

(Stesura provvisoria) 25/11/15 9.22 am

**PER UN SISTEMA FEDERALE EUROPEO DI ASSICURAZIONE CONTRO LA DISOCCUPAZIONE: NOTE PRELIMINARI**  
(Torino, 26 ottobre 2015)

(Domenico Moro)

*“Unemployment insurance is a federal-state system of shared responsibilities and powers. These powers and responsibilities should be shared in the most effective possible manner. Whenever appropriate, state governments should assume broad responsibilities for determining the elements of their Unemployment Insurance programs. The federal program should assume responsibility primarily in those areas in which both an essential national interest exists and states’ interest may diverge from those national interests. [...]”* (Findings and Recommendations: Defining Federal and State Roles, in: Advisory Council on Unemployment Compensation, *Collected Findings and Recommendations: 1994-1996*, Washington, DC, 1996)<sup>1</sup>.

1. *Non si tratta di introdurre fin da subito un perfetto sistema europeo di assicurazione contro la disoccupazione, ma di rispondere alla crescente domanda di sicurezza sociale da parte dei cittadini europei in quanto tali*

Negli anni '30 del secolo scorso, il Presidente degli USA, Roosevelt, per contrastare gli elevati livelli di disoccupazione provocati dalla Grande depressione e che gli Stati non erano in grado di ridurre, promosse tre politiche federali: una politica di investimenti pubblici per creare nuovi posti di lavoro, di cui la Tennessee Valley Authority è tra gli esempi più rilevanti; un servizio civile federale per i giovani; un sistema statale-federale di assicurazione contro la disoccupazione. Il presente documento discute quest'ultima politica, in vista dell'introduzione di un sistema federale europeo di assicurazione contro la disoccupazione.

Nel 1975, il rapporto *“Economic and Monetary Union 1980”* (Rapporto Marjolin) della Commissione europea e, nel 1977, il Rapporto McDougall<sup>2</sup>, avevano sostenuto che la realizzazione dell'UEM avrebbe dovuto prevedere l'istituzione di un sussidio europeo alla disoccupazione, non solo per promuovere l'adesione dei cittadini al progetto europeo, ma anche per attenuare, con misure europee, le conseguenze delle ristrutturazioni aziendali indotte dal mercato interno e dalla moneta unica, i cui costi sarebbero altrimenti ricaduti unicamente sui singoli Stati nazionali. Dopo circa 40 anni, questa indicazione è stata ripresa dal *Blueprint* della Commissione<sup>3</sup>, dal Rapporto del Consiglio europeo su un'autentica unione economico-monetaria<sup>4</sup>, dal Parlamento europeo<sup>5</sup> e, più recentemente, dal Ministero italiano dell'Economia e delle Finanze<sup>6</sup>. I rapporti della Commissione e del Consiglio europeo, in particolare, contengono delle proposte per un'unione fiscale in capo ai paesi dell'eurozona, come un primo passo verso un vero e proprio bilancio aggiuntivo dell'eurozona: una delle misure previste riguarda proprio l'introduzione di un sistema europeo di assicurazione contro la disoccupazione. Le ragioni di questa proposta sono almeno due. Da un lato, data la

<sup>1</sup> In: Advisory Council on Unemployment Compensation, *Collected Findings and Recommendations: 1994-1996*, Washington, DC, 1996.

<sup>2</sup> Commission of the European Communities, *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, Volume I, Bruxelles, aprile 1977.

<sup>3</sup> European Commission, *A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union: Launching a European Debate*, COM(2012) 777 final/2. November 30.

<sup>4</sup> Van Rompuy, H., *Towards a Genuine Economic and Monetary Union. Report to the European Council*, in collaborazione con Barroso, J. M., J.-C. Juncker e M. Draghi, 5 dicembre 2012.

<sup>5</sup> European Parliament, *Common unemployment insurance scheme for the euro area*, settembre 2014.

<sup>6</sup> V.: European Unemployment Insurance Scheme, in: [http://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2015/note\\_unemployment/note\\_unemployment\\_insurance\\_2015\\_SOCT.pdf](http://www.mef.gov.it/documenti-allegati/2015/note_unemployment/note_unemployment_insurance_2015_SOCT.pdf) e Politi J., *Italy pushes for Eurozone jobless insurance scheme*, in: Financial Times, 5 ottobre 2015.

forte integrazione delle economie europee, i governi nazionali anche quando non hanno vincoli di finanza pubblica, esitano a promuovere politiche fiscali espansive in quanto gli effetti della manovra in gran parte si riversano sui paesi confinanti. Di qui l'esigenza che misure come l'erogazione di sussidi ai lavoratori disoccupati venga, almeno in parte, promossa a livello europeo. La seconda è che in Europa, rispetto agli Stati Uniti, vi è una maggior rigidità salariale e una bassa mobilità interregionale del lavoro. Per cui l'aggiustamento, in caso di crisi economica, in Europa si scarica in misura prevalente sulla variabili reali (occupazione e produzione), prima che sulle variabili nominali, come possono essere il livello dei prezzi e dei salari monetari<sup>7</sup>. Il costo dell'aggiustamento a livello nazionale sarebbe dunque più elevato che in presenza di politiche compensative europee e la maggior disoccupazione non sarebbe pertanto da imputarsi solo a cattive politiche dei singoli Stati nazionali. La dottrina della "casa in ordine", sostenuta in particolare dalla Germania, dunque non spiegherebbe questo costo a carico degli Stati membri. Questa dottrina, efficacemente criticata da Tommaso Padoa-Schioppa<sup>8</sup>, infatti non tiene conto delle interrelazioni economiche, finanziarie, commerciali che legano gli Stati europei l'uno all'altro e quindi della necessità di un livello di governo al di sopra degli Stati che deve governarle. Nel campo sociale, una di queste interrelazioni sta nel fatto che se un governo, nel corso di una flessione economica, persegue una politica di risanamento delle finanze pubbliche e quindi una politica pro-ciclica, e un paese con i conti in ordine non li vuole peggiorare con una politica fiscale espansiva, il risultato complessivo non è solo una maggior disoccupazione europea, ma la sensazione diffusa tra i cittadini europei che i sacrifici nazionali non siano compensati da una politica europea: l'esito fatale è la crescita dei sentimenti anti-europei. Quello che si tratta di realizzare in Europa è una politica europea di solidarietà tra cittadini europei e tra Stati e che, tra le sue ricadute, può anche avere gli effetti di una politica di stabilizzazione del ciclo economico a livello regionale e di sostegno delle finanze pubbliche più colpite da una crisi economica. Occorre quindi dar vita ad una politica europea che risponda alla domanda di sicurezza sociale dei cittadini europei, cui oggi i governi nazionali alle prese con la politica di risanamento dei conti pubblici rispondono con difficoltà.

Spesso, però, quando si discute del trasferimento di competenze dal livello nazionale al livello europeo, pur consapevoli del fatto che la fondazione di un'unione politica europea è cosa ben diversa dalla fondazione di uno Stato nazionale, si pensa sempre nei termini di uno Stato nazionale burocratico ed accentrato. Per cui, nel campo, ad esempio, della difesa, si ipotizza l'istituzione di un esercito europeo in sostituzione degli eserciti nazionali; oppure, con riferimento al tema del presente documento, si pensa ad un sistema europeo di assicurazione contro la disoccupazione, anche se solo parzialmente sostitutivo di quello nazionale. Però, come dimostra l'esperienza della nascita e sviluppo della federazione americana, i tempi per il trasferimento di competenze ad un'autorità federale sono lunghi, se non lunghissimi, e spesso non seguono vie lineari, bensì complicate. La citazione ripresa da un rapporto dell'*Advisory Council on Unemployment Compensation* americano chiarisce il quadro all'interno del quale va studiato il problema dell'istituzione di un sistema federale europeo di assicurazione contro la disoccupazione [d'ora in avanti EUI, da *European Unemployment Insurance*]. Pertanto, fermo restando che agli Stati nazionali europei deve continuare a far capo la responsabilità principale nell'erogazione dei sussidi alla disoccupazione, al livello europeo devono far capo responsabilità in cui è preminente l'interesse europeo, anche quando gli interessi dei singoli Stati dovessero divergere da quest'ultimo. Si anticipano qui di seguito due considerazioni che saranno sviluppate più ampiamente nei paragrafi che seguono. In primo luogo, non si tratta di istituire un meccanismo europeo di stabilizzazione *automatica* del ciclo economico attraverso lo strumento dell'EUI. Negli Stati Uniti, questo meccanismo ha effetti significativi solo con l'avvio dei programmi *discrezionali* di emergenza. Nel caso dell'eurozona, si tratta di introdurre, da un lato, un meccanismo europeo di solidarietà nei confronti dei cittadini europei complementare ai sistemi nazionali di assicurazione contro la disoccupazione; dall'altro, quando è in gioco la stabilità economico-finanziaria dell'area euro, la Commissione europea, il Parlamento europeo e il Consiglio devono però poter decidere, a maggioranza, un programma straordinario di assistenza ai disoccupati europei, così come avviene negli Stati Uniti, quando il Congresso approva l'*Emergency Unemployment Compensation*. In

<sup>7</sup> Beblavý M., Ilaria Maselli (2015), *The case for a European unemployment benefit scheme*, CEPS Commentary.

<sup>8</sup> Tommaso Padoa-Schioppa, *La veduta corta*, il Mulino, 2009.

secondo luogo, non si tratta tanto di definire un sistema perfetto di EUI, in grado di superare qualunque obiezione di principio possa essere oggi avanzata da qualche Stato europeo, bensì di istituire un meccanismo che soddisfi ad alcuni requisiti minimi europei. Come dimostra l'esperienza americana dove, ancora oggi, a ottant'anni dall'introduzione del *Social Security Act* nel 1935, si discute del funzionamento del sistema di assicurazione federale, saranno il tempo e l'esperienza che consentiranno di aggiustare, di volta in volta, quanto sarà stato inizialmente approvato a livello europeo.

## 2. *I sistemi nazionali di assicurazione contro la disoccupazione nei paesi dell'eurozona: caratteristiche essenziali*

La politica di sostegno del reddito di chi è senza lavoro ha due componenti: una assistenziale e l'altra assicurativa. La prima si preoccupa di evitare il rischio di povertà che può derivare da una situazione di disoccupazione ed è rivolta ai disoccupati di lungo termine con mezzi insufficienti o che hanno esaurito le indennità di disoccupazione loro spettanti, oppure ancora si rivolge a coloro che non hanno raggiunto i requisiti minimi per beneficiare dell'indennità. L'altra si rivolge a coloro che, dopo aver trovato un impiego e versato i contributi per il periodo di tempo necessario per maturare i diritti all'indennità, si trovano senza lavoro. Qui di seguito ci si soffermerà su questa seconda componente e, tenuto conto del dibattito avviato a livello europeo sull'istituzione di una unione fiscale, ci si riferirà all'eurozona.

Il settore della politica di assicurazione contro la disoccupazione, è uno di quelli in cui, con maggior evidenza, si manifesta il diverso sistema di preferenze nazionali nella fornitura di un bene pubblico. I sistemi nazionali europei si ispirano a diversi modelli, le cui caratteristiche si misurano in base a tre parametri: le condizioni di eleggibilità (durata dei contributi versati), il livello dei benefici (tasso di sostituzione del salario e durata del versamento dell'indennità), il finanziamento del sistema<sup>9</sup>. L'eleggibilità si esprime nei termini del numero minimo di settimane di versamento dei contributi assicurativi e dell'arco temporale di riferimento del loro versamento<sup>10</sup>. Il numero di settimane di versamento dei contributi varia tra il minimo di 17 settimane in Francia<sup>11</sup> e il massimo di 156 in Slovacchia, mentre il periodo di qualificazione più frequente è di 50-52 settimane (Austria, Belgio, Germania, Italia, Estonia, Slovenia, Malta). In secondo luogo, come già detto, quello che differenzia i paesi non è solo la durata complessiva del versamento dei contributi, ma anche l'arco temporale nel corso del quale sono stati effettuati. Se la Francia richiede 17 settimane di contributi nell'arco dei 24 mesi precedenti la condizione di disoccupato, la Spagna richiede 360 giorni di contributi nell'arco di sei anni [l'Italia 13 settimane nei 4 anni precedenti] e la Germania 12 mesi di contributi nell'arco di 24. In sostanza, i sistemi francese e spagnolo (e, oggi, anche italiano) tendono a farsi carico dei lavoratori stagionali e, in generale, dei contratti saltuari. Per quanto riguarda, invece, il livello dei benefici, il primo elemento è la modalità di calcolo dell'indennità e che, a seconda dei paesi, può essere una percentuale della retribuzione media lorda percepita dal lavoratore nel periodo precedente la disoccupazione, oppure della retribuzione netta, oppure ancora consistere in una cifra fissa, indipendentemente dalla paga percepita. Nei paesi dell'eurozona, il tasso di sostituzione più frequente è pari al 50-60% della retribuzione lorda (Grecia, Francia, Finlandia, Belgio, Italia, Estonia), con una soglia minima del 20% per Malta ed una punta massima dell'80% in Lussemburgo<sup>12</sup>. Il secondo parametro che influenza l'entità dei benefici è la durata massima del periodo di erogazione dell'indennità. Esso può oscillare tra poche settimane (21 per la Lituania) ed un periodo illimitato e unicamente vincolato al raggiungimento dell'età pensionabile (Belgio). Il periodo di erogazione più frequente è di 12 mesi (Germania, Irlanda, Grecia, Lussemburgo, Estonia), mentre per l'insieme dei paesi dell'eurozona la

<sup>9</sup> I dati riportati in seguito sono tratti da uno studio della Commissione europea e si riferiscono al 2010 (Esser Ingrid, Tommy Ferrarini, Kenneth Nelson, Joakim Palme & Ola Sjöberg, *Unemployment Benefits in EU Member States*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, luglio 2013).

<sup>10</sup> Durante i periodi di elevata disoccupazione, più rigorosi risultano essere i requisiti relativi al periodo di qualificazione (vale a dire, più elevato è il numero di settimane richiesto di contributi versati), più si riduce la quota di lavoratori eleggibili, così come la quota di coloro che ricevono l'indennità.

<sup>11</sup> In seguito all'approvazione del Jobs Act, è ora l'Italia, con 13 settimane di contributi versati, ad avere le condizioni più favorevoli.

<sup>12</sup> Se l'indennità è espressa in una percentuale della retribuzione netta, la sua entità può spostarsi sensibilmente verso l'alto.

durata media ponderata è di 15,8 mesi. L'altro elemento di differenziazione riguarda la modalità di finanziamento del sistema assicurativo e l'entità della spesa a sostegno del reddito di chi ha perso il lavoro. In genere si tende a distinguere tra i contributi a carico dei lavoratori, delle imprese o dello Stato. Secondo lo studio della Commissione, le differenze non sono molto sensibili. Se si esclude il Lussemburgo, dove il finanziamento è interamente a carico dello Stato, e la Lituania, dove i contributi sono finanziati al 100% dai lavoratori, nella maggior parte degli altri paesi le quote a carico di questi ultimi e delle imprese tendono ad eguagliarsi (parziali eccezioni, Finlandia, Irlanda, Italia e Spagna). La partecipazione di lavoratori e imprese al finanziamento del sistema assicurativo, non esaurisce però tutti i problemi. Infatti, nella maggior parte dei paesi dell'eurozona, il sistema assicurativo è in deficit e lo Stato deve intervenire a coprirlo. Solo in Estonia, Francia, Olanda e Portogallo lo Stato non interviene. Infine, per quanto riguarda l'entità della spesa sostenuta a favore dei disoccupati, in percentuale del PIL, essa oscilla tra lo 0,5% di Cipro, Estonia, Lituania, Malta e Slovacchia e circa il 4% del Belgio (Francia e Germania circa l'1,5%)<sup>13</sup>. Poiché si tratta di conciliare una politica europea di sostegno alla disoccupazione con l'eterogeneità dei sistemi nazionali, e non essendo realistico pensare di trasferire al livello europeo la competenza esclusiva in questo settore, può essere utile un confronto con l'esperienza di un grande sistema federale come quello americano.

### 3. *Il sistema federale americano di assicurazione contro la disoccupazione*<sup>14</sup>

L'esperienza della politica americana di sostegno al reddito dei disoccupati è stata presa in considerazione dall'economista tedesco Sebastian Dullien, che ha cercato di individuarvi un possibile punto di riferimento. Nei suoi lavori, ha valutato i pro ed i contro di questa esperienza, senza prendere una posizione definitiva. Solo nel suo ultimo lavoro ha sostenuto che, dal punto di vista della politica di stabilizzazione, essa non ha funzionato perché il sistema di assicurazione contro la disoccupazione americana, di fatto, non prevede la solidarietà tra gli Stati della federazione. Questa affermazione, anche se parzialmente corretta dal punto di vista da cui si pone Dullien, deve essere però riconsiderata. Il governo federale americano, con il *Social Security Act*, volle introdurre un bene pubblico federale, l'aiuto ai disoccupati che prima di allora non esisteva, limitandosi a fissare i criteri generali cui si dovevano attenere gli Stati, lasciando loro ampia libertà di scelta sulle modalità di realizzazione. Per incentivare gli Stati, il governo federale introdusse un'imposta federale sulla massa salariale che, per il 90% della sua incidenza, si traduceva in un credito d'imposta per le imprese degli Stati che introducevano un sistema statale di assicurazione contro la disoccupazione (inizialmente, la tassa federale lorda era dell'1% e, a partire dal secondo dopoguerra, è salita fino all'attuale 6%). I limitati proventi federali servivano a coprire i costi amministrativi federali e statali del sistema, non di più. Non vi erano, né erano previsti, trasferimenti federali o interstatali ai fini dell'erogazione delle indennità di disoccupazione. Perché questa politica diventasse anche una competenza federale, si è dovuto attendere fino al 1958, quando il Congresso per la prima volta approvò interventi di emergenza a favore dei disoccupati. E perché il sistema di assicurazione contro la disoccupazione diventasse una competenza condivisa tra il livello statale e quello federale, si dovette aspettare fino al 1970, quando vennero istituiti i cosiddetti *extended benefits*, finanziati al 50% tra il governo federale e gli Stati. La funzione di stabilizzazione macroeconomica cui fa riferimento Dullien si manifesta quindi solo quando il Congresso approva gli interventi di emergenza, oppure quando entrano in vigore gli *extended benefits*. Diversamente gli effetti di questa politica di stabilizzazione sono limitati.

Se si eccettuano le modifiche discusse più avanti, il sistema americano ha mantenuto l'impostazione originariamente datagli e ben riassunta dal messaggio sulla sicurezza sociale inviato da Roosevelt al Congresso, il 17 gennaio 1935: "*Three principles should be observed in legislation on this subject. First, the system adopted,*

<sup>13</sup> Il documento della Commissione si riferisce al 2010 e quindi non tiene conto dei programmi di riforma del mercato del lavoro che alcuni paesi europei (Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna) hanno dovuto approvare negli anni successivi.

<sup>14</sup> La presente sintesi è basata sui seguenti rapporti: Julie M. Whittaker, *The Unemployment Trust Fund (UTF): State Insolvency and Federal Loans to States*, CRS Report RS22954, 20 settembre 2012; Benjamin Collins, *Trade Adjustment Assistance for Workers*, CRS Report R42012, 17 dicembre 2012; Katelin P. Isaacs, *Unemployment Insurance: Consequences of Changes in State Unemployment Compensation Laws*, CRS Report R41859, 30 ottobre 2013; Katelin P. Isaacs, Julie M. Whittaker, *Unemployment Insurance: Programs and Benefits*, CRS Report RL33362, 12 febbraio 2014 (consultati nei mesi di luglio-agosto 2015).

*except for the money necessary to initiate it, should be self-sustaining in the sense that funds for the payment of insurance benefits should not come from the proceeds of general taxation. Second (...), actual management should be left to the States subject to standards established by the Federal Government. Third, sound financial management of the funds and the reserves, and protection of the credit structure of the Nation should be assured by retaining Federal control over all funds through trustees in the Treasury of the United States*<sup>15</sup>.” Il modello americano, quindi, disattende l’idea che in una federazione la spesa prevalente in questo settore faccia capo al livello federale: l’intervento federale, salvo gravi crisi economiche come l’attuale, è limitato (10-15% della spesa complessiva specifica). In secondo luogo, negli USA non vi è una perfetta uniformità legislativa per quanto riguarda la politica sociale, anche in settori di rilievo quale quello dell’assistenza ai disoccupati. L’autonomia concessa agli Stati di istituire un proprio sistema assicurativo, pur nel rispetto di standard minimi federali, fa sì che nell’esperienza americana vi siano ben 53 diverse legislazioni (i 50 Stati che compongono la federazione, più il Distretto federale di Washington, Portorico e le Isole Vergini). La conseguenza è che, per quanto riguarda l’*Unemployment Compensation*, i sistemi statali differiscono tra di loro per aspetti importanti, come ad esempio i metodi che gli Stati utilizzano per determinare l’eligibilità al diritto all’indennità (in genere, in funzione dell’ammontare della retribuzione percepita e del periodo di lavoro); il numero di settimane per le quali essa è riconosciuta; l’entità minima e massima dell’indennità settimanale di disoccupazione; l’aliquota statale a carico delle imprese; la base imponibile su cui viene applicata l’aliquota statale. Ad esempio, nel 2013, il numero di settimane per le quali veniva concessa l’indennità, previsto indicativamente in 26 settimane, variava da un minimo di 12 (Florida, North Carolina) e le 26 settimane per la maggior parte degli Stati, tranne che nel Massachusetts (30 settimane) e nel Montana (28 settimane); l’indennità settimanale minima variava tra i 5 dollari (Hawaii) ed i 132 (Montana) e quella massima tra i 235 dollari (Mississippi) ed i 674 (Massachusetts); l’aliquota statale minima variava tra lo 0,0% (cinque Stati) e il 2,8% (Pennsylvania) e quella massima tra il 5,4% (nove Stati) e il 12,27% (Massachusetts); la base imponibile minima variava tra i primi 7.000 dollari annui (il minimo fissato a livello federale e attuato da tre Stati) ad un massimo di 39.800 (Stato di Washington)<sup>16</sup>.

Il regime ordinario dell’*Unemployment Compensation* (UC) è quello originariamente istituito dal *Social Security Act*, dopo un duro confronto con gli Stati<sup>17</sup>. Esso è entrato in vigore nel 1939 ed è stato successivamente più volte modificato. Attualmente, esso si basa su tre regimi: due permanenti ed uno straordinario. Essi corrispondono a tre diversi gradi di solidarietà, a favore dei lavoratori degli Stati membri, da parte del livello federale. Il primo regime, quello dell’UC, è interamente a carico degli Stati. Il secondo regime - entrato in vigore a partire dal 1970 -, estende nel tempo i sussidi alla disoccupazione (*Extended Benefits*) ed entra in funzione quando la disoccupazione, a livello statale, supera una certa percentuale ed è finanziato in misura paritetica dal governo federale e dal governo degli Stati. Il terzo regime, quello straordinario, viene approvato di volta in volta dal Congresso USA nel caso di gravi crisi economiche ed è finanziato interamente dal governo federale. Esso è stato approvato, per la prima volta, nel 1958 e, successivamente, altre sette volte, l’ultimo dei quali è l’*Emergency Unemployment Compensation* approvato del 2008 (EUC08)<sup>18</sup>.

Per quanto riguarda, invece, gli aspetti economico-finanziari, il principio dell’equilibrio (nel breve-medio termine) si è rivelato lo strumento che consente al sistema americano di conciliare la diversità dei sistemi di sicurezza sociale con la solidarietà interstatale. L’*Unemployment Compensation* (UC) è finanziato dal *Federal Unemployment Tax Act* (FUTA), che fissa l’aliquota federale, e dagli *State Unemployment Tax Acts* (SUTA) che stabiliscono invece le aliquote statali. Il regime di intervento è sostanzialmente finanziato dai soli Stati membri. L’indennità di disoccupazione è alimentata da tasse sulle imprese che, in base alla legislazione federale, pagano un ammontare minimo di salari e/o stipendi, oppure che occupano un numero minimo di persone (più di un

<sup>15</sup> <http://www.ssa.gov/history/fdrstmts.html#message2>.

<sup>16</sup> Whittaker, Julie M., Isaacs, Katelin P., *Unemployment Insurance: Programs and Benefits*, CRS Report RL33362, 12 febbraio 2014.

<sup>17</sup> Jansson, Bruce S., *The Reluctant Welfare State – A History of American Social Welfare Policies*, Brooks/Cole Publishing Company, Pacific Grove, 1993, pp. 148-199.

<sup>18</sup> Whittaker Julie M., Katelin P. Isaacs, *Extending Unemployment Compensation Benefits During Recessions*, CRS Report for Congress RL34340, 2 maggio 2013.

occupato). La tassa federale *netta* stabilita dal FUTA è pari allo 0,6% dei primi 7.000 dollari di reddito di ciascun dipendente. La tassa lorda è pari al 6% ed è congegnata in modo da incentivare la conformità della legislazione sociale statale a quella minima federale. Infatti, per le imprese degli Stati che si conformano alla legislazione federale, vi è un credito d'imposta pari al 5,4%. I proventi della tassa federale vengono fatti confluire nell'*Unemployment Trust Fund* (UTF) e vengono utilizzati per pagare i costi amministrativi federali e statali, così come la quota federale degli *Extended Benefits*, i prestiti agli Stati insolventi ed altri servizi statali per l'occupazione<sup>19</sup>. Nell'esercizio fiscale 2014 è previsto che i proventi della tassa federale siano pari a 5,3 miliardi di dollari, mentre le entrate derivanti dalle aliquote applicate dai diversi Stati saranno pari a 50,5 miliardi di dollari<sup>20</sup>. L'UTF è composto di 59 conti presso il Tesoro federale, di cui 53 sono degli Stati visti sopra, ognuno dei quali versa sul proprio conto le tasse prelevate sulle imprese e che vengono utilizzate per il pagamento delle *Unemployment Compensations*. Altri 2 conti sono relativi al *Railroad Retirement Board* ed i restanti 4 conti sono federali. Di questi ultimi, uno dei più importanti, dal punto di vista della politica federale, è l'*Employment Security Administration Account* (ESAA) ed è utilizzato per pagare i costi amministrativi statali e federali dell'UI e, nella misura del 20% degli introiti fiscali, viene utilizzato per finanziare l'*Extended Unemployment Compensation Account* (EUCA). Quest'ultimo, è lo strumento attraverso cui il governo federale sostiene il 50% dei costi dell'*Extended Benefits Program* (EB)<sup>21</sup>. Il terzo conto federale è il *Federal Unemployment Account* (FUA) ed è quello che viene utilizzato per concedere prestiti agli Stati che hanno esaurito le rispettive risorse da destinare ai disoccupati. Questo conto viene finanziato con le somme accantonate dall'EUCA che eccedono lo 0,5% delle remunerazioni assicurate. Va infine tenuto presente che se l'EUCA e il FUA hanno fondi che eccedono lo 0,5% delle remunerazioni assicurate, l'eccedenza viene redistribuita sui conti degli Stati. L'ultimo fondo è il *Federal Employees Compensation Account* (FECA) e concede sussidi agli ex-dipendenti civili e militari federali. Nel caso in cui uno Stato incorresse in un saldo negativo nel conto aperto presso l'UTF, esso può ricorrere ad un prestito da parte dell'EUCA e qualora non dovesse rimborsarlo nei tempi previsti, il credito fiscale sull'imposta federale viene ridotto e fino a quando il debito non viene totalmente rimborsato.

L'UC è affiancato dal secondo regime ordinario costituito dall'*Extendend Benefit Program* (EB) che interviene quando, a livello di singolo Stato, viene superata una determinata soglia di disoccupazione. In particolare, tutti gli Stati *devono* pagare 13 settimane aggiuntive di indennità di disoccupazione quanto l'*Insurance Unemployment Rate* (IUR)<sup>22</sup> nelle precedenti 13 settimane supera il 5% e il 120% della media dello IUR, nello stesso periodo di tempo, nei due anni precedenti<sup>23</sup>. L'EB è finanziato al 50% dal governo federale e per l'altro 50% dagli Stati interessati<sup>24</sup>. Il terzo programma, quello straordinario, è approvato dal Congresso USA e quindi dal voto congiunto della Camera dei Rappresentanti e del Senato, vale a dire dai rappresentanti dei cittadini e degli Stati. L'ultimo in ordine di tempo, l'*Emergency Unemployment Compensation 2008* (EUC08), è stato approvato nel luglio 2008 con il pacchetto di stimoli dell'economia americana, l'*American Recovery and Reinvestment Act* (ARRA) ed è scaduto il 1 gennaio 2014. L'EUC08 è finanziato al 100% dal governo federale con le risorse della fiscalità generale e, per utilizzarlo, gli Stati che presentano un determinato livello di

<sup>19</sup> Whittaker, Julie M., *The Unemployment Trust Fund (UTF): State Insolvency and Federal Loans to States*, CRS Report RS22954, 20 settembre 2012.

<sup>20</sup> Queste cifre smentiscono l'idea che al governo federale – tranne che in situazioni di forti crisi economiche, che si vedranno più avanti – faccia carico il maggior costo dell'assistenza ai disoccupati: gli Stati sostengono uno sforzo finanziario dieci volte superiore.

<sup>21</sup> In seguito all'approvazione dell'*American Recovery and Reinvestment Act* (ARRA), il governo federale ha deciso di sostenere il 100% dei costi dell'*Extended Benefits Program* (EB) con i fondi dell'EUCA fino alla fine del 2013.

<sup>22</sup> Gli Stati della federazione americana, al fine dell'entrata in vigore dell'EB Program, possono scegliere tra due indicatori del livello di disoccupazione: il *Total Unemployment Rate* (TUR) che è il rapporto tra i lavoratori disoccupati e tutti i lavoratori (occupati e disoccupati) e l'*Insured Unemployment Rate* (IUR) che è il rapporto tra gli aventi diritto all'indennità di disoccupazione e i lavoratori assicurati contro la disoccupazione.

<sup>23</sup> Gli Stati hanno anche due altre opzioni aggiuntive tra cui *possono* scegliere: pagare 13 ulteriori settimane se lo IUR è pari al 6%, indipendentemente dal medesimo tasso nei due anni precedenti; oppure, seconda opzione, pagare 13 settimane aggiuntive se il TUR è almeno il 6,5% ed è il 110% del TUR medio per lo stesso periodo di 13 settimane nei due anni precedenti o pagare 20 settimane addizionali se il TUR è almeno l'8% ed è il 110% del TUR medio, per le stesse 13 settimane, nei due anni precedenti.

<sup>24</sup> Gli interventi di stimolo dell'economia, approvati nel 2009, hanno temporaneamente previsto un finanziamento federale del 100%.

disoccupazione devono stipulare un accordo di programma con il *Department of Labor* (DOL) federale<sup>25</sup>. Esso estende ulteriormente il periodo di tempo per il quale i disoccupati possono beneficiare dell'indennità e prevede quattro livelli di intervento: uno che riguarda tutti gli Stati ed estende i benefici per 14 settimane; il secondo li estende di altre 14 settimane se il *Total Unemployment Rate* (TUR) raggiunge il 6%; il terzo li estende di ulteriori 9 settimane se il TUR supera il 7%; il quarto lo estende di altre 10 settimane se il TUR supera il 9%. L'intervento federale non è pertanto automatico e non è detto che riguardi tutti gli Stati, ma solo quelli in cui il tasso di disoccupazione supera i livelli appena visti. In ogni caso, complessivamente, la durata massima della concessione dell'indennità di disoccupazione, ottenuta sommando l'indennità ordinaria (UC), quella dovuta all'intervento del programma EB e quella dell'intervento straordinario deliberato dal Congresso, l'EUC08, può oscillare tra le 40 e le 99 settimane (22,8 mesi). In sostanza, con l'intervento straordinario si supera il periodo medio di concessione dell'indennità da parte dei paesi dell'eurozona come regime ordinario (a parte Belgio, Francia e Spagna). Dal punto di vista finanziario, infine, c'è una differenza tra gli interventi a valere sul programma ordinario e dell'EB e su quello dell'EUC08: i primi due devono avere sempre un saldo positivo e quindi i contributi delle imprese devono sempre essere superiori alle indennità versate, mentre il finanziamento del terzo ricade sulla fiscalità generale e le indennità versate non devono avere alcuna compensazione statale.

#### 4. Le principali proposte relative all'istituzione di un sistema europeo di assicurazione contro la disoccupazione

I principali e più recenti contributi relativi all'istituzione di un'EUI, possono suddividersi in tre gruppi: il primo è costituito dai lavori che vedono in un'EUI uno strumento di stabilizzazione automatica (comunque definita) del ciclo economico; il secondo è quello che ipotizza l'istituzione di un tale sistema per far fronte solo a gravi crisi economiche; il terzo gruppo è quello in cui è prevalente la preoccupazione di limitare i fenomeni di *moral hazard* e che tende a mettere in discussione l'utilità di un'EUI.

Il primo gruppo di studi assume come punto di vista l'istituzione di una "*basic unemployment insurance*" che risponda ad alcune condizioni<sup>26</sup>. In primo luogo non deve dar luogo ad un addizionale *moral hazard* a livello individuale, nel senso che non deve ridurre gli incentivi a cercare un nuovo lavoro. In secondo luogo non deve aumentare la struttura burocratica dell'UE e quindi dovrebbe basarsi sulle esistenti strutture amministrative nazionali<sup>27</sup>. In terzo luogo non deve dar luogo ad una politica redistributiva tra Stati nel medio-lungo termine. Infine, il sistema dovrebbe escludere dai benefici sia il lavoro stagionale che la disoccupazione di lungo periodo, dei quali dovrebbe farsi carico solo il sistema di sicurezza sociale nazionale. Per rispondere a questi requisiti, ma nel contempo essere uno strumento in grado di svolgere il ruolo di stabilizzatore, il sistema europeo non può basarsi sul livello minimo di benefici attualmente in vigore nei paesi europei, ma nemmeno essere troppo generoso. Il compromesso che viene suggerito è quello di erogare sussidi alla disoccupazione di breve termine (12 mesi) in parziale sostituzione di quelli erogati a livello nazionale. L'importo del sussidio sarebbe pari al 50% della retribuzione media mensile percepita negli ultimi 12 mesi e non dovrebbe superare il 50% del reddito medio del paese interessato. Il suo finanziamento sarebbe assicurato da un contributo applicato sulla

<sup>25</sup> Inizialmente gli Stati dovevano decidere se avvalersi del programma EB od EUC08, mentre dopo un emendamento del 2012 gli Stati hanno dovuto dare la precedenza al programma EUC08 (Whittaker Julie M., Katelin P. Isaacs, *Emergency Unemployment Compensation (EUC08): Current Status of Benefits*, CRS Report for Congress R42444, 28 marzo 2012).

<sup>26</sup> Dullien, S. (2007), *Improving Economic Stability in Europe - What the Euro Area can learn from the United States' Unemployment Insurance*, SWP, Working Paper FG 1, 2007/ 11, luglio 2007; Dullien S., *A European unemployment insurance as a stabilization device – Selected issues*, Paper prepared for brainstorming workshop on July 2, 2012 at the DG EMPL, Corrected version from December 11, 2011 (First draft from June 17, 2012); Dullien, S. (2013), *A Common Unemployment Insurance System for the Euro Area*, DIW Economic Bulletin, Vol. 3, n. 1, pp. 9-14; Dullien, S. (2013), *A euro-area wide unemployment insurance as an automatic stabilizer: Who benefits and who pays?*, Paper prepared for the European Commission (DG EMPL); Brandolini, A., Francesca Carta, Francesco D'Amuri (2014), *A feasible unemployment-based shock absorber for the euro area*, Banca d'Italia, Occasional papers, n. 254, novembre 2014; Lellouch Thomas, Arthur Sode (2014), *Une assurance chômage pour la zone euro*, Lettre n. 132, Trésor- Éco, giugno 2014.

<sup>27</sup> Dullien Sebastian, *A European unemployment insurance as a stabilization device – Selected issues*, Paper prepared for brainstorming workshop on July 2, 2012 at the DG EMPL, Corrected version from December 11, 2011 (First draft from June 17, 2012).

retribuzione lorda (fino ad una certa soglia). Ogni governo nazionale sarà libero di integrarlo, sia come importo che come durata della devoluzione. Un altro punto che questi studi hanno cercato di risolvere riguarda il saldo finanziario del sistema europeo. Vale a dire: deve essere in equilibrio ogni anno, o raggiungere l'equilibrio nell'arco del ciclo economico? La domanda è legata al tipo di fluttuazione economica che deve essere stabilizzato: quello interregionale (stabilizzazione nello spazio), o quella dell'eurozona (stabilizzazione nel tempo)? Se è il primo tipo di fluttuazione che deve essere corretto, il sistema deve essere in equilibrio alla fine di ciascun anno, e questo può richiedere frequenti aggiustamenti dell'aliquota contributiva applicata sulla massa salariale. Se invece l'equilibrio va assicurato nell'arco del ciclo economico, il sistema deve essere in grado di indebitarsi negli anni in cui tutti o quasi tutti i paesi sono soggetti ad una flessione economica che riduce la base imponibile, mentre aumenta il numero di coloro che devono ricevere l'indennità. L'economista tedesco Dullien è tra coloro che più si sono occupati di questo argomento e che ha discusso questi aspetti. In un primo lavoro<sup>28</sup>, egli ipotizza che il sistema europeo sia finanziato da una tassa sul salario medio di ciascun paese, in base ad un'aliquota comune e che dovrà essere calibrata in modo da assicurare l'equilibrio tra i flussi in entrata ed in uscita per la durata del ciclo economico (1,75%). Tale tassa non aumenterà la pressione fiscale e sarà neutra rispetto ai bilanci pubblici nazionali in quanto sarà compensata da una parallela riduzione delle aliquote nazionali. Il tasso di sostituzione sarà pari al 50% del reddito percepito negli ultimi 12 mesi. I sussidi saranno erogati solo per un anno (primo scenario) e riguarderà i lavoratori che avranno lavorato per almeno 12 mesi nel corso degli ultimi 24 mesi (saranno così esclusi i lavoratori stagionali). Qualora i paesi europei dovessero incorrere in un periodo di forte flessione economica (secondo scenario), oltre al primo tipo di interventi, sarebbe introdotto un sistema simile a quello USA degli *Extended Benefits*, in modo da allungare il periodo di erogazione dei sussidi (v., più avanti, par. 5). Nel caso del primo scenario, l'impatto in termini di stabilizzazione macroeconomica è relativamente limitato, mentre nel secondo caso è più sensibile ed è ancora più elevato se si applicasse a tutti i paesi dell'eurozona, anziché ai singoli paesi colpiti da un forte aumento della disoccupazione: la dimensione dei finanziamenti *lordi* attivati annualmente passerebbe da 54 a 62 miliardi di euro. In un secondo lavoro, condotto per la Commissione europea<sup>29</sup>, Dullien valuta l'idoneità di questo strumento in base ad ipotesi che si richiamano al primo studio. L'unica parziale differenza è il valore dell'aliquota applicata alle retribuzioni e che è pari all'1,66%, uniforme per tutti i paesi partecipanti. Si tratta di un livello che dovrebbe assicurare – tranne qualche breve intervallo di tempo – l'equilibrio di medio-lungo periodo (sedici anni, dal 1995 al 2011) tra entrate ed uscite a livello *consolidato*. Siccome vi sono alcuni anni in cui il sistema è in deficit, deve essere riconosciuta la possibilità che esso si possa indebitare. A seconda delle ipotesi fatte, l'esborso *lordo* può oscillare tra i 49 ed gli 88 miliardi di euro e l'indebitamento tra i 24 ed i 26 miliardi di euro. Il risultato in termini di stabilizzazione del prodotto nazionale lordo risulta significativo (tra il 10 ed il 56%) in un certo numero di paesi (sette) anche se non in tutti. Inoltre, nei diversi sotto periodi dell'arco di tempo preso in considerazione, i paesi pagatori netti si alternano con i percettori netti. Al termine dell'arco temporale preso in considerazione, però, ci sono paesi contribuenti netti e paesi percettori netti per somme significative<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Dullien, S. (2007), *Improving Economic Stability in Europe...*, op. cit..

<sup>29</sup> Dullien, S. (2013), *A euro-area wide unemployment insurance...*, op. cit..

<sup>30</sup> Dullien, opportunamente, ricorda le difficoltà nel reperire i dati necessari e gli aspetti strettamente economici della proposta, quali: a) il valore del moltiplicatore (nel caso di trasferimenti interregionali a favore di Stati con elevato debito pubblico, sarebbe basso); b) il comportamento dei governi nazionali, i quali possono utilizzare i fondi che ricevono come sussidi alla disoccupazione – il che non muterebbe il quadro rispetto alle politiche correnti – oppure utilizzarli per spese aggiuntive, nel qual caso si avrebbe un effetto positivo ma, occorre aggiungere, non si capirebbe il senso della politica europea. Infine, secondo Dullien, l'EUl, se vista come uno strumento di stabilizzazione macroeconomica, va valutata con riferimento al tipo di divergenze strutturali tra gli Stati membri che deve riequilibrare. Questi squilibri sono di tre tipi: a) la divergenza *one-off*, come può essere uno shock asimmetrico dal lato della domanda; b) divergenze cicliche dovute al fatto che il tasso di interesse unico un'area monetaria integrata può avere un impatto diverso su un paese in recessione e su un paese in forte sviluppo; c) le divergenze strutturali che, in genere, dipendono da differenti standard o politiche sociali o da differenti istituzioni (è il più difficile da valutare, anche perché è stato il meno studiato). L'EUl può servire a contrastare i primi due tipi di divergenza, mentre riguardo la terza la discussione è ancora aperta.



Un altro contributo, che si pone in una prospettiva simile a quella di Dullien, è quello della Direzione generale del Tesoro francese. Anche in questo caso, la proposta che viene presa in considerazione è quella di istituire un'assicurazione europea in base a standard minimi comuni a tutti i paesi, ma che ciascuno Stato potrebbe completare in base al suo sistema di preferenze. L'idea sarebbe quella di distribuire un'indennità pari al 50% della retribuzione passata e per un periodo massimo di 12 mesi. Secondo lo studio, il sistema verrebbe istituito in chiave intergovernativa, in quanto in caso contrario sarebbe impossibile svincolarlo dalla logica del ritorno netto. Verrebbero inoltre stabiliti dei criteri di eleggibilità comuni a livello europeo e la proposta è di prevedere un periodo di versamento di contributi pari a 9-12 mesi nell'arco dei precedenti 24 mesi. Il finanziamento del sistema sarebbe assicurato da un contributo derivante non da un'aliquota unica, ma specifica ad ogni Stato europeo e che tenga conto del livello di disoccupazione dei precedenti 5 anni, applicata alla massa salariale. Questo perché se il sistema europeo deve basarsi sul principio della neutralità di bilancio, nel medio periodo, in modo da evitare che i paesi con bassa disoccupazione finiscano in permanenza i paesi con elevata disoccupazione, l'entità del contributo dovrebbe essere rivisto ogni cinque anni. Inoltre, per tenere sotto controllo i flussi finanziari, a livello europeo vi deve essere un conto per ogni Stato in cui contabilizzare entrate ed uscite. L'idea di un livello di contributi differenziato in funzione del tasso di disoccupazione dovrebbe inoltre servire da incentivo ad introdurre riforme volte a ridurre la disoccupazione ed avvicinarla ad un tasso medio europeo e quindi creare le condizioni per un successivo livello contributivo uniforme. In base alle simulazioni fatte dal Tesoro francese, si andrebbe da un contributo minimo dello 0,5% per l'Italia ad un massimo del 3% per la Finlandia. Il contributo si sostituirebbe ai contributi nazionali al fine di non aumentare la pressione fiscale. Il lavoro non fa un'analisi specifica del grado di stabilizzazione macroeconomica che un sistema del genere è in grado di assicurare. Fa solo notare che il surplus di stabilizzazione che sarebbe in grado di apportare agli stabilizzatori automatici nazionali si noterebbe soprattutto nel caso di gravi crisi economiche. In quest'ultimo caso, se un paese fosse soggetto a forti vincoli di bilancio pubblico, al fine di superare la fase più acuta della crisi, potrebbe contare sui surplus accantonati (o sulla capacità di indebitamento del fondo europeo) da altri paesi. In effetti, con l'istituzione di questo meccanismo, il Tesoro francese si propone di contribuire ad evitare una nuova crisi dei debiti sovrani. Alla fine del periodo 2000-2012 preso in considerazione dallo studio, il flusso *consolidato* sarebbe quasi in equilibrio (4 miliardi di surplus nel 2012) dopo aver toccato un esborso annuo massimo di 19,5 miliardi di euro e un introito massimo di 15,0 (e un flusso cumulato massimo di 68,8 miliardi). Tuttavia, a livello di singolo Stato, nell'arco di dodici anni, vi sarebbero paesi con un saldo cumulato negativo (Germania, Francia, Italia, Finlandia) e paesi con un saldo cumulato positivo (Spagna, Portogallo, Grecia). Questa situazione di trasferimenti *netti* tra paesi si aggraverebbe nell'ipotesi di un tasso di contribuzione uguale per tutti i paesi. In definitiva, il lavoro non sembra risolvere il problema del superamento di un'"Unione dei trasferimenti", anche se imputa questo risultato al periodo di tempo preso come base di partenza per la simulazione, 1995-2000, e insiste nel ritenere che l'equilibrio può essere raggiunto nel medio-periodo.

Il secondo gruppo di studi ha preso in considerazione l'ipotesi di attivazione di un'EUI solo per il caso di gravi crisi economiche. L'approccio è stato sviluppato, in particolare, dal *Centre for European Policy Studies* (CEPS)<sup>31</sup>. Lo studio, dopo aver esaminato l'esperienza svizzera ed americana, propone l'istituzione di un sistema assicurativo europeo che intervenga a favore degli Stati solo quando sono soggetti a quello che viene chiamato "*major event*" e si superi una determinata soglia del livello di *disoccupazione a breve termine*<sup>32</sup>. Si tratterebbe di istituire un "Fondo europeo di riassicurazione" dei sistemi assicurativi nazionali i quali verserebbero premi assicurativi annuali pari allo 0,1% del PIL e fino a quando il Fondo non avrà raggiunto un volume di risorse pari

<sup>31</sup> Beblavý M., Ilaria Maselli (2014), *An Unemployment Insurance Scheme for the Euro Area: A simulation exercise of two options*, CEPS Special Report, n. 98; Beblavý, M., Daniel Gros, Ilaria Maselli, *Reinsurance of National Unemployment Benefit Schemes*, CEPS Working Document, n. 401, gennaio 2015; Beblavý M., Ilaria Maselli (2015), *The case for a European unemployment benefit scheme*, CEPS Commentary.

<sup>32</sup> Il meccanismo si metterebbe in moto quando la disoccupazione a breve termine (misurata in base alla media mobile del tasso di disoccupazione a breve nell'arco di dieci anni) è superiore a questo tasso sommato ad un multiplo della deviazione standard da questo tasso (il multiplo, a seconda delle diverse ipotesi, viene fatto variare da 0,1 a 2).

allo 0,5% del PIL dell'eurozona e che corrisponde all'incirca a 50 miliardi di euro. A questo punto i pagamenti cesserebbero per riprendere solo quando le risorse disponibili del Fondo dovessero scendere sotto quel limite. In pratica, quindi, se la soglia di intervento del Fondo fosse fissata ad un basso livello di tasso di disoccupazione, i pagamenti sarebbero continui, mentre se fosse fissato ad un livello elevato si sarebbe in presenza di un meccanismo tipo *start-stop*. Nel caso dell'ipotesi peggiore (definita "*Brussels tornado*" nello studio), il meccanismo sarebbe scattato 40 volte nell'arco di 12 anni.

Il terzo gruppo di lavori comprende quelli che pongono il problema della natura di un'EUI, vale a dire se si deve trattare di una politica di solidarietà in senso stretto, oppure se con l'idea di istituire un meccanismo di stabilizzazione, in definitiva, non si intenda dar vita ad un meccanismo di redistribuzione interregionale. Questa posizione, evidente soprattutto in un documento della Bundesbank, è l'esito di due preoccupazioni, tra loro interconnesse. Da un lato, l'inefficace sistema europeo di controllo delle finanze pubbliche, in quanto da quando è stata istituita l'eurozona la concreta attuazione delle regole e delle sanzioni previste in caso di una loro violazione, si è rivelata irrealistica e, dall'altro, il *moral hazard*<sup>33</sup>. Lo studio prende in considerazione l'idea di istituire un sistema assicurativo minimo europeo che prevede di concedere l'indennità per 12 mesi ed in una misura pari al 50% dell'ultimo reddito, con i governi nazionali liberi di integrare tali indennità per un periodo più lungo e un'indennità più elevata. In questo modo, il sistema di preferenze nazionali riguardo la politica di tutela dei disoccupati sarebbe preservato. Secondo lo studio, tuttavia, l'istituzione di questo sistema dovrebbe richiedere almeno una parziale armonizzazione dei sistemi nazionali di sicurezza sociale. Se lo standard minimo europeo è alto rispetto a quello di paesi che hanno livelli più bassi, questo porrebbe però un problema di adeguamento, come ad esempio il fatto che il tasso di sostituzione in Germania è riferito alla retribuzione *netta* e in Francia alla retribuzione *lorda*. In secondo luogo, in alcuni paesi (Germania, Austria, Portogallo) una persona è eligibile se ha pagato contributi per almeno 12 mesi nei precedenti 24 mesi lo status di disoccupato, mentre in altri paesi (Francia, Italia e Spagna) tale requisito è meno stringente. Il problema è che questo sistema sarebbe difficile da introdurre, qualora si fosse in presenza di un paese con elevato deficit pubblico, con standard di protezione più elevati di quello europeo, contrario alle riforme e con elevato peso contrattuale nelle istituzioni europee. Un problema aggiuntivo si porrebbe in una situazione in cui una recessione profonda dovesse colpire tutti i paesi dell'eurozona e si arrivasse ad un rapido esaurimento dei fondi disponibili. In questo caso, il sistema dovrebbe essere provvisto della capacità di indebitarsi, ma anche qui potrebbe non esservi il sufficiente consenso europeo ad istituirlo. Il sistema europeo dovrebbe comunque prevedere sanzioni efficaci, altrimenti gli Stati potrebbero essere incentivati a mantenere o istituire un sistema di indennità più generoso ed a dilazionare l'introduzione di riforme strutturali, in quanto il suo costo verrebbe sostenuto anche dagli altri paesi europei. Questa è la ragione per la quale il sistema europeo dovrebbe limitarsi ad intervenire per la disoccupazione di 9 o 12 mesi, ma la misura ne limiterebbe il ruolo stabilizzatore. Infatti, sostiene la Bundesbank, essa funziona all'inizio di un forte aumento della disoccupazione, ma se questa persiste per un lungo periodo di tempo, aumenta la quota dei disoccupati a lungo termine (es.: Grecia, Irlanda, Spagna) riducendone il ruolo compensativo del ciclo. Un approccio diverso è quello di un sistema europeo di "riassicurazione" dei sistemi nazionali nel caso di gravi crisi economiche. L'idea di istituire un sistema atto a far

---

<sup>33</sup> Vetter Stefan (2014), *Stabilisation, solidarity or redistribution? Does the eurozone need a common unemployment insurance scheme – and if so, for what?*, Deutsche Bank Research; Beer Christian, Walpurga Köhler-Töglhofer, Alfred Stiglbauer, *A Common European Unemployment Insurance – A Much Debated Route toward European Fiscal Union*, Oesterreichische Nationalbank, Monetary Policy & The Economy, Q4/14; Claeys Grégory, Zsolt Darvas, Guntram B. Wolff, *Benefits and drawbacks of European unemployment insurance*, Bruegel Policy Brief, n. 2014/06, September 2014. Il *moral hazard* da parte dei paesi dell'eurozona è temuto dalla Bundesbank, è dello stesso tipo con cui la Germania ha avuto a che fare al proprio interno nei rapporti con le municipalità. Queste ultime, quanto meno prima della riforma Hartz, con le loro agenzie del lavoro avevano in gestione i lavoratori disoccupati che dovevano assistere nella ricerca di un posto di lavoro. Spesso, assumevano per qualche tempo i disoccupati e, una volta acquisiti i requisiti di eligibilità, li licenziavano, ponendoli a carico del sistema federale di assicurazione contro la disoccupazione. In secondo luogo, le municipalità potevano avere in gestione persone parzialmente disabili al lavoro, ma con un provvedimento li classificavano come abili, ponendoli così a carico del governo federale (Vandenbroucke Frank, Luigies Chris, *Unemployment benefits, activation and the interaction between levels of government - Experiences with moral hazard in multi-tiered labour market governance systems*, Center for Economic Studies, Katholieke Universiteit Leuven, Discussion Paper Series DPS15.02, gennaio 2015).

fronte a shock “catastrofici” (in ipotesi, nel caso di disoccupazione al di sopra del 15%, o di improvvisi aumenti della disoccupazione di breve periodo) invece non è fiscalmente neutrale, in quanto negli ultimi 15 anni si sono avuti paesi con un tasso di disoccupazione medio che non ha mai superato la media dell’eurozona e paesi il cui tasso di disoccupazione è stato quasi sempre al di sopra di tale media. Il problema che si porrebbe in questo caso sarebbe quello di definire cosa si intende per “grave crisi recessiva”<sup>34</sup>. Nelle tre fattispecie di “grave crisi” che vengono esaminate dallo studio e tenuto conto dell’andamento del tasso di disoccupazione dei diversi paesi europei, si conclude che il meccanismo non è fiscalmente neutro e quindi si sarebbe in presenza di una politica redistributiva. Tuttavia, lo studio giustamente sostiene che un sistema del genere non può essere giudicato solo dal punto di vista dell’esito redistributivo o meno, in quanto quello che conta è la stabilità dell’intera eurozona ed una crisi recessiva che colpisce un paese può essere dovuta a cause esterne e quindi al di fuori della responsabilità di una politica nazionale. Quindi vi è qualche giustificazione in capo ad una politica di solidarietà, purché siano soddisfatte almeno due condizioni chiave: la soglia di intervento deve essere posta ad un livello sufficientemente alto, in modo che l’aiuto sia raro (e non è il caso dello studio CEPS visto prima) e che i paesi con elevata disoccupazione strutturale non violino la soglia con elevata frequenza. In secondo luogo, poiché un elevato livello di disoccupazione può essere dovuto a deboli istituzioni del mercato del lavoro o a malaccorte politiche dell’occupazione, il paese beneficiario dell’indennità dovrebbe essere obbligato ad introdurre riforme sostanziali. In questo caso, però, si porrebbe il problema di individuare chi dovrebbe monitorare il rispetto di queste condizioni. L’idea sarebbe che ogni paese, inizialmente, dovrebbe farsi carico della disoccupazione ciclica, e l’aiuto condizionale dovrebbe essere concesso solo se il costo dell’aggiustamento eccede le capacità finanziarie del paese in questione. In ogni caso, la Bundesbank non manca di far rilevare che anche in casi di forte incremento del tasso di disoccupazione (ad esempio, del 35-45%, come nei casi citati di Francia e Germania) un paese dovrebbe essere in grado di gestire la crisi da solo, come ha fatto la Germania con l’Agenda 2010. Preoccupazioni analoghe a quelle espresse nel documento della Bundesbank, sono state espresse in lavori della Banca centrale austriaca e del centro studi Bruegel.

##### 5. *Aspetti positivi e limiti delle proposte di istituzione di un sistema europeo di assicurazione contro la disoccupazione*

Per quanto riguarda gli aspetti positivi, quello che accomuna la maggior parte dei lavori presi in considerazione, è che ritengono importante l’istituzione di un’EUI come un passo significativo verso un’unione fiscale dei paesi dell’eurozona. In alcuni casi, essi sostengono che dovrebbero essere previsti conti specifici in capo a ciascuno Stato partecipante per ragioni di trasparenza e di garanzia di equilibrio delle finanze pubbliche nel medio termine. Inoltre, essi concordano sul fatto che, data la loro eterogeneità, il sistema europeo non deve mettere in discussione i sistemi di sicurezza nazionali. I limiti di lavori visti sopra, si evidenziano quando si tratta di valutare l’impianto istituzionale che dovrebbe presiedere alla sua istituzione. I problemi posti da questo tipo di meccanismo sembrano evidenti. In primo luogo si è in presenza del tipico meccanismo intergovernativo, basato su flussi finanziari tra Stati, ancorché per il tramite di un Fondo europeo. In secondo luogo, l’approccio non sembrerebbe evitare il problema del *moral hazard* nazionale, in quanto non è previsto alcun tipo di controllo sull’uso dei fondi ed i cittadini europei beneficiari non sarebbero direttamente consapevoli di essere in presenza di un’istituzione europea che cambia i rapporti tra loro e l’Unione. Infatti, tutti questi lavori hanno in comune il fatto che non prevedono l’attribuzione di una capacità fiscale autonoma in capo ad istituzioni europee e il flusso di fondi attivato sarebbe, sostanzialmente, un flusso da Stato a Stato e non dall’Unione verso i cittadini europei. Nessuno studio parla esplicitamente dell’introduzione di una tassa europea e ancor meno ricorda il ruolo che dovrebbe avere il Parlamento europeo nell’approvare questa tassa. Altri studi, come quello del Tesoro francese, ricordano che ci può essere un problema di legittimità

---

<sup>34</sup> Essa viene definita in tre modi: quanto il tasso di disoccupazione di un paese eccede il 12 o il 15%; quando il tasso di disoccupazione eccede di cinque punti percentuali il tasso medio o mediano europeo; quando il tasso di disoccupazione eccede significativamente il tasso di disoccupazione di lungo periodo (ad esempio, un aumento del 20-30% per due anni consecutivi, o un aumento di 3-5 punti percentuali il tasso di lungo periodo in un periodo di due anni).

democratica legato al funzionamento di questo meccanismo, ma nello stesso tempo sostiene l'idea di un meccanismo intergovernativo. L'altro punto di maggior criticità riguarda la capacità del sistema proposto di agire nella qualità di strumento *automatico* di stabilizzazione macroeconomica. Alcuni studi ne hanno valutato l'efficacia quali stabilizzatori del reddito disponibile e della domanda di beni di consumo, mettendo a confronto l'eurozona e gli Stati Uniti, nel caso di una caduta del PIL del 5% e di un aumento della disoccupazione del 5%<sup>35</sup>. In particolare, è stato stimato, da un lato, l'effetto stabilizzatore *congiuntamente* delle imposte sul reddito e dell'erogazione del sussidio di disoccupazione e, dall'altro, del *solo* sussidio di disoccupazione. Nel caso della caduta del PIL, l'assorbimento dello shock, per l'eurozona, è pari al 38% relativamente al reddito disponibile ed al 23% per la domanda di beni di consumo. Mentre per gli USA gli stessi dati sono pari, rispettivamente, al 32% ed al 19%. Nel caso di un aumento della disoccupazione, il risultato è che, tenuto conto dell'*intero* carico fiscale considerato<sup>36</sup>, nell'eurozona l'effetto di stabilizzazione assorbe circa il 50% dello shock sul reddito disponibile e negli USA il 34%. Limitando, invece, le valutazioni dell'effetto di stabilizzazione del reddito disponibile alle sole indennità di disoccupazione, l'assorbimento dello shock si riduce al 21% nel caso dell'eurozona e al 7% per gli USA. Per quanto riguarda l'effetto di stabilizzazione della domanda di beni di consumo esercitato dall'indennità di disoccupazione, esso risulta pari al 30% per l'eurozona e al 19% per gli USA. Se queste valutazioni sono corrette, si deve concludere che in Europa, a livello dei singoli Stati nazionali, gli stabilizzatori automatici del reddito e della domanda di beni sono già più efficaci che non negli USA. In particolare, l'effetto di stabilizzazione del reddito disponibile delle sole indennità di disoccupazione in Europa è, in qualche misura, significativo, mentre negli USA è praticamente irrilevante. Per quanto riguarda l'eurozona, se lo studio consente di apprezzarne l'effetto a livello nazionale, nel caso degli Stati Uniti non distingue l'effetto di stabilizzazione imputabile al livello federale ed a quello statale e quindi non consente di valutarne l'impatto relativo. Tuttavia, siccome circa il 90% delle indennità di disoccupazione, nel caso degli USA, sono di competenza statale, si potrebbe dedurre che la stessa quota di stabilizzazione del reddito faccia capo agli Stati membri della federazione americana e la quota residua al livello federale. Gli effetti di stabilizzazione macroeconomica di un'EUI sarebbero dunque limitati, soprattutto nell'ipotesi di parziale sostituzione dei sistemi nazionali. Secondo Dullien, gli effetti sarebbero più sensibili solo se i sistemi nazionali fossero integrati con l'estensione del periodo di elargizione delle indennità. L'istituzione di questo sistema non andrebbe dunque valutato, *prioritariamente*, alla luce dei suoi effetti sulla stabilizzazione macroeconomica, ma soprattutto come l'istituzione di un sistema di solidarietà europea.

I lavori del primo gruppo visto sopra, infine, discutono il tipo di aliquota che deve essere applicato sulla massa salariale, vale a dire se unica o differenziata. Un'unica aliquota, come del resto dimostrano i lavori di Dullien, non riesce a superare il problema dei trasferimenti e dei pagamenti *netti* a livello di singolo paese. Qualunque sia il periodo di tempo preso in considerazione, dieci o quindici anni, alla fine ci sono sempre paesi pagatori netti e paesi beneficiari netti. Tuttavia, il problema, come proposto dalla Direzione del Tesoro francese, non viene risolto neppure se si adottano aliquote che tengono conto dei diversi livelli di disoccupazione. Non solo: in quest'ultimo caso, come dimostrerebbe l'esempio della Spagna a partire dalla crisi del 2009, se l'aliquota fosse rivista per tener conto dei livelli di disoccupazione, essa avrebbe dovuto aumentare la propria aliquota proprio quando la sua situazione economica avrebbe richiesto una politica fiscale di segno opposto.

## 6. *Quale sistema federale europeo di assicurazione contro la disoccupazione?*

Quando Roosevelt ha proposto l'approvazione del *Social Security Act* non si è posto il problema di introdurre uno strumento per la stabilizzazione del ciclo economico o di gestione degli *shock* asimmetrici, temi oggetto di dibattito di politica economica solo negli anni successivi alla Seconda guerra mondiale. Con quella

<sup>35</sup> Dolls, M., C. Fuest and A. Peichl (2012), *Automatic Stabilizers and Economic Crisis: US vs. Europe*, Journal of Public Economics, Vol. 96, n. 3-4, pp. 279-294.

<sup>36</sup> Vale a dire, nelle ipotesi alla base dello studio citato, delle imposte sul reddito, dei contributi sociali e dei trasferimenti ai disoccupati e, nel caso degli USA, delle medesime imposte a livello statale e federale, mentre nel caso europeo si tratta *solo* di imposte statali.

misura, Roosevelt ha voluto affermare un principio *politico*: una politica federale di solidarietà per i cittadini americani in quanto tali, stabilendo dei requisiti minimi, a livello federale, di assicurazione contro la disoccupazione, lasciando ad ogni Stato la scelta su come applicarlo in concreto. Pertanto, se ci si pone il problema di introdurre un sistema europeo di assicurazione contro la disoccupazione, occorre partire dal dato di fatto che questa componente del *welfare state* è già attuata a livello nazionale e, in alcuni casi, ha raggiunto un livello di tutela simile a quello in vigore negli Stati Uniti<sup>37</sup>. Vengono pertanto discusse qui di seguito due possibili alternative, entrambe da valutarsi tenendo conto che, ai fini di un giudizio, il parametro dell'idoneità alla funzione di stabilizzazione non viene considerato prevalente, mentre lo è quello della solidarietà. Entrambe le alternative ipotizzano la costituzione di un "*Fondo europeo di assicurazione contro la disoccupazione*" [d'ora in avanti "*Fondo europeo*"] cui affluiscono i proventi della tassa sulla massa salariale. In via transitoria, il Fondo sarà un capitolo speciale del bilancio comunitario, in modo che la sua gestione sia esclusa dal Quadro finanziario pluriennale ed in attesa che il Meccanismo Europeo di Solidarietà (MES) venga inserito nei trattati europei, dopo di che farà capo a quest'ultimo, in quanto istituzione che in embrione prefigura un Tesoro europeo. Il vantaggio aggiuntivo di questa collocazione è che il MES si può indebitare a tassi favorevoli ed è l'istituzione preposta all'elaborazione dei programmi di aggiustamento strutturale dei paesi membri dell'eurozona.

La prima alternativa recepisce la proposta maggiormente condivisa dagli studi citati sopra, vale a dire quella di un sistema di base europeo, complementare a quello nazionale, che riconosce ai disoccupati eligibili un'indennità pari al 50% del salario medio lordo assicurato percepito negli ultimi 24 mesi e per un massimo di 12 mesi (siccome, mediamente, è assicurato l'80% del salario lordo, il tasso di sostituzione effettivo sarà pari al 40% del salario lordo percepito). I criteri di eleggibilità sono quelli più frequenti nei paesi dell'eurozona. Il costo di questa misura, come si è visto prima, oscillerebbe tra i 49 e gli 88 miliardi di euro e sarebbe finanziata da un contributo che ogni Stato versa ad un Fondo europeo in base ad un'aliquota fissa sui salari lordi (tra l'1,66 e l'1,75%, a seconda delle ipotesi).<sup>38</sup> Si tratterebbe però di completarla con misure di carattere istituzionale, per superarne i limiti intergovernativi. Infatti, come si è visto, si tratta di un meccanismo che, oltre ad avere un'efficacia limitata come strumento di stabilizzazione macroeconomica, non risolve il problema dei trasferimenti netti da un paese all'altro. Inoltre, poiché non stabilisce un legame diretto con i cittadini europei, occorre che, quantomeno, se ne rafforzino gli aspetti di legittimità europea. Pertanto, se si vuole sostenere questa proposta e farne un vero e proprio strumento europeo, essa deve essere accompagnata da riforme istituzionali che prevedano il coinvolgimento del Parlamento europeo nella decisione sulla tassa da applicare alla massa salariale, un Commissario europeo investito della responsabilità del Fondo europeo che assicuri la trasparenza della gestione e il rispetto delle regole fiscali per evitare il *moral hazard* e, soprattutto, il legame

<sup>37</sup> Quello che qui interessa è il funzionamento del sistema *istituzionale* che presiede al sistema americano di assistenza contro la disoccupazione e che può costituire un utile punto di riferimento per un analogo sistema europeo, che sia la combinazione dell'intervento nazionale ed europeo.

<sup>38</sup> L'alternativa, in realtà, potrebbe essere declinata in due modi. Oltre al meccanismo appena descritto, il secondo modo, al pari del primo, consisterebbe nell'erogare i sussidi di disoccupazione solo quando il tasso di disoccupazione a breve termine (tre-dodici mesi) supera un certo livello (V.: Epaulard Anne, *Contingent vs. Non-Contingent Unemployment Benefit Scheme for the EMU*, Conference *Economic shock absorbers for the Eurozone*, Brussels, 20 giugno 2014). Secondo Anne Epaulard, il *trigger* potrebbe essere un tasso che eccederebbe dell'1% superiore la media mobile degli ultimi cinque anni e l'erogazione cesserebbe quando il tasso sarebbe inferiore alla media mobile degli ultimi cinque anni. Il Fondo erogherebbe il 50% della retribuzione lorda a partire dal terzo mese di disoccupazione e fino a dodici mesi di disoccupazione. I governi nazionali sarebbero liberi di integrare, come tasso di sostituzione e durata dell'erogazione, quanto versato dal Fondo europeo. I beneficiari del sussidio sarebbero i nuovi disoccupati, mentre i lavoratori già disoccupati al momento dell'entrata in vigore del meccanismo ne sarebbero esclusi (a parte coloro che fossero disoccupati da poco tempo). Il costo di questa misura è stimato pari a 10 miliardi di euro e sarebbe finanziato da un contributo aggiuntivo sulla massa salariale pari allo 0,27%. Al di là del costo contenuto di questa misura, essa non sembra in grado di esercitare un significativo effetto economico, né di dare il segnale che le istituzioni europee intendono farsi carico del problema. Se il contributo europeo sostituisce quello nazionale, si tratterebbe di un aiuto contenuto. Se, invece, i governi interessati dovessero aggiungere le indennità nazionali a quello europeo, si tratterebbe di una manovra ingiusta nei confronti di chi beneficerebbe solo del contributo nazionale.

con i cittadini europei<sup>39</sup>. La proposta ha, tuttavia, una serie di controindicazioni. La prima, come si è già visto, è che non risolve il problema del trasferimento interregionale netto di risorse. Per poter operare dei trasferimenti nel tempo, oltre che tra paesi, il sistema deve poter accumulare dei surplus e quindi, per alcuni paesi, vi sarà un trasferimento netto di risorse e, nel caso di una flessione economica che dovesse riguardare tutti i paesi dell'eurozona, il sistema dovrebbe poter emettere debito. Il secondo limite è che, nell'ipotesi della concessione di indennità per la durata di 12 mesi e per un importo pari al 50% della retribuzione assicurata, per alcuni casi rilevanti (Estonia, Germania, Grecia, Irlanda, Lussemburgo), di fatto, la politica del *welfare state*, limitatamente alla politica di disoccupazione, viene trasferita a livello europeo. Per altri paesi invece (Austria, Italia, Malta, Slovacchia, Slovenia), non solo la competenza viene trasferita a livello europeo, ma si modifica la politica del *welfare* e quindi il sistema di preferenze nazionali. Si offre un servizio in più, con un aumento del costo del lavoro, ma si deve anche accettare il trasferimento di fatto della propria politica di *welfare*, o la sua modifica, a livello europeo. Infine, nella misura in cui, di fatto, si trasferisce una competenza importante nel settore della politica sociale a livello europeo, sarà necessario il coinvolgimento delle parti sociali in questa decisione. Pertanto, poiché, in alcuni casi, sostituisce in larga misura la politica del *welfare* nazionale e, in altri casi, addirittura la modifica, non è pensabile che i trattati europei possano essere modificati con procedura semplificata, ma sarà necessaria la convocazione di una Convenzione europea. Questa procedura dovrà andare di pari passo, per le stesse ragioni, con la modifica delle legislazioni nazionali in materia.

La seconda alternativa che si propone per la discussione si ispira, in parte, all'esperienza americana e, in particolare, al sistema degli *extended benefits* finanziati, in misura paritetica con gli Stati, quando il tasso di disoccupazione supera una determinata soglia. In base a questa alternativa, non si sarebbe in presenza di un sistema *permanente* in senso stretto. In questa ipotesi, i diversi livelli di governo, europeo e nazionali, avrebbero diverse responsabilità a seconda del tipo di disoccupazione che devono contrastare. Come avviene negli USA, dove la gestione della disoccupazione frizionale è responsabilità degli Stati, la disoccupazione ciclica è responsabilità congiunta del livello federale e degli Stati e la disoccupazione che si crea nei casi di gravi crisi economiche è responsabilità federale, lo stesso deve avvenire in Europa. La proposta che si fa è che, per quanto riguarda l'eurozona, i sistemi di sicurezza nazionali finanzino la disoccupazione frizionale – accettando come tale, in base ad un'ipotesi eroica, un livello di disoccupazione pari al 7% -, mentre l'EUI interviene quando il tasso di disoccupazione supera tale livello. Riprendendo una proposta di Dullien, in ipotesi il meccanismo potrebbe essere la combinazione di una soglia fissata al 7% (trigger), con la condizione aggiuntiva di un aumento della disoccupazione del 115% rispetto alla media dei due anni precedenti. L'estensione del periodo di erogazione dei sussidi non dovrebbe superare i 6 mesi. Le due condizioni, del 7% e del 115%, verrebbero ricalcolate ogni anno, in modo da evitare che il Fondo si faccia carico di problemi strutturali. I beneficiari dell'estensione, che riceveranno il 50% del salario lordo assicurato, saranno i nuovi disoccupati e quelli che, al verificarsi delle condizioni appena discusse, risponderanno a criteri di eleggibilità europei. Vale a dire che il beneficiario dovrà aver versato i contributi per 12 mesi nei 24 mesi precedenti la situazione di disoccupazione ed essere alla ricerca attiva di un posto di lavoro<sup>40</sup>. Per avere un primo ordine di grandezza della spesa che si potrebbe sostenere, si possono prendere come riferimento le valutazioni di Dullien relative ad un sistema europeo di *extended benefits*. Il flusso annuo da lui calcolato sarebbe pari a circa 10-12 miliardi di euro e quindi il Fondo europeo potrebbe essere finanziato da un'aliquota sulla massa salariale pari allo 0,2-0,3%. Il 50% del gettito affluirebbe ad un conto intestato a ciascun Stato membro e l'altro 50% ad un conto europeo. Tutti i conti sarebbero gestiti dal Fondo europeo. Quest'ultimo, inoltre, quando un ciclo economico negativo dovesse ridurre il gettito ed aumentare la distribuzione di sussidi, dovrebbe essere dotato del potere di emettere debito

<sup>39</sup> Siccome l'EUI è la parziale sostituzione dei sistemi nazionali, il meccanismo europeo funziona come quello nazionale, tranne che nei momenti in cui uno Stato ha un balzo della disoccupazione. Allora potrebbe avere bisogno di risorse *nette* europee per far fronte ad una spesa aggiuntiva che – in assenza del meccanismo – sarebbe stata finanziata a debito. Quello che lo Stato risparmia con i fondi netti europei che riceve, può essere destinato ad altri scopi. Pertanto, secondo Dullien, se non lo fa, e impiega i fondi per stabilizzare il debito, il meccanismo non funziona.

<sup>40</sup> Coloro che non rispondono a questi criteri di eleggibilità riceverebbero i sussidi nazionali a valere sul sistema assicurativo o assistenziale, a seconda dei casi.

a breve-medio termine. Al fine di contenere l'incidenza sul costo del lavoro, si potrebbe prevedere che le risorse versate sul conto di ciascuno Stato membro e sul conto del Fondo europeo abbiano un tetto pari allo 0,5% della massa salariale assicurata<sup>41</sup>. Se, in una fase iniziale, le obiezioni relative al costo del lavoro si rivelassero insuperabili, si potrebbe finanziare il fondo con i proventi della tassa sulle transazioni finanziarie, come del resto suggerito anche da Dullien. In questo caso, però, va tenuto conto che il sistema europeo dell'EUI sarebbe attuabile solo dai paesi che hanno introdotto questo tipo di tassa. In ogni caso, non bisogna dimenticare che la recente svalutazione dell'euro più che compenserebbe questo contenuto aumento del costo del lavoro e che sarebbe assorbito anche dall'aumento annuo della produttività del lavoro, pari allo 0,9-1,0% annuo.

Nell'alternativa in esame, il sistema europeo allungherebbe quindi il periodo di erogazione dell'indennità. Siccome si tratta di una politica che (con l'eccezione del Belgio) offre un servizio *aggiuntivo*, si tratterebbe di fondi addizionali e, data la fonte del gettito, di un aumento del costo del lavoro, fatta salva l'ipotesi di finanziare tale politica con il gettito della tassa sulle transazioni finanziarie. Se il conto intestato al singolo Stato, nel caso di una crisi economica particolarmente grave, dovesse essere deficitario e trovarsi quindi nella necessità di indebitarsi, accederebbe ad un prestito del Fondo europeo, con l'impegno a riequilibrare il proprio conto e rimborsare il prestito nell'arco dei successivi tre-cinque anni, aumentando l'aliquota. In questo modo, a parte la quota di gettito versata al Fondo europeo, si eviterebbe il problema dei trasferimenti permanenti da uno Stato all'altro. Rispetto al fatto che la proposta allunga i tempi di erogazione dell'indennità di disoccupazione, si possono fare alcune osservazioni. La prima è che secondo quanto sostenuto dall'economista indiano Raghuram Rajan i tempi necessari per ritornare ai livelli assoluti di occupazione precedenti un ciclo negativo si sono allungati sensibilmente, raggiungendo i trentasei mesi. La seconda è che l'allungamento proposto, che arriverebbe a 21,8 mesi, sarebbe comunque inferiore alla durata prevista negli USA (22,8). La terza è che l'allungamento avverrebbe rispettando il principio dell'equilibrio tra prestazioni e costo sostenuto per assicurarle<sup>42</sup>. L'ultima osservazione riguarda un'obiezione insidiosa, peraltro molto controversa, che può essere formulata nell'ipotesi di un allungamento del periodo di disoccupazione coperto da sussidi. Infatti, secondo alcuni studi<sup>43</sup>, l'estensione del periodo di erogazione di sussidi è all'origine del cosiddetto *moral hazard* individuale, nel senso che può produrre un effetto sfavorevole (*adverse effect*) alla ricerca di una nuova occupazione. Secondo questa tesi, i sussidi alla disoccupazione potrebbero indurre i disoccupati a ridurre gli sforzi nella ricerca di una nuova occupazione ed aumentare così il tasso di disoccupazione (oppure, a prolungare il periodo di ricerca di un nuovo lavoro e sostenere così un più elevato tasso di disoccupazione). Questa conclusione deriva dall'osservazione che all'approssimarsi della scadenza dell'erogazione dei sussidi, il tasso di uscita dalla situazione di disoccupazione aumenta sensibilmente. Le critiche che sono state rivolte a questa conclusione sono di due tipi. Innanzitutto, si sostiene che non è detto che l'uscita da una situazione di disoccupazione significhi necessariamente che un individuo abbia trovato un nuovo impiego, in quanto può anche significare che egli sia uscito dal mercato del lavoro<sup>44</sup>. Uno studio fatto sul sistema austriaco di assicurazione contro la disoccupazione, considerato simile a quello americano, ha messo in luce che l'improvviso innalzamento del tasso di uscita dalla situazione di disoccupazione all'approssimarsi della scadenza di erogazione dei benefici, se si escludono dall'analisi coloro che hanno trovato un nuovo impiego, quasi scompare e, in particolare, che vi è un modesto incremento del tasso di re-impiego. L'ipotesi del "*moral hazard*

<sup>41</sup> Si tratterebbe di una somma pari a circa 20 miliardi di euro sul conto europeo e di altrettanti distribuiti sui conti degli Stati dell'eurozona.

<sup>42</sup> Raghuram Rajan, *Terremoti finanziari*, Torino, Einaudi, 2012.

<sup>43</sup> Meyer, Bruce, *Unemployment Insurance and Unemployment Spells*, *Econometrica*, 58:4 (1990), pp. 757-82; Katz, Lawrence, Bruce Meyer, *The Impact of the Potential Duration of Unemployment Benefits on the Duration of Unemployment*, *Journal of Public Economics*, 41 (1990), pp. 45-72; Moffitt, Robert, *Unemployment Insurance and the Distribution of Unemployment Spells*, *Journal of Econometrics*, 28 (1985), pp. 85-101.

<sup>44</sup> Gli studi che arrivano a questa conclusione fanno riferimento alle iscrizioni presso le agenzie che erogano i sussidi alla disoccupazione e quindi non dicono nulla sullo status effettivo dei lavoratori una volta che i sussidi cessano (v.: Fujita Shigeru, *Economic Effects of the Unemployment Insurance Benefit*, Federal Reserve Bank of Philadelphia, Business Review Q4 2010).

*effect*” resta quindi tutta da verificare<sup>45</sup>. Altri studi, invece, danno una spiegazione diversa della relazione tra durata dell'erogazione dei sussidi e durata della disoccupazione. La tesi è che l'indennità di disoccupazione funziona come uno strumento atto ad attenuare il vincolo di liquidità (*liquidity constraint*) del disoccupato. L'osservazione parte dalla constatazione che non tutti i lavoratori nel momento in cui si trovano disoccupati hanno accumulato un volume di risparmi sufficienti a far fronte all'assenza di reddito<sup>46</sup>. È stato infatti rilevato che il 50% dei lavoratori che perdono il lavoro non hanno risparmi. Pertanto, l'indennità di disoccupazione serve quale meccanismo in grado di consentire al lavoratore di valutare con maggior tranquillità le offerte di lavoro che gli vengono sottoposte. Uno studio ha stimato che circa il 60% dell'aumento della durata della disoccupazione derivante dall'estensione del periodo di disoccupazione può essere attribuito all'effetto liquidità<sup>47</sup>.

L'istituzione del Fondo europeo per il finanziamento del periodo di erogazione delle indennità che, a parte la quota europea, non dà luogo a compensazioni da parte nazionale e rispetta il vincolo dell'equilibrio. Essa dovrà però essere contestualmente accompagnata da un'altra innovazione istituzionale, analoga a quella in vigore negli USA. Vale a dire che nel caso di gravi crisi economiche che coinvolgano uno o più Stati membri, il Parlamento europeo e il Consiglio, su proposta della Commissione, devono poter prevedere uno stanziamento straordinario per alleviare il costo della disoccupazione sulla base di un contratto di programma tra le istituzioni europee e il paese o i paesi interessati dall'intervento di sostegno. Il finanziamento dell'intervento straordinario sarà assicurato dal gettito di un'imposta decisa di comune accordo e che potrebbe essere una quota della tassa sulle transazioni finanziarie oppure dell'IVA. La previsione dell'intervento straordinario sembra una condizione necessaria che deve accompagnarsi all'impegno degli Stati a mantenere in equilibrio gli stanziamenti a favore della disoccupazione ciclica. In questa seconda alternativa, la politica nazionale del *welfare* non viene modificata, ma si aggiunge una componente europea. Inoltre, occorrerà introdurre importanti innovazioni istituzionali, come il potere fiscale attribuito al Parlamento europeo, la possibilità per il Fondo di cui si è parlato di indebitarsi e la possibilità in capo a Commissione, Parlamento e Consiglio di co-decidere un intervento di emergenza a livello europeo. Anche in questo caso, sembra dunque difficile pensare ad una modifica dei trattati esistenti con procedura semplificata, ma occorrerà pensare ad una loro revisione attraverso una Convenzione, o con un nuovo trattato.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Advisory Council on Unemployment Compensation, *Collected Findings and Recommendations: 1994-1996*, Washington D.C., 1996.

Asdrubali, P., B.E. Sorensen, O. Yosha (1996), *Channels of Interstate Risk Sharing: US 1963–90*, Quarterly Journal of Economics, Vol. 111, n. 4, pp. 1081–1110.

Beblavý M., Ilaria Maselli (2014), *An Unemployment Insurance Scheme for the Euro Area: A simulation exercise of two options*, CEPS Special Report, n. 98.

Beblavý, M., Daniel Gros, Ilaria Maselli, *Reinsurance of National Unemployment Benefit Schemes*, CEPS Working Document, n. 401, gennaio 2015.

Beblavý M., Ilaria Maselli (2015), *The case for a European unemployment benefit scheme*, CEPS Commentary.

<sup>45</sup> Fujita Shigeru, *Economic Effects ...*, op. cit., e Card, D., R. Chetty and A. Weber, *The Spike at Benefit Exhaustion: Leaving the Unemployment System or Starting a New Job?*, American Economic Review: Papers and Proceedings 97 (2007), 113–118.

<sup>46</sup> Gruber, Jonathan, *The Consumption Smoothing Benefits of Unemployment Insurance*, American Economic Review, 87:1 (1997), pp. 192-205.

<sup>47</sup> Chetty, R., *Moral Hazard vs. Liquidity Constraint and Optimal Unemployment Insurance*, Journal of Political Economy 116 (2008), 173–234.



- Beer Christian, Walpurga Köhler-Töglhofer, Alfred Stiglbauer, *A Common European Unemployment Insurance – A Much Debated Route toward European Fiscal Union*, Oesterreichische Nationalbank, Monetary Policy & The Economy, Q4/14.
- Brandolini, A, Francesca Carta, Francesco D'Amuri (2014), *A feasible unemployment-based shock absorber for the euro area*, Banca d'Italia, Occasional papers, n. 254, novembre 2014.
- Card, D., R. Chetty and A. Weber, *The Spike at Benefit Exhaustion: Leaving the Unemployment System or Starting a New Job?*, American Economic Review: Papers and Proceedings 97 (2007), 113–118.
- Chetty, R., *Moral Hazard vs. Liquidity Constraint and Optimal Unemployment Insurance*, Journal of Political Economy 116 (2008), 173–234.
- Claeys Grégory, Zsolt Darvas, Guntram B. Wolff, *Benefits and drawbacks of European unemployment insurance*, Bruegel Policy Brief, n. 2014/06, September 2014.
- Collins, Benjamin (2012), *Trade Adjustment Assistance for Workers*, CRS Report R42012, 17 dicembre 2012.
- Department of Labour, *Chronology of Federal Unemployment Compensation Laws*, Washington, aprile 2015.
- Dolls, M., C. Fuest and A. Peichl (2012), *Automatic Stabilizers and Economic Crisis: US vs. Europe*, Journal of Public Economics, Vol. 96, n. 3-4, pp. 279-294.
- Dolls Mathias, Clemens Fuest, Dirk Neumann, Andreas Peichl, *An Unemployment Insurance Scheme for the Euro Area: Evidence at the Micro Level*, versione del 3 settembre 2014.
- Dullien, S. (2007), *Improving Economic Stability in Europe - What the Euro Area can learn from the United States' Unemployment Insurance*, SWP, Working Paper FG 1, 2007/ 11, luglio 2007.
- Dullien S., *A European unemployment insurance as a stabilization device – Selected issues*, Paper prepared for brainstorming workshop on July 2, 2012 at the DG EMPL, Corrected version from December 11, 2011 (First draft from June 17, 2012).
- Dullien, S. (2013), *A Common Unemployment Insurance System for the Euro Area*, DIW Economic Bulletin, Vol. 3, n. 1, pp. 9-14.
- Dullien, S. (2013), *A euro-area wide unemployment insurance as an automatic stabilizer: Who benefits and who pays?*, Paper prepared for the European Commission (DG EMPL).
- Dullien, S. (2014), *A European Unemployment Benefit Scheme: How to Provide More Stability in the Euro Zone*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Dullien, S. (2014a), *The Macroeconomic Stabilisation Impact of a European Basic Unemployment Insurance Scheme*, Intereconomics, Vol. 49 (4), pp. 189-193.
- Enderlein, H., L. Guttenberg, J. Spiess (2013), *Making One Size Fit All. Designing a Cyclical Adjustment Insurance Fund for the Euro Zone*, Notre Europe Policy Paper 61.
- Esser Ingrid, Tommy Ferrarini, Kenneth Nelson, Joakim Palme & Ola Sjöberg, *Unemployment Benefits in EU Member States*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, luglio 2013.

Fattibene Daniele, *Creating a Union with a "Human Face": A European Unemployment Insurance*, IAI Working Papers 15/13, maggio 2015.

Gruber, Jonathan, *The Consumption Smoothing Benefits of Unemployment Insurance*, American Economic Review, 87:1 (1997), pp. 192-205.

Isaacs, Katelin P. (2013), *Unemployment Insurance: Consequences of Changes in State Unemployment Compensation Laws*, CRS Report R41859, 30 ottobre 2013.

Jara H. Xavier, Holly Sutherland, *The implications of an EMU unemployment insurance scheme for supporting incomes*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Research note 3/2013, dicembre 2013, rivista il marzo 2014.

MacDougall, D. (1977), *Report on the study group on the role of public finance in European integration*, chaired by Sir Donald MacDougall. Economic and Financial Series n. A13, Brussels: Commission of the European Communities.

Marjolin, R., F. Bobba, H. Bosman, G. Brouwers, L. Camu, B. Clappier, I. Foighel, F. Forte, H. Giersch, P. Lynch, D. MacDougall, H. Markmann, F. Peeters, A. Shonfield, N. Thygesen (1975), *Report of the Study Group 'Economic and Monetary Union 1980'*, European Commission, Brussels.

New York State Department of Labor, *A History of Unemployment Insurance Legislation in the United States and New York State, 1935 – 2007*, Albany, 2014.

Vandenbroucke Frank, Luigjes Chris, *Unemployment benefits, activation and the interaction between levels of government - Experiences with moral hazard in multi-tiered labour market governance systems*, Center for Economic Studies, Katholieke Universiteit Leuven, Discussion Paper Series DPS15.02, gennaio 2015.

Whittaker Julie M., Katelin P. Isaacs, *Emergency Unemployment Compensation (EUC08): Current Status of Benefits*, CRS Report for Congress R42444, 28 marzo 2012.

Whittaker, Julie M. (2012), *The Unemployment Trust Fund (UTF): State Insolvency and Federal Loans to States*, CRS Report RS22954, 20 settembre 2012.

Whittaker, Julie M., *Unemployment Compensation (UC) and the Unemployment Trust Fund (UTF): Funding UC Benefits*, CRS Report RS22077, 12 marzo 2014.

Whittaker, Julie M., Katelin P. Isaacs, *Extending Unemployment Compensation Benefits During Recessions*, CRS Report for Congress RL34340, 2 maggio 2013.

Whittaker, Julie M., Isaacs, Katelin P. (2014), *Unemployment Insurance: Programs and Benefits*, CRS Report RL33362, 12 febbraio 2014.

Lellouch Thomas, Arthur Sode (2014), *Une assurance chômage pour la zone euro*, n. 132, giugno 2014.

Van Rompuy, H., Barroso, J.M., Juncker, J.C., Draghi, M. (2012), *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*, Report to the European Council Meeting, 13-14 dicembre 2012.

Vetter Stefan (2014), *Stabilisation, solidarity or redistribution? Does the eurozone need a common unemployment insurance scheme – and if so, for what?*, Deutsche Bank Research.

Wynnyk Bohdan M., *A History of UI Legislation in the United States and NYS: 1935 – 2014*, New York State Department of Labor, luglio 2014.