotte dalla Commissione (cfr. riquadro 2) suggeriscono che i regimi nazionali di riduzione dell'orario lavorativo finanziati da SURE nella sola zona euro abbiano permesso di preservare fino a 1 milione di posti di lavoro. Questo dato sembra indicare che probabilmente una parte significativa dei 1½ milioni di posti di lavoro totali preservati nei 19 paesi beneficiari di SURE sia riconducibile ai regimi finanziati da SURE. L'impatto positivo di SURE è ulteriormente confermato dal fatto che quanto maggiore è stato l'importo ricevuto da ciascuno Stato membro a titolo di SURE nel 2020, tanto minore è stato l'aumento della disoccupazione

[30] 1½ milioni è la mediana dei risultati derivanti dalle metodologie utilizzate nei grafici 16 e 17. La regressione per dati panel nel grafico 16 e la regressione specifica per paese nel grafico 17 hanno come risultato una stima rispettiva di 1,35 milioni e 1,9 milioni di posti di lavoro preservati.

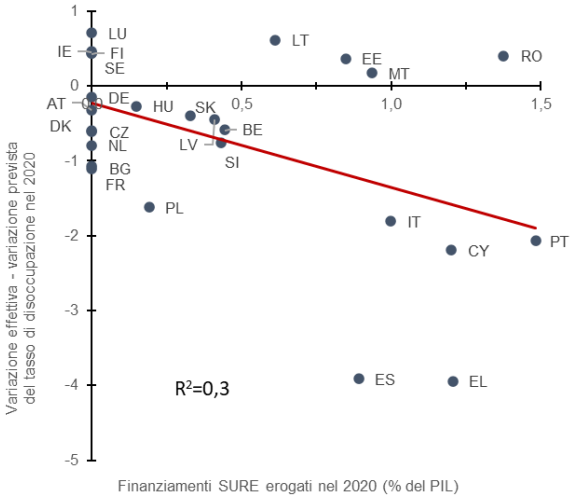
rispetto agli standard storici (grafico 19). Allo stesso tempo alcuni Stati membri non beneficiari (ad esempio Francia, Paesi Bassi) sono riusciti ad avvalersi della loro posizione finanziaria e delle loro condizioni di finanziamento favorevoli per gestire regimi per il mantenimento dei posti di lavoro altrettanto ampi.

Grafico 18: stima dei posti di lavoro preservati per Stato membro nel 2020 (in migliaia)



Fonte: *Ameco e calcoli propri.*
Nota: la stima dei posti di lavoro preservati deriva dalla differenza tra la variazione effettiva e quella prevista del tasso di disoccupazione, moltiplicata per la forza lavoro del 2020. Tale modello assume che la forza lavoro effettiva e quella prevista siano uguali. Per alcuni paesi, la stima è pari a zero, in quanto la variazione effettiva del tasso di disoccupazione è stata superiore a quella prevista dal modello. La variazione prevista dei tassi di disoccupazione corrisponde alla previsione derivante da un modello di regressione specifico per paese mostrato nel grafico 17.

Grafico 19: rapporto tra la variazione del tasso di disoccupazione e il finanziamento SURE erogato nel 2020

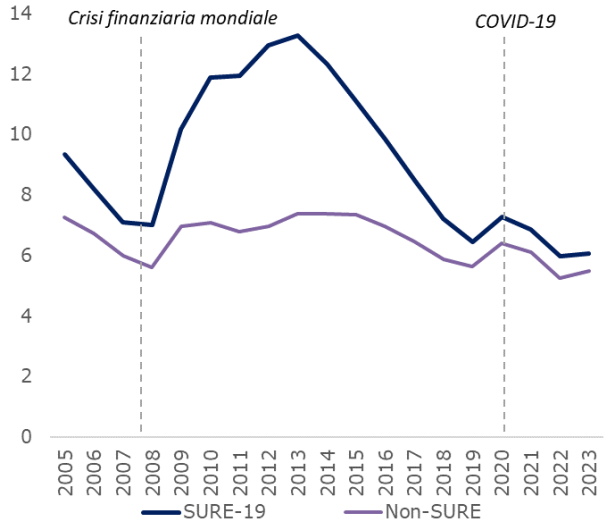


Fonte: *Ameco e calcoli propri.*
Nota: asse delle ordinate: la variazione prevista dei tassi di disoccupazione deriva dal modello di regressione specifico per paese spiegato nella nota al grafico 17.

SURE ha anche contribuito a impedire un aumento della disuguaglianza sul mercato del lavoro negli Stati membri. SURE sembra aver impedito un forte aumento della disoccupazione nei paesi in cui il mercato del lavoro ha subito maggiori danni durante la crisi finanziaria mondiale. In primo luogo, l'aumento del tasso medio di disoccupazione dei beneficiari di SURE ha seguito molto da vicino quello dei non beneficiari a seguito della crisi COVID-19. Questo fenomeno è in contrasto con quanto accaduto all'indomani della crisi finanziaria mondiale, quando la disoccupazione media tra i beneficiari di SURE è aumentata in modo sostanziale rispetto ai non beneficiari (grafico 20). In secondo luogo, la dispersione dei tassi di disoccupazione tra i beneficiari di SURE è diminuita notevolmente a partire dalla pandemia di COVID-19, convergendo gradualmente verso la minore dispersione registrata dai non beneficiari SURE (grafico 21). Va osservato inoltre che, nonostante sia previsto un arresto della crescita del tasso medio di disoccupazione nel 2023, la sua dispersione tra i beneficiari di SURE dovrebbe continuare a diminuire. Questa riduzione della disuguaglianza in termini di disoccupazione offre

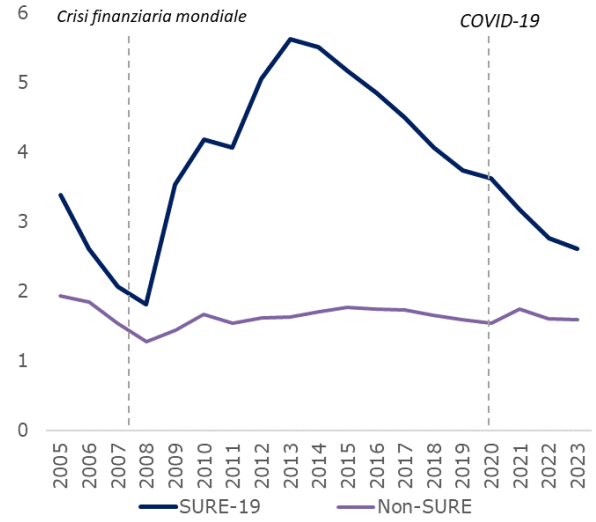
un quadro opposto rispetto a quanto accaduto durante la crisi finanziaria mondiale. Tale risultato suggerisce inoltre che i beneficiari di SURE sono stati gli Stati membri i cui mercati del lavoro avevano più bisogno dello strumento.

Grafico 20: evoluzione del tasso medio di disoccupazione tra Stati membri SURE e non-SURE



Fonte: *Ameco (previsioni di primavera 2023).*
Nota: "SURE-19" si riferisce ai 19 Stati membri dell'UE cui è stato concesso il sostegno di SURE. "Non-SURE" si riferisce ai restanti otto Stati membri dell'UE.

Grafico 21: dispersione storica dei tassi di disoccupazione negli Stati membri SURE e non SURE



Fonte: *Ameco (previsioni di primavera 2023).*
Nota: per dispersione si intende la deviazione standard del tasso di disoccupazione degli Stati membri beneficiari di SURE e non beneficiari di SURE, calcolata per ogni anno.

Il successo dei regimi di riduzione dell'orario lavorativo durante la pandemia è stato confermato anche da ricerche esterne. Una ricerca condotta dal CEPS sull'adozione dei regimi per il mantenimento dei posti di lavoro ha mostrato un aumento sostanziale della loro diffusione rispetto alla grande recessione[31]. Il ricorso al regime è favorito principalmente dal suo finanziamento integrale da parte del governo. Anche il fatto di disporre di un regime prima dell'avvento della crisi ne ha incrementato l'utilizzo. Le ricerche hanno mostrato inoltre che quanto maggiori sono il salario corrisposto e la copertura (ad esempio, quella estesa ai lavoratori atipici), tanto maggiore è la diffusione di tali regimi. Le conclusioni forniscono ulteriori prove a sostegno del fatto che i regimi di riduzione dell'orario lavorativo finanziati da SURE hanno attenuato l'impatto della COVID-19 in modo efficace. Il riquadro 1 approfondisce alcuni esempi ulteriori di ricerche nazionali in merito all'efficacia dei regimi degli Stati membri.

[31] Cfr. Corti, F., Ounnas, A. e Ruiz de la Ossa, T., *Job retention schemes between the Great Recession and the COVID-19 crises - Does the institutional design affect the take up? An EU-27 cross-country comparison, 2023. CEPS in-depth analysis*, gennaio 2023 - 02. Questa ricerca è stata finanziata dal programma di ricerca e innovazione Orizzonte 2020 dell'UE.

Riquadro 1: prove esistenti dell'efficacia dei regimi nazionali sostenuti da SURE

Le prove esistenti sull'efficacia delle misure di sostegno di emergenza adottate dagli Stati membri in risposta alla crisi COVID-19 sono ancora piuttosto limitate. Uno studio condotto di recente dal Centro per gli studi politici europei ha dimostrato che la comprensione delle differenze transnazionali nell'attuazione delle politiche per il mantenimento dei posti di lavoro può rivelarsi importante ai fini della loro efficacia. Lo studio mostra che l'ampliamento e la diffusione di tali politiche sono correlati alla loro concezione. Si è riscontrato un nesso di proporzionalità diretta tra la maggiore copertura, i maggiori tassi di sostituzione del salario e il maggiore finanziamento da parte del governo e i tassi di utilizzo[32]. Il presente riquadro offre una breve sintesi dei dati disponibili sui regimi nazionali in alcuni degli Stati membri che hanno beneficiato del sostegno di SURE.

In **Slovenia** sono stati due i programmi nazionali principali intesi a evitare la disoccupazione: un'"indennità per il tempo parziale", a copertura di parte dei costi salariali dei lavoratori dipendenti la cui settimana lavorativa era stata ridotta, e un regime di cassa integrazione che prevedeva il pagamento di integrazioni salariali e dei costi di formazione per i lavoratori il cui contratto era stato temporaneamente sospeso. Durante il periodo coperto dalla misura, solo il 3 % dei 1 850 datori di lavoro totali beneficiari del sostegno ha cessato la propria attività. I dati di registro sull'occupazione di giugno 2021 indicano che il 7,3 % dei lavoratori delle imprese sostenute ha perso il posto di lavoro dopo la fine delle misure, mentre il 92,7 % lo ha mantenuto[33].

In **Grecia** sono state introdotte diverse misure volte ad attenuare lo shock occupazionale dovuto alla pandemia, tra cui il divieto di licenziamento nei settori più colpiti e il mantenimento dell'occupazione come condizione per il sostegno al reddito. L'analisi (basata su una stima delle differenze nelle differenze) degli effetti sull'occupazione della pandemia di COVID-19 e della relativa risposta strategica del governo mostra che la disoccupazione non è aumentata in modo sostanziale, principalmente grazie alle misure per il mantenimento dei posti di lavoro. Allo stesso tempo, a causa del periodo di confinamento, il lavoro stagionale (principalmente nel settore del turismo) è diminuito notevolmente rispetto alle tendenze degli anni precedenti. Ciò ha portato a un aumento moderato della disoccupazione che potrebbe essere attribuito all'interruzione delle dinamiche stagionali, in quanto il periodo di confinamento è coinciso con il picco delle assunzioni stagionali. L'andamento delle assunzioni non è tornato ai livelli precedenti la pandemia fino al primo trimestre del 2021[34].

Un confronto tra gli effetti sull'occupazione dello shock pandemico e dell'intervento governativo negli **Stati baltici** fa luce sull'eterogeneità dell'attuazione e dell'efficienza delle varie misure. Le misure per il mantenimento dei posti di lavoro hanno ridotto significativamente l'aumento della disoccupazione. Tuttavia, vi sono prove che i diversi tipi di programmi per il mantenimento dei posti di lavoro (regimi di riduzione dell'orario lavorativo, regimi di cassa integrazione e integrazioni salariali) possono aver avuto gradi diversi di efficacia in Estonia, Lettonia e Lituania (Foresight Centre, 2020)[35].

3.1.2 SURE ha sostenuto il mercato del lavoro attraverso diversi canali

SURE ha apportato un valore aggiunto promuovendo la fiducia nell'economia e incoraggiando gli Stati membri a istituire regimi di riduzione dell'orario lavorativo ampi e ambiziosi a livello nazionale. Valutare l'"incidenza aggiuntiva" di SURE rispetto alle misure nazionali è alquanto complesso. Le prove basate sulle indagini fornite nelle relazioni precedenti confermano l'impatto specifico di SURE, in particolare in termini di maggiore fiducia nell'UE, di maggiore sostegno e incoraggiamento da parte dell'UE all'uso di regimi di riduzione dell'orario

[32] Ibid.
[33] Ministrstvo za delo, druzino, socialne zadeve in enake moznosti Republike Slovenije, S. za analize in razvoj (2022). Analiticna podlaga za potrebe vzpostavitve stalne sheme skrajsanega delovnega casa v Sloveniji.
[34] Betcherman, G., Giannakopoulos, N., Laliotis, I., Pantelaiou, I., Testaverde, M. e Tzimas, G., *The short-term impact of the 2020 pandemic lockdown on employment in Greece*, Empirical Economics, 2023. https://doi.org/10.1007/s00181-023-02381-2.
[35] Foresight Centre, *A comparative review of socio-economic implications of the coronavirus pandemic (COVID-19) in the Baltic States*, 2020.

lavorativo nel contesto specifico della pandemia di COVID-19, nonché in termini di possibilità per gli Stati membri di spendere più di quanto sarebbe stato possibile per il sostegno all'occupazione in risposta alle misure di confinamento e alle altre restrizioni dell'attività economica legate alla pandemia.

Prima di tutto SURE ha contribuito ad accrescere la fiducia generale nella capacità dell'UE di rispondere efficacemente a una crisi senza precedenti. La risposta strategica dell'UE alla COVID-19 è stata triplice: i) un allentamento del quadro normativo, comprese le iniziative di investimento in risposta al coronavirus (CRII e CRII+), il quadro per gli aiuti di Stato e l'attivazione della clausola di salvaguardia generale per la politica di bilancio; ii) un sostegno finanziario (SURE e il Fondo di garanzia paneuropeo per le imprese); e iii) l'annuncio dello strumento Next Generation EU[36]. Tale risposta ha integrato il sostegno fornito mediante i Fondi strutturali e d'investimento europei, in particolare il Fondo sociale europeo. SURE ha imposto agli Stati membri di accordarsi molto rapidamente sull'istituzione dello strumento e di fornire volontariamente garanzie di bilancio, inviando un segnale forte sulla capacità dell'UE di rispondere efficacemente e rapidamente a una crisi. Questa capacità collettiva di rispondere alla crisi attraverso strumenti su misura ha probabilmente contribuito a sostenere la fiducia degli operatori economici nell'UE, nei suoi Stati membri e nella qualità della risposta strategica specifica. Tale effetto è stato illustrato dai risultati dell'indagine Eurobarometro del dicembre 2021, secondo cui l'82 % dei cittadini della zona euro, sia nei paesi beneficiari che in quelli garanti, riteneva che i prestiti SURE fossero una buona idea (grafico 22)[37]. Si ritiene che questa fiducia abbia contribuito a ridurre il differenziale del tasso di interesse per l'assunzione di prestito sovrano degli Stati membri e a migliorare le prospettive di crescita dell'UE. SURE ha contribuito a mobilitare la politica di bilancio in modo efficace, grazie anche alla sua impostazione, adattata al tipo di shock causato dalla COVID-19. Tale orientamento di bilancio favorevole, congiuntamente a una politica monetaria accomodante, ha permesso di salvaguardare l'attività economica durante la pandemia.

In secondo luogo, grazie a SURE l'UE ha sostenuto e incoraggiato il ricorso alle misure per il mantenimento dei posti di lavoro. Fornendo assistenza finanziaria ai regimi di riduzione dell'orario lavorativo e a misure analoghe, SURE ha incoraggiato gli Stati membri a perseguire questo tipo di politiche, anche in linea con gli orientamenti per l'occupazione del 2020. La Commissione ha condotto un'indagine ad hoc negli Stati membri beneficiari di SURE per comprendere meglio la qualità del funzionamento di questo canale[38]. Dall'indagine è emerso che SURE ha consentito agli Stati membri di adottare politiche più ambiziose.

---

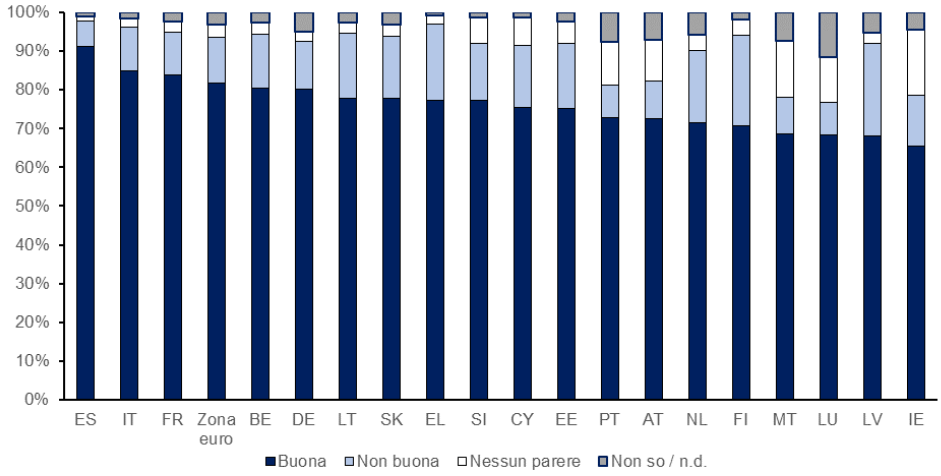
[36]Per ulteriori informazioni sulla risposta strategica dell'UE alla COVID-19, cfr. anche Commissione europea, *Relazione sulle finanze pubbliche nell'UEM 2020*, 2021.

[37] Agli intervistati è stato chiesto in particolare: "Cosa ne pensa dell'ultimo sostegno finanziario concesso dall'UE agli Stati membri per superare la crisi COVID-19? È del parere che sia stata una buona idea o no concedere… prestiti per aiutare gli Stati membri interessati a mantenere l'occupazione?"
Cfr.: https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2289.

[38] Per comprendere meglio il ruolo svolto da SURE nella creazione e nell'utilizzo di regimi di riduzione dell'orario lavorativo e di misure analoghe a livello nazionale durante la pandemia di COVID-19, la Commissione ha chiesto direttamente il parere delle autorità degli Stati membri mediante un questionario presentato al comitato per l'occupazione (EMCO). Dei 19 Stati membri che hanno presentato una richiesta di sostegno nell'ambito di SURE, 15 hanno risposto al questionario.

- *La maggioranza degli Stati membri beneficiari ha affermato che SURE ha rivestito un ruolo significativo nella decisione di adottare un nuovo regime di riduzione dell'orario lavorativo o di modificare quello esistente.* Nove Stati membri hanno istituito un nuovo regime di riduzione dell'orario lavorativo in risposta alla crisi COVID-19[39] e quattro Stati membri hanno modificato quello esistente[40]. La maggior parte di questi regimi era stata introdotta o modificata a marzo 2020, poco prima che la Commissione proponesse lo strumento SURE. Dopo la proposta di SURE, in Grecia, Ungheria, Romania e Slovenia sono stati introdotti nuovi regimi, mentre in Italia e Spagna sono stati ulteriormente modificati quelli esistenti.
- *SURE ha inoltre consentito ad alcuni Stati membri di introdurre misure analoghe ai regimi di riduzione dell'orario lavorativo più ambiziose.* 17 Stati membri hanno inoltre richiesto l'assistenza finanziaria di SURE per regimi analoghi a quelli di riduzione dell'orario lavorativo. Alcuni Stati membri avevano introdotto tali misure prima della proposta di SURE, mentre altri lo hanno fatto in seguito[41]. La maggior parte degli Stati membri che ha partecipato all'indagine ha adottato nuovi regimi analoghi alla riduzione dell'orario di lavoro in virtù della potenziale disponibilità di finanziamenti nell'ambito di SURE. Inoltre, in tre Stati membri, la disponibilità di finanziamenti SURE ha contribuito a un aumento della dotazione di bilancio destinata a questi regimi.

Grafico 22: parere dei cittadini dell'UE sul fatto che i prestiti SURE siano stati una buona idea (% del totale delle risposte)



Fonte: *indagine Eurobarometro pubblicata nel dicembre 2021 e condotta nei paesi della zona euro nei mesi di ottobre e novembre 2021. Cfr. la nota 37.*

[39] Bulgaria, Grecia, Croazia, Cipro, Lettonia, Lituania, Ungheria, Romania e Slovenia. L'Ungheria ha deciso di finanziare i nuovi regimi di riduzione dell'orario lavorativo utilizzando i Fondi strutturali e d'investimento europei anziché SURE.

[40] Belgio, Irlanda, Spagna e Italia.

[41] Questi regimi "analoghi" sono stati varati prima del 2 aprile (Irlanda, Grecia, Cipro, Polonia e Slovenia), dopo il 2 aprile (Cechia, Spagna e Ungheria) o in momenti diversi nel corso della crisi, tra marzo e luglio 2020 (Belgio, Italia, Lettonia, Lituania, Malta e Romania).

In terzo luogo, SURE ha sostenuto la fiducia degli Stati membri nel contrarre prestiti più elevati e nello spendere in misure analoghe più di quanto avrebbero fatto altrimenti. E questo grazie soprattutto a finanziamenti disponibili a tassi molto bassi e a lunga scadenza, come SURE, e al fatto che questo intervento ha rappresentato un primo elemento della risposta strategica dell'UE in una fase in cui l'incertezza era ancora elevata. La maggior parte degli Stati membri beneficiari ha indicato che il sostegno SURE ha avuto un ruolo importante nell'aumentare temporaneamente la copertura e la generosità dei regimi di riduzione dell'orario lavorativo e di misure analoghe, oltre al finanziamento complessivo delle politiche volte ad affrontare la crisi COVID-19[42]. Sei Stati membri hanno indicato che il bilancio dei rispettivi regimi di riduzione dell'orario lavorativo è stato aumentato dopo la proposta della Commissione di creare SURE. In due di questi casi si ritiene che SURE abbia influenzato notevolmente la decisione.

Riquadro 2: simulazioni illustrative mediante modello sull'impatto dei regimi di riduzione dell'orario lavorativo finanziati da SURE

Il presente riquadro usa il modello multipaese globale della Commissione per simulare l'impatto dei regimi di riduzione dell'orario lavorativo finanziati da SURE durante la pandemia di COVID-19[43].

(i) Metodologia

Il modello multipaese globale è un modello di economia aperta usato dalla Commissione per analizzare le fluttuazioni congiunturali e le politiche di stabilizzazione macroeconomica. I suoi parametri comportamentali sono stimati con tecniche bayesiane e il modello viene regolarmente utilizzato per contribuire alle previsioni economiche europee elaborate dalla Commissione.

Il modello multipaese globale viene qui utilizzato per studiare l'impatto dei regimi di riduzione dell'orario lavorativo finanziati da SURE, che includono anche le integrazioni salariali e un sostegno analogo ai lavoratori autonomi (escludendo altre misure come quelle di carattere sanitario). Poiché il modello è suddiviso in due regioni, la zona euro (20 Stati membri) e il resto del mondo, le simulazioni esaminano solo l'impatto dei finanziamenti SURE erogati ai 14 Stati membri beneficiari dell'unione monetaria, per un totale di circa 72 miliardi di EUR (il 73 % del sostegno totale di SURE). L'importo maggiore è stato speso nel secondo trimestre del 2020, raggiungendo circa l'1 % del PIL (trimestrale) della zona euro.

(ii) Canali di impatto

Per cogliere meglio l'impatto dei regimi di riduzione dell'orario lavorativo, il modello multipaese globale standard è integrato da una struttura del mercato del lavoro più completa. In particolare, in tal modo è possibile distinguere tra il margine estensivo (numero di dipendenti) e il margine intensivo (ore per dipendente), nonché tra ore contrattuali retribuite e ore effettive lavorate. Sovvenzionando le ore non lavorate durante gli shock negativi temporanei, i regimi di riduzione dell'orario lavorativo consentono di mantenere i posti di lavoro in termini di organico. In altre parole, i regimi di riduzione dell'orario lavorativo possono incoraggiare le imprese a adeguare le condizioni di lavoro, riducendo l'orario lavorativo anziché procedere a licenziamenti.

Oltre a prevenire i licenziamenti, il regime di riduzione dell'orario lavorativo accelera la ripresa economica. Mediante tali regimi i datori di lavoro mantengono il personale, evitando anche i costosi processi di separazione, riassunzione e

[42] Secondo l'indagine EMCO.

[43] Il modello multipaese globale è un modello macroeconomico strutturale appartenente alla nuova tradizione keynesiana. Esso è sviluppato congiuntamente dalla direzione generale degli Affari economici e finanziari e il Centro comune di ricerca della Commissione europea. Per una descrizione dettagliata del modello multipaese globale principale, cfr. Albonico A., Calès L., Cardani R., Croitorov O., Di Dio F., Ferroni F., Giovannini M., Hohberger S., Pataracchia B., Pericoli F., Pfeiffer P., Raciborski R., Ratto M., Roeger W. e Vogel L., *Il modello multipaese globale (GM): un modello DSGE stimato per i paesi della zona euro, documento di riflessione della DG ECFIN n. 102,* Commissione europea, 2019.

formazione durante le fasi successive di ripresa economica. L'attuazione di questo regime, che consente risparmi sui costi, è particolarmente importante durante le fasi di recessione acuta, quando i problemi di liquidità e la debolezza dei bilanci compromettono la capacità delle imprese di evitare i licenziamenti.

Inoltre, attenuando la disoccupazione, i regimi di riduzione dell'orario lavorativo contribuiscono a stabilizzare il reddito e la domanda di consumo dei lavoratori. Nel complesso, i regimi di riduzione dell'orario lavorativo possono attenuare l'impatto negativo degli shock negativi sul mercato del lavoro e contribuire a un'economia più resiliente.

(iii) Simulazione e risultati

In questo esercizio di modellizzazione, i regimi di riduzione dell'orario lavorativo finanziati da SURE sono considerati come un intervento governativo discrezionale inteso a sovvenzionare le ore non lavorate. Tale intervento governativo, adattato alla dimensione di SURE, consente di stimare in modo stilizzato le perdite di posti di lavoro evitate.

Sulla base dei canali sopra descritti, le simulazioni mediante modello "standard" suggeriscono che i regimi di riduzione dell'orario lavorativo finanziati da SURE hanno avuto un impatto positivo sostanziale sull'occupazione, evitando la perdita di circa ¾ milioni di posti di lavoro della zona euro.

Tuttavia, questi risultati di simulazione "standard" possono sottostimare l'impatto potenziale della perdita di posti di lavoro durante una recessione profonda come quella causata dalla pandemia di COVID-19. In particolare, le ricerche suggeriscono che la rigidità salariale e i vincoli di liquidità delle imprese possono amplificare in modo significativo le fluttuazioni dell'occupazione[44]. Ciò è coerente inoltre con l'evidenza empirica che mostra come il tasso di disoccupazione aumenti più rapidamente durante le recessioni rispetto a quanto diminuisca durante le fasi di espansione[45]. Al fine di tenere conto di questa caratteristica, uno scenario di "recessione profonda" considera un'elasticità del rapporto occupazione-produzione più elevata[46]. Tenendo conto di queste dinamiche del tasso di disoccupazione, *il numero stimato di posti di lavoro preservati sarebbe prossimo a 1 milione per la zona euro*. In altre parole, in assenza dei regimi di riduzione dell'orario lavorativo finanziati da SURE, il tasso di disoccupazione della zona euro avrebbe raggiunto l'8,6 % nel 2020 (invece dell'8,0 % registrato).

Complessivamente queste simulazioni stilizzate suggeriscono una sostanziale salvaguardia dei posti di lavoro dello stesso ordine di grandezza delle stime ottenute sulla base della legge di Okun presentate a pagina 23. A differenza dell'analisi basata sulla legge di Okun presentata nel grafico 16, tale simulazione prende in esame soltanto gli effetti dei regimi di riduzione dell'orario lavorativo finanziati da SURE, anziché sulla risposta strategica complessiva alla COVID-19.

(iv) Precisazioni

Le simulazioni mostrano il forte impatto che SURE ha avuto sull'occupazione grazie ai regimi di riduzione dell'orario lavorativo. Tuttavia, nell'interpretare i risultati occorre tenere conto di alcune precisazioni, in particolare dei seguenti effetti positivi e negativi:

[44] Cfr. ad esempio Giroud, X. e Mueller, H., *Firm Leverage, Consumer Demand, and Employment Losses During the Great Recession*, *Quarterly Journal of Economics*, volume 132, n. 1, 2017, pagg. 271-316.

[45] Per quanto riguarda le asimmetrie del ciclo economico nell'OCSE, cfr. ad esempio Abbritti, M. e Fahr, S., *Downward wage rigidity and business cycle asymmetries*, *Journal of Monetary Economics*, volume 60, n. 7, 2013, pagg. 871-886.

[46] Al fine di tenere conto di questa caratteristica, il parametro del modello relativo al costo di adeguamento dell'occupazione è dimezzato. Sebbene stilizzata, questa parametrazione è sostanzialmente in linea con Gehrke e Hochmuth, i quali hanno dimostrato che l'effetto sull'occupazione dopo uno shock da regime di riduzione dell'orario lavorativo discrezionale può raddoppiare in una recessione più profonda. Cfr. Gehrke, B. e Hochmuth, B., *Counteracting Unemployment in Crises: Non-Linear Effects of Short-Time Work Policy*, *Scandinavian Journal of Economics*, volume 123, n. 1, 2021, pagg. 144-183.

- (+) in linea di principio, i regimi di riduzione dell'orario lavorativo possono attenuare ulteriori carenze di domanda associate ai timori legati alla disoccupazione. La modellizzazione non include questi ulteriori benefici di stabilizzazione derivanti dalla riduzione dei risparmi precauzionali[47]. Inoltre, i benefici dei regimi di riduzione dell'orario lavorativo in quanto stabilizzatori automatici potrebbero superare quelli dell'intervento discrezionale dei governi finanziato da SURE[48];
- (+) mantenendo i posti di lavoro e l'occupazione, i regimi di riduzione dell'orario lavorativo possono prevenire gli effetti a lungo termine della disoccupazione, come la perdita di competenze o il fatto di disincentivare la partecipazione al mercato del lavoro;
- (-) per quanto riguarda gli aspetti negativi, tuttavia, le simulazioni mediante modello escludono i possibili effetti negativi della riallocazione nel mercato del lavoro, in quanto i regimi di riduzione dell'orario lavorativo potrebbero scoraggiare i lavoratori dal trasferirsi in imprese o settori più produttivi. Tuttavia, la forte ripresa dell'economia della zona euro nel 2021 e la natura temporanea di SURE suggeriscono che questo effetto sia di secondo ordine;
- (-) il modello inoltre non tiene conto di possibili problemi legati al rischio morale, ad esempio il fatto che nell'ambito dei regimi di riduzione dell'orario lavorativo le imprese sono incentivate a ridurre le ore di lavoro più del necessario. Tuttavia, l'evidenza empirica indica che tale pratica sia stata relativamente poco diffusa[49].

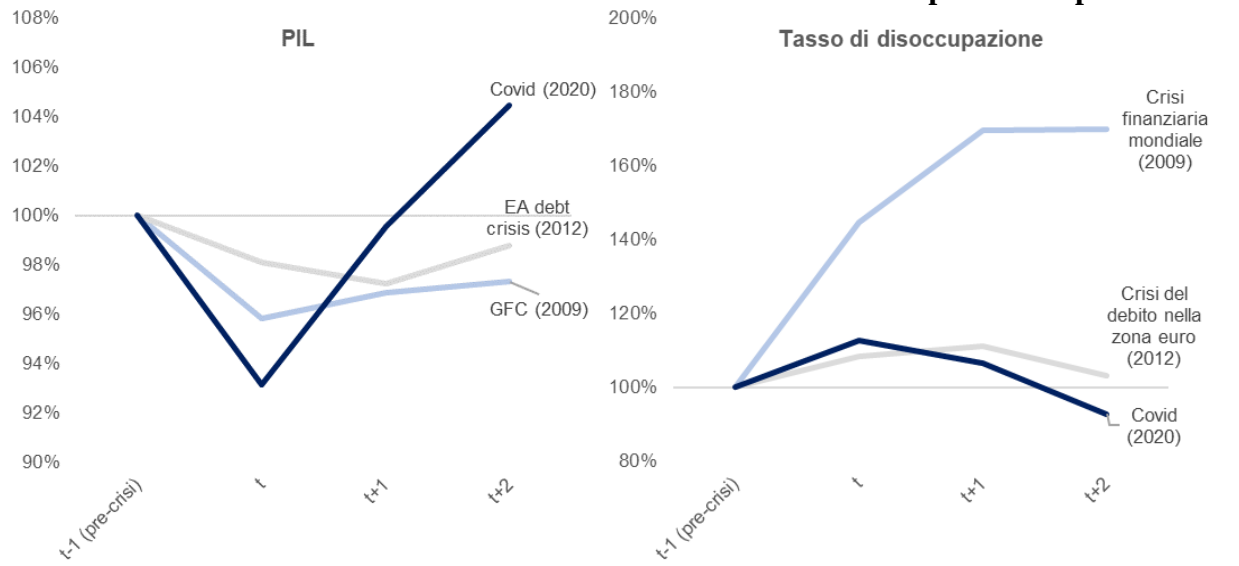
3.2. Stima dell'impatto di SURE nel 2021 e oltre: una ripresa economica più agevole

La protezione dell'occupazione nei primi due anni della pandemia ha sostenuto una ripresa economica più rapida nel 2021 rispetto a quanto accaduto nelle crisi precedenti. In primo luogo, il PIL e la disoccupazione sono tornati ai livelli precedenti la crisi negli Stati membri beneficiari di SURE molto più rapidamente rispetto a quanto accaduto durante la crisi finanziaria mondiale e la crisi del debito nella zona euro (grafico 23). Ciò è avvenuto nonostante le successive ondate della pandemia che hanno reso necessario reintrodurre restrizioni durante il 2021[50]. In secondo luogo, nonostante l'invasione russa dell'Ucraina e la conseguente crisi umanitaria ed energetica, la crescita economica è proseguita nel 2022 e, in base alle previsioni di primavera 2023 della Commissione, dovrebbe continuare nel 2023, anche se a un ritmo più lento[51]. In ogni caso risulta comunque superiore alla ripresa osservata nella stessa fase dopo la crisi finanziaria mondiale e la crisi del debito della zona euro, dal momento che l'economia dell'UE è tornata al livello di produzione pre-pandemia nel 2021, mentre nella stessa fase delle due crisi precedenti era rimasta ben al di sotto del livello pre-crisi. Questo dato sembra indicare che mantenere il legame tra forza lavoro disponibile e imprese attraverso regimi di riduzione dell'orario lavorativo o misure analoghe nel contesto della pandemia di COVID-19 abbia

[47] Dengler e Gehrke stimano che includere i risparmi precauzionali può aumentare il potenziale di stabilizzazione dei regimi di riduzione dell'orario lavorativo fino al 55 %. Cfr. Dengler, T. e Gehrke, B., *Short-time work and precautionary savings*, *IZA DP* No. 14329, 2021.
[48] Cfr., ad esempio, Balleer, A., Gehrke, B., Lechthaler, W. e Merkl, C., *Does short-time work save jobs? A business cycle analysis*, *European Economic Review*, *volume 84*, 2016, pagg. 99-122.
[49] Cfr. Giupponi G. e Landais C., *Subsidizing Labour Hoarding in Recessions: The Employment and Welfare Effects of Short-time Work*, *Review of Economic Studies*, 2022; e Giupponi G, Landais, C. e Lapeyre, A., *Should We Insure Workers or Jobs during Recessions?*, *Journal of Economic Perspectives*, volume 36, n. 2, 2022, pagg. 29-54.
[50] Va tuttavia osservato che la crisi finanziaria mondiale, in particolare la brusca riduzione della leva finanziaria che ha imposto al settore privato, ha creato per sua natura conseguenze particolarmente gravi per l'attività e l'occupazione, a prescindere dalle misure di sostegno all'occupazione che avrebbero potuto essere adottate.
[51] Commissione europea, direzione generale degli Affari economici e finanziari, *Previsioni economiche per l'Europa: primavera 2023*, 2023.

contribuito a favorire una ripresa rapida nonostante la difficile situazione epidemiologica del 2021[52].

Grafico 23: confronto storico dell'andamento del PIL e della disoccupazione dopo una crisi



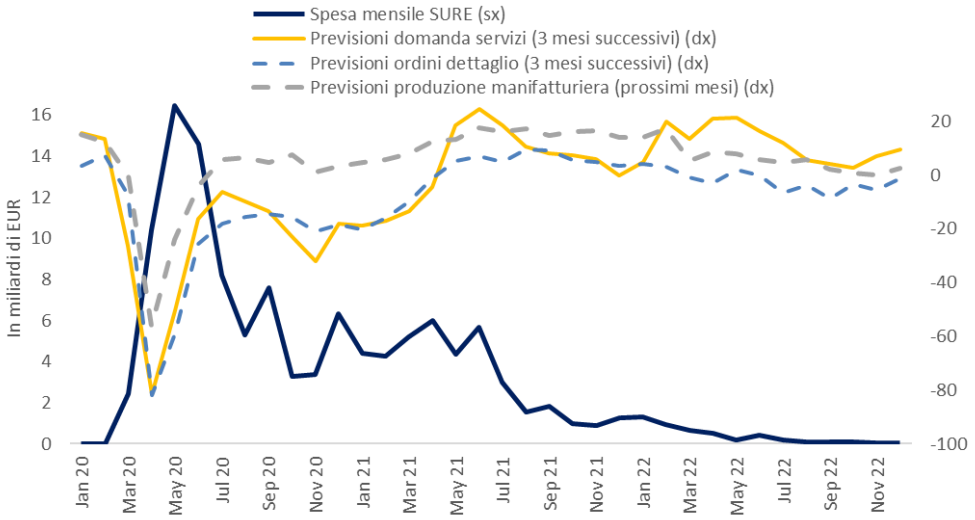
Fonte: *Ameco (previsioni di primavera 2023 della Commissione), Eurostat*
Nota: sono indicati il PIL aggregato e il tasso medio di disoccupazione per gli Stati membri beneficiari di SURE. Il periodo di tempo t-1 si riferisce all'anno precedente le rispettive crisi. t= 2009 per la crisi finanziaria mondiale; t=2012 per la crisi del debito nella zona euro (ZE); t=2020 per la crisi COVID-19; t+3 per la crisi COVID-19 si riferisce al 2023.

I risultati dell'indagine mostrano che SURE ha garantito un sostegno alle attività dei settori economici più colpiti dalla pandemia nel 2021. Dall'inchiesta dell'UE presso le imprese e i consumatori è emerso che i settori dei servizi più colpiti dalla COVID-19 negli Stati membri beneficiari di SURE (servizi di alloggio e di ristorazione, agenzie di viaggio, attività sportive e altri servizi alla persona) hanno continuato a soffrire di una domanda e di una fiducia deboli, in particolare nella prima metà del 2021 (grafico 24). Al contrario, il settore manifatturiero è stato meno colpito dalle restrizioni all'inizio del 2021 e ha registrato risultati migliori. Come mostra il grafico 12, i settori che hanno rappresentato la quota maggiore della spesa sostenuta da SURE sono stati i servizi di alloggio e ristorazione e il commercio all'ingrosso e al dettaglio. Questo dato sembra indicare che SURE abbia potuto soddisfare le esigenze più urgenti, sostenendo i settori più colpiti[53].

Grafico 24: domanda del settore dei servizi e spesa finanziata da SURE

[52] Per un approfondimento cfr. Commissione europea, *Relazione trimestrale sulla zona euro*, volume 21, n. 2, 2022, sezione III. L'articolo evidenzia come SURE non abbia compromesso la mobilità del lavoro, aspetto rilevante per una riallocazione efficiente delle risorse a seguito dell'epidemia e dei suoi effetti strutturali sull'economia dell'UE.
[53] Questo sembra suggerire che SURE abbia fornito in primis il sostegno necessario. Cfr. anche la nota 52.

Fonte: *programma UE d'inchiesta presso le imprese e i consumatori, marzo 2023; informazioni comunicate dagli*



Stati membri (febbraio 2023)

Nota: per i servizi, indice medio indicato per servizi di alloggio e di ristorazione, agenzie di viaggio, attività sportive e altri servizi alla persona.

3.3. Effetto finanziario diretto: i risparmi sugli interessi

Si stima che gli Stati membri abbiano risparmiato complessivamente 9 miliardi di EUR sui pagamenti degli interessi, grazie all'assistenza finanziaria ricevuta a titolo di SURE. Tale importo è basato su tutte le nove emissioni di SURE fino all'erogazione del 14 dicembre 2022 (tabella 4)[54]. I risparmi si spiegano con il fatto che i prestiti SURE hanno offerto agli Stati membri tassi di interesse inferiori rispetto a quelli che sarebbero stati applicati se avessero emesso essi stessi debito sovrano, e questo per una durata media di quasi 15 anni[55], grazie all'eccellente rating del credito dell'UE e alla liquidità delle obbligazioni SURE[56]. I maggiori risparmi sono stati registrati dagli Stati membri con un rating creditizio più basso.

[54] Per un approfondimento si veda la relazione trimestrale sulla zona euro, volume 20, n. 2, sezione III, 2021.

[55] Le stime escludono ogni eventuale ulteriore effetto fiducia che i nuovi strumenti di emergenza, tra cui SURE, possono aver esercitato sugli operatori economici e sul differenziale del tasso di interesse per i prestiti sovrani contratti dagli Stati membri. Inoltre durante i periodi in questione gli Stati membri hanno potuto ridurre il volume delle proprie emissioni sovrane, migliorando probabilmente le condizioni che avrebbero potuto ottenere con tali emissioni.

[56] L'UE ha un rating AAA di Fitch, Moody's, DBRS e Scope e un rating AA+ (outlook stabile) di Standard and Poor's.

Tabella 4: risparmio sui tassi di interesse per Stato membro

Stato membro	Importo erogato (in miliardi di EUR)	Differenziale medio	Scadenza media	Risparmi sugli interessi (in miliardi di EUR)	Risparmi sugli interessi (in % dell'importo erogato)
Belgio	8,2	0,06	14,7	0,14	1,7
Cipro	0,6	0,64	14,7	0,06	9,7
Grecia	6,2	0,84	14,6	0,65	10,6
Spagna	21,3	0,44	14,7	1,58	7,4
Croazia	1,6	1,03	14,5	0,21	13,4
Ungheria*	0,7	1,80	14,8	0,15	22,5
Italia	27,4	0,96	14,8	3,76	13,7
Lituania	1,1	0,13	14,8	0,02	1,5
Lettonia	0,5	0,34	14,8	0,02	4,1
Malta	0,4	0,56	14,6	0,04	8,4
Polonia	11,2	0,55	13,6	0,80	7,2
Portogallo	6,2	0,46	14,7	0,42	6,8
Romania	3,0	2,27	14,6	0,85	28,4
Slovenia	1,1	0,23	14,8	0,05	4,3
Slovacchia	0,6	0,09	14,9	0,01	1,3
Bulgaria	1,0	1,76	15,0	0,18	18,3
Irlanda	2,5	0,11	14,7	0,05	2,1
Cechia**	4,5	0,23	10,1	0,04	1,9
Estonia***	0,2	0,00	15,0	0,00	0,0
Totale	**98,4**	**0,67**	**14,5**	**9,03**	**9,42**

Nota: i risparmi sugli interessi sono calcolati per singola obbligazione e sommati tenendo conto delle date di emissione e di scadenza.

** Dal 2020 l'Ungheria ha emesso solo due obbligazioni denominate in euro con scadenza a 10 e 30 anni, entrambe a novembre 2020. Utilizzando le due obbligazioni è stato estrapolato il differenziale tra la curva dei rendimenti in valuta nazionale e in euro per le altre scadenze e date di emissione.*

*** Non erano disponibili dati sulle emissioni delle obbligazioni denominate in euro in Cechia nel 2022. I risparmi sugli interessi della Cechia sono basati unicamente sulla prima erogazione di 2 miliardi di EUR al paese nel 2021.*

**** L'Estonia ha emesso solo un'obbligazione a 10 anni; non erano disponibili dati per altre scadenze. Si parte dal presupposto che il differenziale con le obbligazioni sociali SURE dell'UE per tali altre scadenze sia prossimo a zero.*

IV. INFORMAZIONI SUI SISTEMI NAZIONALI DI CONTROLLO E DI AUDIT

4.1. Un secondo questionario sui sistemi nazionali di audit e di controllo ex ante ed ex post

La Commissione ha realizzato il primo questionario sui controlli e audit eseguiti a livello nazionale all'inizio del 2022, al fine di comprendere le modalità con cui gli Stati membri rispettano gli obblighi previsti dall'accordo di prestito. I risultati sono contenuti nella terza relazione semestrale su SURE[57]. Dalle principali conclusioni è emerso che in quasi tutti gli Stati membri le istituzioni responsabili di controllo e audit delle misure finanziate da SURE erano già

[57] Nella terza relazione semestrale la Commissione ha ricordato gli obblighi di rendicontazione relativi al controllo e all'audit della Commissione, in quanto prestatore, e dello Stato membro, come mutuatario.

presenti prima della pandemia di COVID-19. Tutti gli Stati membri hanno effettuato controlli sulle misure sostenute da SURE e hanno verificato il rispetto dei criteri di ammissibilità. In tutti gli Stati membri, ad eccezione di uno, i controlli e gli audit hanno rilevato casi di irregolarità o frode. In tutti questi casi sono state effettuate indagini. Nel caso di irregolarità o frodi confermate, tutti gli Stati membri hanno recuperato o stanno recuperando i fondi utilizzati impropriamente, con o senza il ricorso ad azioni legali.

Il questionario di follow-up aveva l'obiettivo di ottenere ulteriori informazioni sulle modalità con cui gli Stati membri rispettano gli obblighi giuridici minimi, in particolare in materia di controlli ex post e audit. Dal primo questionario è emersa la necessità che gli Stati membri fornissero ulteriori spiegazioni sull'esistenza e l'ambito di applicazione dei controlli ex post, compresi gli audit. Per chiarezza, il questionario di follow-up realizzato all'inizio del 2023 opera una distinzione tra i controlli ex ante (prima dell'erogazione dei fondi) e i controlli ex post, tra cui gli audit (dopo l'erogazione dei fondi)[58]. Esso aveva l'obiettivo di aggiornare le informazioni sui controlli ex ante e fornire ulteriori spiegazioni in merito all'esistenza e all'ambito di applicazione dei controlli ex post e degli audit.

Un altro obiettivo era la raccolta di informazioni che aiuteranno la Commissione ad attuare la raccomandazione della Corte dei conti europea. Nel 2022 la Corte dei conti europea ha sottoposto ad audit i risultati di SURE e ha formulato una raccomandazione anche in merito all'audit e al controllo[59]. Il questionario di follow-up costituisce un primo passo verso l'attuazione della raccomandazione. Esso raccoglie informazioni relative a: i) rischi di irregolarità o frode per le misure sostenute da SURE in base alla percezione o alla valutazione degli Stati membri; ii) ambito di applicazione dei controlli ex ante ed ex post delle misure che si ritiene presentino il maggior rischio di irregolarità o frode; e iii) incidenza delle irregolarità o delle frodi.

I risultati del primo questionario e del questionario di follow-up sono coerenti e confermano che gli Stati membri hanno rispettato gli obblighi giuridici previsti dai rispettivi accordi di prestito[60]. Le conclusioni consolidate tratte da entrambi i questionari svolti

[58] I controlli ex ante sono svolti *prima* dell'erogazione dei fondi. Generalmente sono effettuati dagli organi esecutivi, ad esempio gli enti che erogano i fondi ai destinatari finali. I controlli ex post, tra cui gli audit, sono svolti *dopo* l'erogazione dei fondi. Possono includere controlli e audit svolti da dipartimenti che non fanno capo ai dipartimenti esecutivi appartenenti agli organismi di attuazione (ad esempio l'audit interno presso i ministeri), ma anche audit svolti da un organismo indipendente rispetto agli organismi di attuazione (ad esempio l'organismo di audit o l'istituzione superiore di controllo).

[59] La Corte dei conti europea raccomanda alla Commissione di valutare l'esperienza di SURE, verificando inoltre se il quadro di SURE sia stato efficace nel ridurre al minimo il rischio di irregolarità o di frode alla luce dei casi segnalati dagli Stati membri. Cfr. relazione speciale 28/2022 sul sostegno per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE).

[60] Conformemente all'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento SURE e all'articolo 220, paragrafo 5, del regolamento finanziario e, in particolare, in base all'accordo di prestito, ogni Stato membro che beneficia del sostegno di SURE dovrebbe verificare a cadenza regolare che gli importi dei prestiti nell'ambito dello strumento siano utilizzati in conformità del regolamento SURE, della decisione di esecuzione del Consiglio e dell'accordo di prestito e garantire che siano adottate misure adeguate atte a prevenire irregolarità o frodi. In caso di utilizzo irregolare o improprio degli importi dei prestiti, lo Stato membro dovrebbe intraprendere azioni legali per il recupero di tali fondi. A ciò si aggiunge l'obbligo per lo Stato membro di condurre indagini e intervenire nei casi di frode, corruzione o qualsiasi altra attività illegale che danneggi gli interessi finanziari dell'UE in relazione alla gestione del prestito ricevuto.

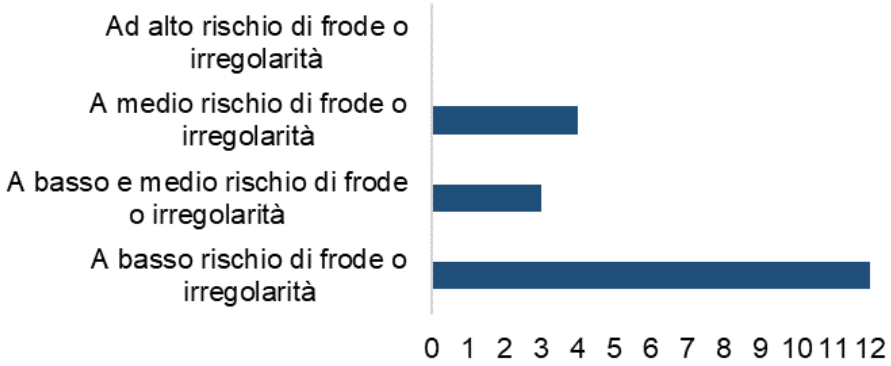
all'inizio del 2022 e del 2023 evidenziano che tutti gli Stati membri hanno comunicato di aver sottoposto tutte le misure sostenute da SURE, comprese quelle che presentano il maggior rischio di irregolarità o frode, sia a controlli ex ante sia a controlli ex post (o entrambi), conformemente agli obblighi giuridici. Nel caso di irregolarità o frodi confermate, tutti gli Stati membri hanno recuperato o stanno recuperando i fondi utilizzati impropriamente, con o senza il ricorso ad azioni legali. Inoltre, in caso di frode, tutti gli Stati membri hanno adottato misure aggiuntive rispetto a quelle intese al recupero dei fondi utilizzati impropriamente, come l'avvio di indagini penali.

Nella presente sezione è riportata una sintesi dei risultati sulla base di quanto comunicato dagli Stati membri nel questionario di follow-up. In particolare, la sezione 4.2 riferisce in merito al rischio di frode o irregolarità relativo alle misure finanziate da SURE, tra cui i principali fattori determinanti. La sezione 4.3 riguarda l'ambito di applicazione dei controlli ex ante ed ex post e fornisce esempi in merito. La sezione 4.4 è dedicata alle misure finanziate da SURE che presentano il maggior rischio di frode o irregolarità e presenta informazioni sui relativi controlli. Infine, la sezione 4.5 fornisce informazioni in merito all'incidenza delle irregolarità o delle frodi, ai tassi di recupero e ad altre misure adottate in risposta a irregolarità o frodi.

4.2. Grado di rischio delle misure finanziate da SURE per quanto riguarda irregolarità o frodi

Nessuno Stato membro ritiene che le misure sostenute da SURE presentino un alto rischio di irregolarità o frode (grafico 25). Dodici Stati membri ritengono che tutte le misure finanziate da SURE comportino un rischio basso, quattro Stati membri che presentino un rischio medio, mentre tre Stati membri considerano alcune di esse a basso rischio e altre a medio rischio. Diversi Stati membri hanno riferito che i rispettivi controlli ex post, tra cui gli audit, non hanno rilevato un livello significativo di irregolarità o frodi. Ciò è stato confermato anche da uno studio empirico sul regime italiano di riduzione dell'orario lavorativo, la Cassa integrazione guadagni (CIG), nello Stato membro beneficiario più grande.

Grafico 25: la valutazione del rischio delle misure sostenute da SURE (numero di Stati membri)



Fonte: *questionari degli Stati membri*

Il basso rischio di irregolarità o frodi, come indicato da un'ampia maggioranza di Stati membri, è spesso spiegato da condizioni di ammissibilità definite giuridicamente e in modo chiaro, che sono state verificate ex-ante. Diversi Stati membri hanno affermato che l'attuazione di controlli ex ante automatici, come il controllo incrociato della coerenza tra i dati dichiarati dai richiedenti e i dati presenti in diversi registri amministrativi o della sicurezza sociale, ha contribuito a evitare il pagamento di benefici indebiti, riducendo dunque il rischio di irregolarità o frode. Alcuni Stati membri hanno ritenuto le misure finanziate da SURE a basso rischio di irregolarità o frode grazie alle modalità con cui sono state elaborate, in quanto il sostegno era calcolato utilizzando le informazioni già disponibili nelle banche dati amministrative, anche prima della pandemia di COVID-19. Nel caso di misure di carattere sanitario, sono indicati criteri chiari per gli appalti al fine di spiegare il basso rischio di irregolarità o frode.

Alcuni Stati membri, in cui sono stati svolti pochi controlli ex ante, hanno segnalato un rischio medio di irregolarità o frode. Ciò è avvenuto soprattutto all'inizio della pandemia, quando il numero di richiedenti è aumentato nell'arco di un breve periodo di tempo ed è stato necessario fornire loro un sostegno il prima possibile. Inoltre, in alcuni casi non è stato possibile verificare ex-ante i criteri di ammissibilità, in quanto i dati (ad esempio l'entità del calo delle entrate) non erano ancora disponibili. In questi casi le erogazioni erano basate su dichiarazioni sull'onore fornite dai richiedenti, nelle quali affermavano di soddisfare tutte le condizioni di ammissibilità. Gli Stati membri hanno predisposto controlli ex post per verificare la correttezza delle autovalutazioni dei richiedenti e, dopo l'ondata iniziale di richieste, hanno anche rafforzato gradualmente i controlli ex ante.

4.3. L'ambito di applicazione e il tipo di controlli ex ante, controlli ex post e audit

Quasi tutti gli Stati membri hanno indicato di aver sottoposto a controlli ex ante *tutte* le misure sostenute da SURE (grafico 26). Tre Stati membri beneficiari hanno affermato di non aver sottoposto alcune delle misure a controlli ex ante per diverse ragioni, tra cui il numero molto elevato di richiedenti e la limitata capacità degli organi competenti di elaborare le richieste in breve tempo. È stato inoltre segnalato che in alcuni casi i controlli ex ante non sono stati necessari, in quanto le prestazioni erano calcolate dalle autorità stesse in base ai dati dei beneficiari forniti in precedenza. Gli Stati membri hanno compensato la mancanza di controlli ex ante con controlli ex post.

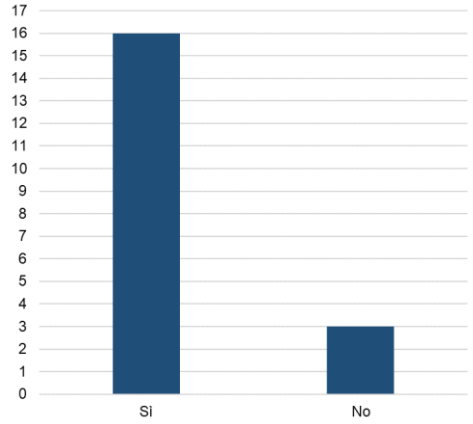
Esempi di controlli ex ante comprendono[61]:

- controllo dei registri amministrativi / della sicurezza sociale per verificare lo status del datore di lavoro (se opera nell'ambito di un'attività economica ammissibile, la data di registrazione dell'attività, informazioni sul fatturato), lo status della persona (ad esempio se è un lavoratore dipendente, se il contratto di lavoro è sospeso, se l'orario lavorativo è ridotto, se la persona riceve altre prestazioni), gli importi richiesti, l'età del figlio (in caso di indennità di congedo parentale), l'eventuale estinzione delle passività fiscali;
- in caso di congedo di malattia, è stato riferito che prima dell'erogazione delle prestazioni era richiesto un certificato di inabilità al lavoro rilasciato dal medico di base;

[61] Informazioni sugli organismi responsabili dei controlli ex ante a titolo di SURE figurano nella terza relazione semestrale sullo strumento.

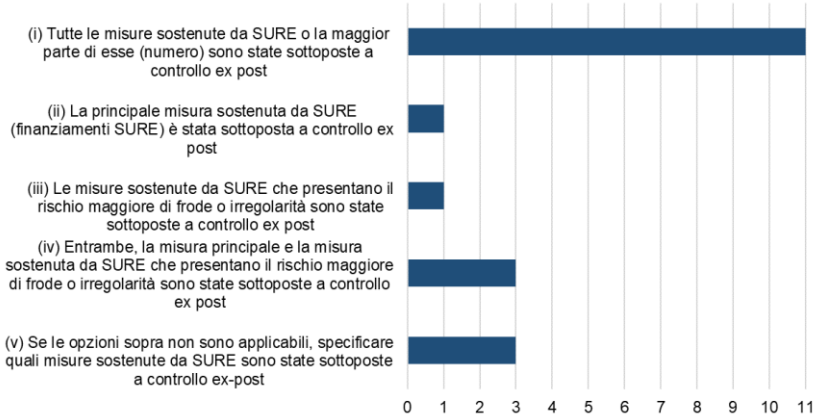
- in caso di misure di carattere sanitario, è stato comunicato che il consiglio di amministrazione e l'ente sanitario erano tenuti ad approvare i termini e le condizioni per la copertura delle ore supplementari e l'aumento del salario per il personale medico.

Grafico 26: realizzazione di controlli ex ante per *tutte* le misure finanziate da SURE (numero di Stati membri)



Fonte: *questionari degli Stati membri*

Grafico 27: ambito di applicazione dei controlli ex post e degli audit (numero di Stati membri)



Fonte: *questionari degli Stati membri*

Più di metà degli Stati membri ha indicato di aver sottoposto a controlli ex post tutte le misure finanziate da SURE, o la maggior parte di esse, e generalmente non prevedeva controlli ex post aggiuntivi (grafico 27 (i)). Altri cinque Stati membri hanno affermato di aver verificato le misure principali, quelle che presentavano il maggior rischio di frode e irregolarità o entrambe, prevedendo al contempo ulteriori controlli ex post (grafico 27 (ii-iv)). Due Stati membri hanno sottoposto a controllo ex post almeno una misura sostenuta da SURE e hanno in programma controlli ex post aggiuntivi, tra cui audit, nel 2023. Uno Stato membro prevede di sottoporre ad audit tutte le misure sostenute da SURE nella prima metà del 2023 (grafico 27 (v)).

Esempi di controlli ex post comprendono[62]:

- Audit delle spese per le misure finanziate da SURE eseguito da un organismo di audit indipendente nell'ambito dell'esecuzione del bilancio. Ad esempio, un organismo di audit indipendente ha verificato se le prestazioni statutarie sono state assegnate e corrisposte correttamente ai beneficiari;
- controlli finanziari sul fatturato/sulle entrate dei beneficiari intesi a valutare l'ammissibilità e l'importo corretto dei pagamenti, controlli intesi a verificare che i datori di lavoro abbiano corrisposto l'intero importo dei salari ai lavoratori dipendenti e non abbiano interrotto il rapporto di lavoro (ad esempio durante il periodo per il quale è erogata la compensazione), controlli intesi a evitare che i beneficiari abbiano ricevuto

[62] Informazioni sugli organismi responsabili dei controlli ex post a titolo di SURE figurano nella terza relazione semestrale sullo strumento. È stata segnalata l'importanza del coordinamento tra i diversi organismi (ad esempio gli uffici centrali, regionali e periferici) al fine di individuare i casi di irregolarità sospette o confermate.

sostegno da altre fonti incompatibili (ad esempio, indennità di disoccupazione), controlli da parte dei ministeri sulla correttezza delle spese degli uffici del lavoro locali;

- per le misure di carattere sanitario, è stato indicato che gli appalti pubblici sono stati sottoposti ad audit insieme al fondo di assicurazione sanitaria che ha fornito agli ospedali il sostegno necessario a coprire i costi del fabbisogno aggiuntivo di personale.

I controlli ex post sono stati spesso eseguiti sulla base del rischio e su un campione di beneficiari. In particolare, i controlli ex post si sono concentrati sui beneficiari per cui era stato rilevato il maggior rischio di uso improprio dei fondi forniti. Ad esempio è stato comunicato che i controlli ex post riguardavano le imprese che, ad esempio, i) hanno assunto nuove persone o hanno registrato una percentuale elevata di persone con compiti idonei al lavoro a distanza che usufruivano al contempo di prestazioni a titolo di regimi di riduzione dell'orario lavorativo o misure analoghe; ii) sono state riattivate o costituite ex novo per poi cessare l'attività una volta che il sostegno è stato sospeso; (iii) hanno adattato il loro status giuridico o il contratto di lavoro dei dipendenti per poter beneficiare dei finanziamenti; (iv) avevano commesso irregolarità o frodi in passato. In alcuni casi la valutazione del rischio è stata eseguita in base al risultato dei controlli ex post di spese analoghe (ad esempio finanziate dai Fondi sociali europei). È stato inoltre segnalato che i controlli ex post sono stati casuali o hanno riguardato *tutti* i beneficiari, considerando tuttavia solo un determinato periodo di tempo (ad esempio qualche mese).

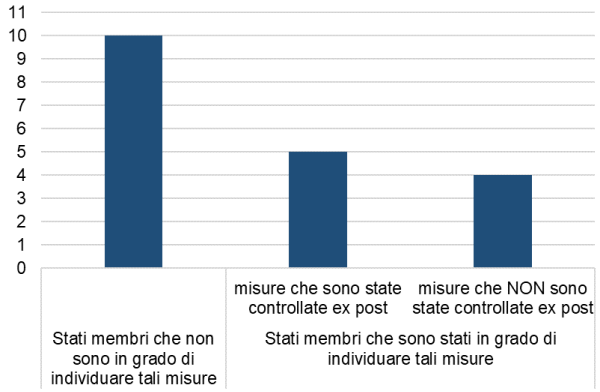
Tutti gli Stati membri hanno affermato di aver sottoposto le misure finanziate da SURE a controlli ex ante o ex post (o a entrambi). Le misure non verificate ex ante sono state verificate ex post per garantire la corretta applicazione delle misure finanziate da SURE[63].

4.4. Controllo delle misure che presentano il maggior rischio di irregolarità o frode

La maggior parte degli Stati membri non è stata in grado di individuare le misure sostenute da SURE che presentavano il maggior rischio di irregolarità o frode (grafico 28). La ragione principale risiede nel fatto che le misure sostenute da SURE sono considerate a basso rischio di irregolarità o frode. Quattro Stati membri hanno individuato le misure di sostegno per i lavoratori autonomi come quelle a maggior rischio di irregolarità o frode a causa dei controlli ex ante limitati (per poter erogare il sostegno prima possibile) o delle irregolarità riscontrate ex post.

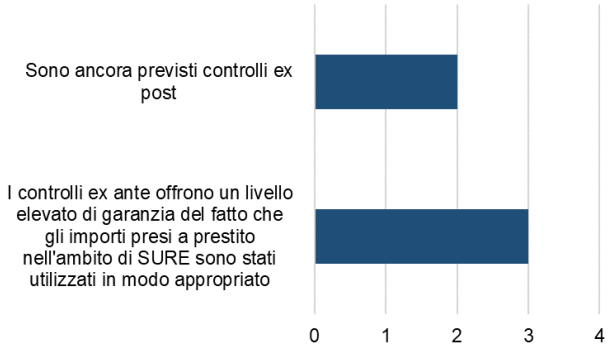
[63] Uno Stato membro ha fornito informazioni solo in merito al controllo e all'audit delle misure relative al mercato del lavoro.

Grafico 28: misure sostenute da SURE che presentano il maggior rischio di irregolarità o frode (numero di Stati membri)



Fonte: *questionari degli Stati membri*

Grafico 29: azioni intraprese o programmate per le misure sostenute da SURE che presentano il maggior rischio di irregolarità o frode, non sottoposte a controlli ex post (numero di Stati membri)



Fonte: *questionari degli Stati membri*

Gli Stati membri che hanno individuato le misure sostenute da SURE che presentavano il maggior rischio di irregolarità o frode sono intervenuti per garantire il corretto utilizzo dei fondi. In particolare, tutti gli Stati membri (nove) che hanno individuato tali misure le hanno sottoposte a controlli ex ante[64]. Inoltre, cinque Stati membri hanno anche segnalato di averle sottoposte a controlli ex post (grafico 28). I quattro Stati membri che non hanno sottoposto tali misure a controlli ex post hanno indicato o di avere in programma di eseguirli o che i controlli ex-ante offrono un grado elevato di sicurezza sul corretto utilizzo della spesa (grafico 29).

4.5. Incidenza di irregolarità o frodi e misure correttive

Gli importi da recuperare, come indicatore dell'incidenza delle irregolarità o delle frodi, per la misura principale finanziata da SURE sono stati nella maggior parte dei casi inferiori al 2 % della spesa totale (grafico 30). Tuttavia, tale dato è solo indicativo e non è comparabile tra i paesi a causa dell'eterogeneità delle misure[65]. Alcuni Stati membri hanno comunicato che gli importi da recuperare comprendono le sanzioni inflitte a seguito di frodi.

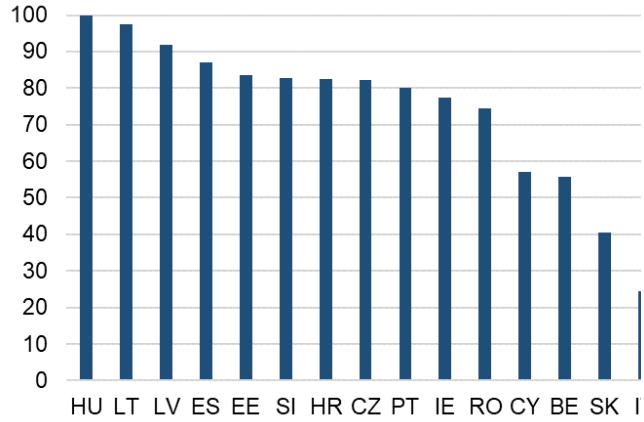
11 dei 15 Stati membri hanno finora recuperato più del 75 % dell'importo totale dovuto (grafico 31). In alcuni Stati membri il tasso di recupero sarebbe più alto se, ad esempio, si considerassero anche le composizioni stragiudiziali per consentire il rimborso in (future) rate.

[64] Due Stati membri hanno individuato le misure finanziate da SURE che presentavano il maggior rischio di irregolarità o frode in base alla loro portata e non al rischio.

[65] Ad esempio la Slovenia ha riferito che nel caso della sua misura principale ("cassa integrazione", un regime di riduzione dell'orario lavorativo), il sostegno è stato concesso nel 2020 sulla base della valutazione soggettiva del richiedente in relazione calo delle entrate previsto per il 2020. Data l'incertezza dell'economia, è stato difficile prevedere l'esatto calo delle entrate, pertanto la maggior parte delle irregolarità legate a questa misura è stata dovuta al (mancato) soddisfacimento di tale condizione di ammissibilità ex post. Questo spiega anche l'incidenza relativamente alta di irregolarità o frodi (il 10 % nel grafico 30).

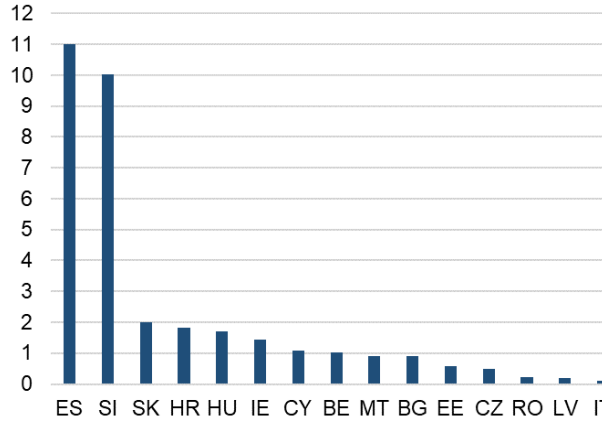
Se tutti gli Stati membri hanno individuato irregolarità, circa due terzi di essi hanno rilevato anche frodi. In caso di frode tutti gli Stati membri hanno adottato misure aggiuntive a quelle intese al recupero dei fondi utilizzati impropriamente, come la notifica agli organismi investigativi competenti e le pertinenti misure delle autorità di contrasto. Alcuni Stati membri hanno riferito di aver intrapreso un'azione preventiva in risposta a frodi o irregolarità, come l'istituzione di un nuovo sistema di business intelligence per prevedere i rischi di frode e ottimizzare il rilevamento preventivo o la creazione di un elenco di soggetti che non soddisfacevano le condizioni di ammissibilità al fine di impedire loro di presentare una nuova richiesta (con esito positivo).

Grafico 30: incidenza delle irregolarità o delle frodi per la misura principale finanziata da SURE (espressa in % della spesa totale)



Fonte: *questionari degli Stati membri e calcoli propri*
Nota: l'incidenza delle irregolarità o delle frodi è calcolata come l'importo da recuperare rispetto alla spesa totale per la misura principale finanziata da SURE in ciascuno Stato membro. I dati sono solo indicativi e non sono comparabili tra i paesi a causa dell'eterogeneità delle misure (cfr. nota 64). Nel caso di Croazia e Cipro, l'incidenza è riportata per tutte le misure, nel caso della Cechia per la seconda misura principale. In tali casi l'incidenza è calcolata rispetto alla spesa totale per tutte le misure o per la seconda misura di più ampia portata, ove applicabile. Per quanto riguarda la Bulgaria, l'incidenza è calcolata in base all'importo recuperato e non a quello da recuperare. Grecia, Polonia e Portogallo non hanno fornito informazioni né sull'importo da recuperare né su quello recuperato.

Grafico 31: tassi di recupero per la misura principale finanziata da SURE (importi recuperati espressi in % dell'importo totale da recuperare)



Fonte: *questionari degli Stati membri*
Nota: nel caso di Croazia e Cipro, il tasso di recupero è riportato per tutte le misure, nel caso della Cechia per la seconda misura principale. Bulgaria, Grecia e Polonia non hanno comunicato i tassi di recupero.

V. IL PROTRARSI DELLE CIRCOSTANZE ECCEZIONALI CHE GIUSTIFICANO L'APPLICAZIONE DEL REGOLAMENTO SURE

La clausola di cessazione dell'efficacia dello strumento SURE è entrata in vigore il 1º gennaio 2023. Alla Commissione è stato chiesto di riferire in merito al protrarsi delle circostanze eccezionali che hanno giustificato l'applicazione del regolamento SURE nel periodo in cui lo strumento era attivo[66]. La quarta relazione semestrale di settembre 2022, che non era accompagnata da una proposta di proroga dello strumento, ha riconosciuto che la maggior parte delle restrizioni legate alla COVID-19 erano state gradualmente eliminate con l'affievolirsi della minaccia epidemiologica del virus. Poiché tali circostanze eccezionali sono venute meno, l'assistenza finanziaria prevista dallo strumento ha cessato di essere disponibile il 31 dicembre 2022. La presente sezione esamina se tale valutazione rimane valida.

Quasi tutte le misure di emergenza legate alla COVID-19 sono state gradualmente eliminate entro la fine dell'estate 2022. Sebbene la variante Omicron abbia registrato ondate di contagio periodiche, con picchi ogni 2-3 mesi, l'impatto epidemiologico ed economico della COVID-19 nel complesso ha continuato a diminuire. Secondo il Centro europeo per il controllo delle malattie, negli ultimi 12 mesi i picchi dei casi segnalati, delle ospedalizzazioni, delle ammissioni in terapia intensiva e dei decessi hanno registrato in generale una tendenza in diminuzione[67]. Gli Stati membri non hanno avuto bisogno di reintrodurre le misure di contenimento o di sostegno economico, proseguendo la progressiva eliminazione della spesa legata alla COVID-19. Al 7 maggio 2023 tutti gli indicatori dell'UE/del SEE legati alla COVID-19 hanno registrato un calo o sono rimasti stabili e, nei pochi Stati membri in cui alcuni di questi sono aumentati, i valori sono rimasti relativamente bassi[68]. Il 5 maggio 2023 l'Organizzazione mondiale della sanità ha riclassificato la COVID-19 come un problema sanitario consolidato e in corso anziché un'emergenza sanitaria pubblica di interesse internazionale.

Ciò conferma la precedente valutazione della Commissione, secondo cui le circostanze eccezionali che giustificano lo strumento SURE sono venute meno. La stabilità della situazione epidemiologica si riflette anche nella spesa degli Stati membri per le misure ammissibili a titolo di SURE, che ammontava a un totale di soli 66 milioni di EUR a dicembre 2022, rispetto a 1,3 miliardi di EUR a gennaio 2022. SURE è stato uno strumento di emergenza temporaneo la cui disponibilità, con la fine della fase di emergenza della pandemia, è giunta al termine.

[66] Articolo 14, paragrafo 1, del regolamento SURE. Ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 3, del regolamento SURE, il periodo di disponibilità dello strumento nel corso del quale può essere adottata una decisione di esecuzione del Consiglio si conclude il 31 dicembre 2022. Ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 4, qualora nella relazione sull'attuazione la Commissione concluda che continuano a sussistere le gravi perturbazioni economiche causate dall'epidemia di COVID-19 che incidono sul finanziamento delle misure ammissibili, il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere di prorogare ogni volta per un ulteriore periodo di sei mesi il periodo di disponibilità dello strumento.

[67] https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/country-overviews.

[68] Ibid.

VI. OBBLIGHI DI RENDICONTAZIONE NELL'AMBITO DEL QUADRO DELL'UE PER LE OBBLIGAZIONI SOCIALI SURE

La presente relazione va oltre gli obblighi di rendicontazione del regolamento SURE, in quanto soddisfa anche gli analoghi obblighi previsti dal quadro dell'UE per le obbligazioni sociali SURE[69]. Quest'ultimo impone di riferire in merito all'assegnazione dei proventi di SURE, al tipo di spesa e all'impatto di SURE.

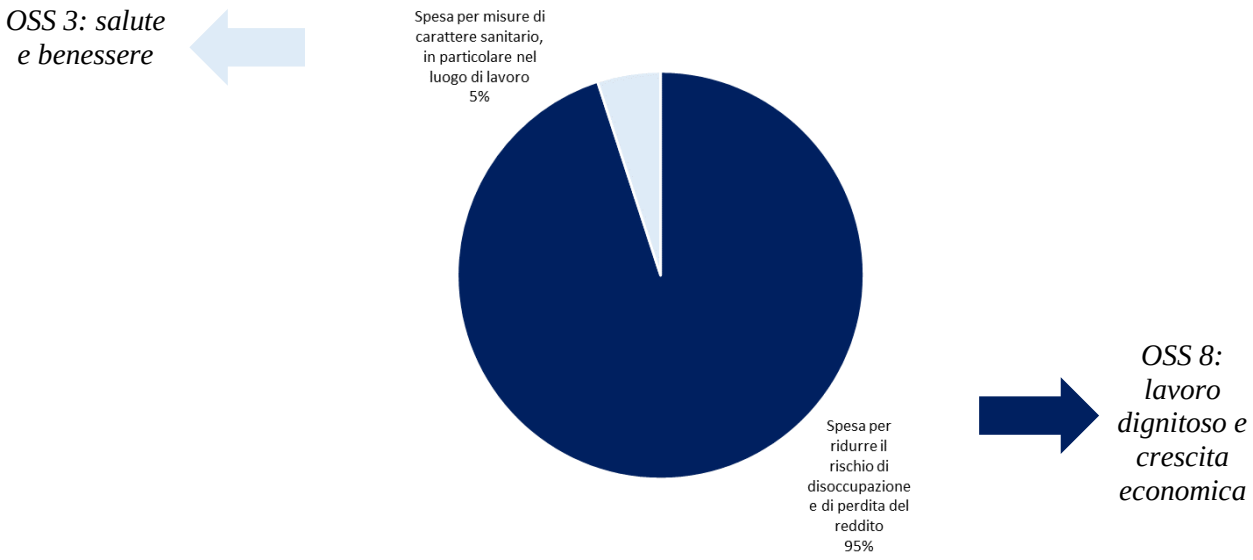
La ripartizione dei proventi di SURE per Stato membro beneficiario e per tipo di spesa sociale ammissibile è riportata rispettivamente nelle sezioni 1.1 e 3.2. Entro dicembre 2022 erano stati erogati ai 19 Stati membri tutti i 98,4 miliardi di EUR stanziati e la totalità di questa assistenza finanziaria era stata spesa.

La spesa pubblica nell'ambito di SURE continua a essere ben allineata con gli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite (OSS). Dalla ripartizione della spesa pubblica finanziata nell'ambito di SURE per spesa sociale ammissibile, come indicato nel quadro per le obbligazioni sociali, emerge che il 95 % è stato speso per ridurre il rischio di disoccupazione e di perdita del reddito. Come mostra il grafico 32, tale percentuale contribuisce all'obiettivo di sviluppo sostenibile n. 8 (lavoro dignitoso e crescita economica). Il restante 5 %, speso per misure di carattere sanitario, sostiene l'obiettivo di sviluppo sostenibile n. 3 (salute e benessere).

L'impatto di SURE è descritto nelle sezioni 2.4 e 3. Sono fornite stime del numero di persone e di imprese finanziate da SURE per ciascuno degli anni 2020, 2021 e 2022. Si stima che SURE abbia contribuito a proteggere 1½ milioni di posti di lavoro nel 2020, come illustrato nella sezione 3.1. È stato dimostrato come SURE abbia sostenuto la ripresa della crescita nel 2021 e nel 2022, come illustrato nella sezione 3.2. Si stima che ad oggi gli Stati membri abbiano risparmiato 9 miliardi di EUR sui pagamenti degli interessi, come illustrato nella sezione 3.3.

[69] Il quadro dell'UE per le obbligazioni sociali SURE definisce uno standard inteso a fornire agli investitori la garanzia che le obbligazioni dell'UE emesse nell'ambito di tale quadro riguardino progetti destinati a un obiettivo veramente sociale. Il quadro è quindi in linea con i principi delle obbligazioni sociali dell'ICMA, ossia i) utilizzo dei proventi; ii) processo di valutazione e selezione del progetto; iii) gestione dei proventi e iv) attività di rendicontazione. Per ulteriori dettagli si rimanda a: eu_sure_social_bond_framework.pdf (europa.eu).

Grafico 32: corrispondenza tra quadro per le obbligazioni sociali e OSS



Fonte: *informazioni comunicate dagli Stati membri (febbraio 2023).*

VII. CONSIDERAZIONI FINALI SUL VALORE AGGIUNTO DI SURE A SEGUITO DI VALUTAZIONE A POSTERIORI

La presente sezione esamina tre grandi insegnamenti strategici che possono essere tratti dal successo di SURE. La valutazione preliminare nella presente relazione indica che complessivamente SURE è stato un successo[70]. Inoltre, a giugno 2021, SURE ha vinto il premio del Mediatore europeo per la buona amministrazione nella categoria prestazione di servizi orientati al cittadino. In questa sede sono illustrati i tre insegnamenti più importanti che possono essere tratti da SURE, i quali saranno però ulteriormente esaminati nella valutazione di SURE annunciata dalla Commissione e che sarà pubblicata entro il terzo trimestre del 2024.

In primo luogo, SURE ha risposto a una specifica necessità di emergenza emersa nel contesto della pandemia sia sul piano sociale che economico. Nell'incertezza che regnava all'inizio della pandemia era fondamentale che i responsabili politici adottassero misure concrete per evitare danni a lungo termine sul piano sociale ed economico dovuti a uno shock che validi motivi facevano ritenere (correttamente, come poi si è rivelato) di natura temporanea. A tal fine, SURE aveva uno scopo chiaro e ben definito, in quanto rispondeva a un'esigenza specifica e urgente individuata sia dagli Stati membri che dalla Commissione. Lo strumento aveva lo scopo di mantenere i lavoratori nel mondo del lavoro per tutelare i loro redditi e attenuare le conseguenze economiche e sociali negative della pandemia. Si è trattato in particolare di una risposta all'arresto delle attività economiche legato alle misure di confinamento e di contenimento introdotte in tutta l'UE al fine di contrastare la grave situazione epidemiologica, ridurre la velocità del contagio e proteggere le vite umane. La natura sociale di questo obiettivo è

[70] Le considerazioni discusse nella presente sezione sono tratte da Commissione europea, *Relazione trimestrale sulla zona euro*, volume 21, n. 2, 2022, sezione III.

stata sottolineata dall'emissione, per la prima volta, di obbligazioni sociali da parte dell'UE, che sono state molto apprezzate dagli investitori.

L'ambito di applicazione di SURE è stato particolarmente efficace in quanto non si è basato su una definizione istituzionale rigida, bensì sugli obiettivi, ossia il sostegno finalizzato al mantenimento dei posti di lavoro. SURE non era soltanto uno strumento circoscritto finalizzato a conseguire un obiettivo specifico. La sua azione si è concentrata sui regimi di riduzione dell'orario lavorativo (e su misure analoghe per i lavoratori autonomi) in quanto tipologia più efficiente di misura per il mercato del lavoro da attuare durante una chiusura regolamentata dell'economia (ossia il periodo di confinamento legato alla COVID-19)[71]. Durante la crisi, lo strumento ha inoltre offerto agli Stati membri una direzione strategica chiara. Allo stesso tempo SURE ha avuto come obiettivo fondamentale quello di fornire agli Stati membri un margine di discrezionalità per adattare la risposta del mercato del lavoro alle loro esigenze a fronte di circostanze drammatiche e senza precedenti. Per questo motivo SURE ha contemplato una serie di misure che perseguivano lo stesso obiettivo dei regimi di riduzione dell'orario lavorativo, ovvero misure atte a mantenere i posti di lavoro nelle imprese, garantendo al contempo la tutela del reddito dei lavoratori durante la pandemia. Tra queste misure figurano i regimi di sostegno per i lavoratori autonomi e di integrazione salariale (per cui il sostegno non è concesso sulla base delle ore non lavorate, bensì in forma di somma forfettaria o percentuale del salario totale). Altre misure comprendevano diverse riduzioni dei costi salariali indiretti (legati al mantenimento dei posti di lavoro), prestazioni di malattia e congedi straordinari, nonché altre misure specifiche intese a estendere l'attività dei lavoratori atipici (come i lavoratori intermittenti o stagionali).

In secondo luogo, in termini di governance, SURE ha dimostrato i meriti del metodo dell'UE associato a una condizionalità di tipo politico e la flessibilità dell'attuazione a livello nazionale. SURE è stato avviato dalla Commissione seguendo il metodo comunitario dell'UE, anziché l'approccio intergovernativo. Ciò ha garantito la responsabilità e la solidarietà tra gli Stati membri, contribuendo al contempo a evitare eventuali possibili stigmatizzazioni. La Commissione ha proposto solo una condizionalità di tipo politico nell'ambito di SURE: l'unica condizione per usufruire dello strumento era che gli Stati membri fossero alle prese con un aumento repentino e severo della spesa per i regimi di riduzione dell'orario lavorativo e misure analoghe a causa della pandemia e che utilizzassero i fondi SURE per lo scopo previsto. Tale forma di condizionalità ha permesso agli Stati membri di mantenere la titolarità delle misure attuate a livello nazionale, beneficiando al contempo del sostegno finanziario e degli orientamenti strategici forniti da SURE.

In terzo luogo, lo strumento SURE è stato sostenuto da una solida struttura finanziaria. SURE è stato creato sulla base di un sistema di garanzie fornite dagli Stati membri. Tutti gli Stati membri, compresi gli otto che non hanno beneficiato di SURE, hanno fornito un totale di 25 miliardi di EUR di garanzie. Tali garanzie sono state fornite su base volontaria e, una volta concesse, sono diventate irrevocabili, incondizionate e su richiesta. Questo sistema di garanzie,

[71] La particolare efficacia dei regimi di riduzione dell'orario lavorativo è stata riconosciuta anche dal mondo accademico nelle prime fasi della pandemia, ad esempio in Landais e Giupponi in VoxEU, aprile 2020: https://cepr.org/voxeu/columns/building-effective-short-time-work-schemes-covid-19-crisis.

finanziariamente solido, ha rappresentato altresì una chiara espressione di solidarietà attuata grazie al bilancio dell'UE. Esso ha reso le obbligazioni SURE altamente credibili agli occhi dei mercati e delle agenzie di rating del credito, aprendo la strada alla forte domanda degli investitori che si è concretizzata per ogni emissione. La popolarità di SURE, sia tra gli Stati membri che tra gli investitori, ha inoltre ridotto il rischio di stigmatizzazione connessa all'utilizzo dell'assistenza finanziaria da parte di un particolare Stato membro.

ALLEGATO: ulteriori informazioni sulle operazioni e le erogazioni SURE

Tabella A1: erogazioni a favore degli Stati membri nell'ambito di SURE (in miliardi di EUR)

Paese	**Importo totale del prestito**	**Prima emissione SURE dell'UE** Operazione: 20.10.2020 Erogazione: 27.10.2020			**Seconda emissione SURE dell'UE** Operazione: 10.11.2020 Erogazione: 17.11.2020			**Terza emissione SURE dell'UE** Operazione: 24.11.2020 Erogazione: 1.12.2020	**Quarta emissione SURE dell'UE** Operazione: 26.1.2021 Erogazione: 2.2.2021			**Quinta emissione SURE dell'UE** Operazione: 9.3.2021 Erogazione: 16.3.2021	**Sesta emissione SURE dell'UE** Operazione: 23.3.2021 Erogazione: 30.3.2021			**Settima emissione SURE dell'UE** Operazione: 18.5.2021 Erogazione: 25.5.2021			**Ottava emissione SURE dell'UE** Operazione: 22.3.2022 Erogazione: 29.3.2022	**Nona emissione SURE dell'UE** Operazione: 07.12.2022 Erogazione: 14.12.2022	**Totale erogato** (100 % dell'importo del prestito)	**Scadenza media**
		10 anni	20 anni	**Totale**	5 anni	30 anni	**Totale**	15 anni	7 anni	30 anni	**Totale**	15 anni	5 anni	25 anni	**Totale**	8 anni	25,6 anni	**Totale**	15 anni	15 anni		
Belgio	8,2							**2,0**	1,3	0,7	**2,0**		1,3	0,9	**2,2**	1,1	0,9	**2,0**			**8,2**	**14,7**
Bulgaria	1,0															0,3	0,2	**0,5**		**0,5**	**1,0**	**15,0**
Croazia	1,6				0,3	0,2	**0,5**					**0,5**								**0,6**	**1,6**	**14,5**
Cipro	0,6				0,2	0,1	**0,3**		0,2	0,1	**0,2**					0,1	0,0	**0,1**		**0,0**	**0,6**	**14,7**
Cechia	4,5											**1,0**	1,0		**1,0**					**2,5**	**4,5**	**12,8**
Estonia	0,2															0,1	0,1	**0,2**			**0,2**	**15,0**
Grecia	6,2				1,0	1,0	**2,0**		0,7		**0,7**					1,6	0,9	**2,5**		**0,9**	**6,2**	**14,6**
Ungheria	0,7							**0,2**	0,2	0,1	**0,3**								**0,1**		**0,7**	**14,8**
Irlanda	2,5												1,3	1,2	**2,5**						**2,5**	**14,7**
Italia	27,4	5,5	4,5	**10,0**	3,1	3,4	**6,5**		4,5		**4,5**	**3,9**	0,7	1,2	**1,9**		0,8	**0,8**			**27,4**	**14,8**
Lettonia	0,5				0,1	0,0	**0,1**		0,0	0,0	**0,1**					0,1	0,0	**0,1**		**0,2**	**0,5**	**14,7**
Lituania	1,1				0,2	0,1	**0,3**					**0,3**				0,2	0,2	**0,4**		**0,1**	**1,1**	**14,8**
Malta	0,4				0,1	0,0	**0,1**					**0,1**				0,1	0,1	**0,2**			**0,4**	**14,6**
Polonia	11,2	1,0	0,0	**1,0**					2,6	1,7	**4,3**		1,4		**1,4**	1,1	0,5	**1,6**	**1,5**	**1,5**	**11,2**	**13,6**
Portogallo	6,2							**3,0**								1,5	0,9	**2,4**	**0,5**	**0,3**	**6,2**	**14,7**
Romania	3,0							**3,0**													**3,0**	**14,6**
Slovacchia	0,6							**0,3**				**0,3**									**0,6**	**14,9**
Slovenia	1,1				0,2	0,0	**0,2**		0,5	0,4	**0,9**										**1,1**	**14,8**
Spagna	21,3	3,5	2,5	**6,0**	2,9	1,2	**4,0**			1,0	**1,0**	**2,9**	2,4	1,7	**4,1**	1,9	1,4	**3,4**			**21,3**	**14,7**
Totale	**98,4**	10,0	7,0	**17,0**	8,0	6,0	**14,0**	**8,5**	10,0	4,0	**14,0**	**9,0**	8,0	5,0	**13,0**	8,1	6,0	**14,1**	**2,2**	**6,5**	**98,4**	**14,5**

Tabella A2: statistiche chiave delle operazioni di assunzione di prestito SURE dell'UE (EUR)

	SURE n. 1		SURE n. 2		SURE n. 3	SURE n. 4		SURE n. 5	SURE n. 6		SURE n. 7		SURE n. 8	SURE n. 9
Tranche	10 anni	20 anni	5 anni	30 anni	15 anni	7 anni	30 anni (emissione a rubinetto)	15 anni	5 anni	25 anni	8 anni	25 anni	15 anni	15 anni
Importo dell'obbligazione	10 Mrd	7 Mrd	8 Mrd	6 Mrd	8,5 Mrd	10 Mrd	4 Mrd	9 Mrd	8 Mrd	5 Mrd	8,137 Mrd	6 Mrd	2,17 Mrd	6,548 Mrd
Rendimento	-0,238 %	0,131 %	-0,509 %	0,317 %	-0,102 %	-0,497 %	0,134 %	0,228 %	-0,488 %	0,476 %	0,019 %	0,757 %	1,199 %	2,767 %
Differenziale	MS+3 punti base	MS+14 punti base	MS-9 punti base	MS+21 punti base	MS-5 punti base	MS-16 punti base	MS+5 punti base	MS-4 punti base	MS-14 punti base	MS+1 punti base	MS-2 punti base	MS+17 punti base	MS-8 punti base	MS+21 punti base
Differenziale sul Bund (punti base)	36,7	52,1	18,5	36,4	26,9	20	25,2	33,4	20	34,4	31,5	40,6	55,9	86,8
Differenziale sugli OAT (punti base)	9,2	3,2	7,7	-9,9	0,5	-1	-23,1	-2,6	3,1	-11	-1,2	-21	4,9	24
Concessione per nuova emissione	+1 punto base	+2 punti base	+1,5 punti base	+2,5 punti base	+1 punto base	1 punto base	1 punto base	2	1,5 punti base	1,5 punti base	2 punti base	2,5 punti base	1 punto base	4 punti base
Domanda totale degli investitori	145 Mrd	88 Mrd	105 Mrd	70 Mrd	114 Mrd	83 Mrd	49 Mrd	86 Mrd	46,5 Mrd	40 Mrd	51,2 Mrd	37,5 Mrd	35 Mrd	25 Mrd

Nota: queste statistiche si riferiscono ai prestiti contratti dalla Commissione per conto dell'Unione. Per concessione per nuova emissione si intende il premio pagato agli investitori che acquistano un'obbligazione di nuova emissione rispetto al differenziale al quale obbligazioni corrispondenti verrebbero negoziate sul mercato secondario.