



UN'ASSICURAZIONE EUROPEA CONTRO LA DISOCCUPAZIONE: CONTESTO, ANALISI E PROPOSTE DI *POLICY*

Di: Gianfranco Becatti¹, Germana Di Domenico², Giancarlo Infantino³

ABSTRACT

La crisi degli ultimi anni ha mostrato come gli *shock* asimmetrici possano compromettere la stabilità e la *performance* economica dell'area dell'euro, con implicazioni negative anche di natura sociale. La politica fiscale può svolgere un ruolo chiave nell'arginare tali effetti, ma, ad oggi, l'architettura europea non prevede meccanismi di stabilizzazione automatica. In tale contesto, si è recentemente sviluppato un interessante dibattito circa l'opportunità di dar vita ad un nuovo strumento comune di assicurazione contro la disoccupazione, che si è arricchito di molteplici contributi scientifici. Nella nota si argomentano le diverse ipotesi tecniche avanzate in merito al disegno di un tale meccanismo a livello europeo, riportandone i potenziali vantaggi ma anche le aree di criticità ed evidenziando le direttrici lungo le quali potrebbe muoversi un'Europa più integrata, fiscalmente e socialmente, con il necessario consenso politico.

STRUMENTI DI STABILIZZAZIONE MACROECONOMICA A LIVELLO EUROPEO E IPOTESI DI UN'ASSICURAZIONE COMUNE CONTRO LA DISOCCUPAZIONE

L'idea di introdurre **stabilizzatori automatici a livello europeo** nasce dall'esigenza di rafforzare l'integrazione economica dell'Unione Europea (UE) e i meccanismi fiscali anti-crisi contro gli *shock*, soprattutto se asimmetrici e durevoli, limitando anche gli effetti negativi degli *spill-over*. Nei singoli Stati Membri (SM) il ruolo di stabilizzazione a fronte di *shock* asimmetrici è svolto dai sistemi di *tax-benefit* (trasferimento finanziario dalle regioni in crescita verso quelle in recessione, con un meccanismo che agisce secondo regole prestabilite e senza la necessità di decisioni politiche *ad hoc*). Nell'ultimo triennio le misure di consolidamento fiscale nei Paesi con un debito pubblico particolarmente elevato hanno limitato l'azione degli stabilizzatori

JEL:

J65, J51

Keywords:

Unione europea, shock asimmetrici, stabilizzatori automatici, mercato del lavoro.

Note Tematiche

La collana intende promuovere la circolazione di Note Tematiche prodotte all'interno del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Il contenuto delle Note Tematiche riflette esclusivamente le opinioni degli autori e non impegna in alcun modo l'amministrazione.

Un'assicurazione europea contro la disoccupazione quale meccanismo di stabilizzazione automatica: diverse tipologie di intervento

¹ Dipartimento del Tesoro - Direzione I: gianfranco.becatti@tesoro.it

² Ministero dell'Economia e delle Finanze - UDCOM: germana.didomenico@tesoro.it

³ Dipartimento del Tesoro - Direzione I: giancarlo.infantino@tesoro.it

automatici, determinando in tal modo un aggravio degli squilibri macroeconomici tra i diversi SM⁴. Conseguentemente, hanno preso vigore le tesi secondo cui, in situazioni di crisi gravi e prolungate, la politica più efficace è rappresentata da una **risposta coordinata a livello europeo** (cfr. Pisani-Ferry *et. al.*, 2013) e quelle per cui se fosse stato in essere un **sistema europeo di assicurazione contro la disoccupazione** si sarebbero potute significativamente arginare le implicazioni negative di carattere economico-sociale dell'ultima recessione (cfr. Wolff, 2012)⁵.

I principali lavori sul tema illustrano diversi **possibili pattern di intervento** e ne evidenziano vantaggi e rischi potenziali (cfr. Appendice)⁶.

In primo luogo, si ricordano gli interventi basati su **trasferimenti automatici tra Paesi**, in base a parametri economici condivisi⁷. Nello specifico, la letteratura ha esaminato la possibilità di trasferimenti automatici calcolati in funzione del tasso di disoccupazione. Un intervento di questo genere potrebbe agire, a prescindere dall'ammontare delle risorse mobilitate, come immediato stabilizzatore del ciclo economico per via dell'elevata elasticità della connessa spesa al reddito. Tuttavia, non ci sarebbe garanzia di neutralità distributiva, tantomeno potrebbero scongiurarsi comportamenti opportunistici da parte degli Stati beneficiari. Le divergenze tra Paesi per livello, composizione e durata della disoccupazione e in termini di istituzioni del mercato del lavoro possono, infatti, favorire trasferimenti da Paesi con *job-matching* efficiente a Paesi con *job-matching* inefficiente.

Una seconda possibile opzione oggetto di analisi è costituita dai **trasferimenti basati sull' output gap**⁸. Si tratta, in sostanza, di interventi condizionati a scostamenti significativi del PIL reale dal PIL potenziale, attraverso sostegni di significativa entità nel caso di *output gap* rilevanti. Il vantaggio è legato alla sostanziale neutralità distributiva che si raggiungerebbe attraverso trasferimenti netti nulli nel medio periodo, come pure alla coerenza di tali meccanismi con i Trattati e i regolamenti vigenti a livello europeo. Tuttavia, le ipotesi tecniche alla base del calcolo del PIL potenziale non sono unanimemente condivise. Inoltre, una limitata flessibilità rispetto alle diverse cause di recessione potrebbe comportare un utilizzo distorto del sostegno da parte dello Stato beneficiario.

La terza tipologia d'intervento riguarda i **trasferimenti collegati al debito pubblico** secondo l'andamento del PIL oppure secondo lo *spread* del rendimento⁹: i Governi possono, ad esempio, emettere titoli

Trasferimenti tra SM:

Automatici

Basati sull'output gap

Legati allo stato dell'economia

⁴ Tra il 2007 e il 2013 la recessione ha determinato una riduzione cumulativa di 1,5 p.p. del PIL nell'UEM, se pur con andamenti eterogenei (dal -26,2 p.p. della Grecia al +4,4 p.p. della Germania).

⁵ G. B. Wolff, "A Budget for Europe's Monetary Union", *Bruegel Policy Contribution*, 2012/22.

⁶ A *European unemployment insurance as a stabilization device – Selected issues* e ' *A euro-area wide unemployment insurance as an automatic stabilizer: who benefits and who pays?*', S. Dullien per DG Occupazione e Affari sociali (CE), Dicembre 2013.

⁷ G. B. Wolff (2012) e B. Hobijn e A. Sahin (2007), J. Pisani-Ferry *et. al.*, (2013), Eurofound (2014), Claey's G. *et al.* (2014), EPSCO (2014)

⁸ J. Pisani-Ferry *et. al.* (2013), e G. B. Wolff (2012), Henrik Enderlein (2013), Eurofound (2014), EPSCO (2014)

⁹ B. Marzinotto *et al.* (2011); G.B. Wolff (2012). J. Pisani-Ferry *et. al.* (2013)

indicizzati al PIL o ideare un meccanismo che si attiva solo quando gli *spread* superano determinate soglie¹⁰. Dar luogo ad interventi simili attraverso il bilancio comunitario dovrebbe consentire di rendere espliciti i trasferimenti fiscali impliciti. Lo svantaggio di questo approccio è, tuttavia, legato al rischio di trasferimenti permanenti e alla possibilità che gli SM sotto pressione siano disincentivati a introdurre politiche volte a migliorare la crescita economica e la competitività internazionale.

Infine, un ulteriore possibile strumento di stabilizzazione è rappresentato dai **trasferimenti discrezionali**¹¹ che favorirebbero l'accesso ai programmi garantiti da tutti gli SM (similmente all'ESM¹²) senza lo stigma di un programma e in piena coerenza con i Trattati vigenti. Tuttavia, sarebbe necessario fissare un tasso di interesse di riferimento e definire modalità specifiche (oltre alle finalità) dell'utilizzo delle risorse.

Tra gli strumenti di stabilizzazione sopra descritti, oggetto specifico di analisi nella nota sono i **trasferimenti automatici parametrati al tasso di disoccupazione**, da integrare opportunamente, a legislazione di rango europeo invariata, nei sistemi nazionali di protezione sociale.

Va ricordato, a tal riguardo, che i **meccanismi di protezione dal rischio di disoccupazione** presentano diversi livelli di eterogeneità tra Paesi, in particolare a seconda dei **pilastri di intervento (assicurativo e/o assistenziale) e delle modalità di accesso alle prestazioni**¹³. Convenzionalmente, le macro-categorie in cui tali sistemi possono essere raggruppati sono quattro: il modello **scandinavo**¹⁴ (caratterizzato da: volontarietà di adesione agli schemi, elevata generosità economica e durata delle prestazioni ovvero alto tasso di rimpiazzo, inteso come rapporto tra indennità di disoccupazione e salario precedentemente percepito); il modello **anglosassone**¹⁵ (integrazione dei pilastri assicurativo-assistenziale e *flat-rate benefits*, ovvero prestazioni economiche indipendenti dal livello dell'ultima retribuzione); il modello **continentale**¹⁶ (requisiti piuttosto ristretti per accedere al pilastro assicurativo, durata variabile delle prestazioni, tasso di rimpiazzo medio) e quello **mediterraneo**¹⁷ (tasso di rimpiazzo contenuto e dipendente dalla retribuzione precedentemente percepita oltre che dai contributi versati). Prescindendo dai 'modelli' e focalizzando l'attenzione all'interno dell'area Euro, gli ultimi dati

Discrezionali

Sistemi nazionali di assicurazione: alcuni cenni di analisi comparata

¹⁰ Ad esempio, un Paese con un tasso di interesse del 6 per cento quando il tasso medio di interesse si dovesse attestare al 3 per cento riceverebbe $1,5 \text{ per cento} \times 60 \text{ per cento} = 0,9 \text{ per cento}$ del PIL come trasferimento.

¹¹ G. B. Wolff (2012); J. Pisani-Ferry et. al. (2013).

¹² *European Stability Mechanism*.

¹³ Per un'analisi dettagliata si rinvia a Di Domenico G., *Le politiche di welfare in Europa. Esperienze di integrazione tra servizi al lavoro e sistemi di welfare*, ISFOL Monografie sul Mercato del Lavoro n.15/2005, pagg 13 e ss.

¹⁴ Danimarca, Svezia, Finlandia e Norvegia.

¹⁵ Regno Unito e Irlanda.

¹⁶ Germania, Austria, Francia.

¹⁷ Italia, Spagna, Portogallo, Grecia.

disponibili (Commissione europea e OCSE, 2012)¹⁸ evidenziano alcune principali aree di disomogeneità tra Paesi: la durata dei *benefits* varia da meno di 1 anno (Italia, Austria, Slovenia) a più di 2 anni (Portogallo) o addirittura senza limiti (Belgio); analogamente il tasso di rimpiazzo varia dal 55 per cento (come in Paesi come Italia, Grecia, Austria) al più del 70 per cento (Portogallo, Lussemburgo, Slovenia, Grecia e Francia). Infine, i requisiti di eleggibilità si presentano ampiamente diversificati, quanto a durata minima di disoccupazione, a seconda che questa sia o meno 'volontaria', e dei contributi versati (da 4 mesi in Francia a più di 12 mesi in Belgio), come pure diversificato è l'apparato sanzionatorio eventualmente previsto nel caso non si accetti un'offerta di lavoro o la partecipazione a programmi di formazione.

Le proposte ad oggi avanzate per un **sistema europeo di assicurazione contro la disoccupazione** muovono dalla consapevolezza di tali eterogeneità, nel tentativo di mettere a fattor comune le caratteristiche ed esigenze nazionali, pur non 'neutralizzandole'.

IPOTESI DI UN'ASSICURAZIONE EUROPEA CONTRO LA DISOCCUPAZIONE: LE PRINCIPALI OPZIONI TECNICHE AD OGGI AVANZATE

Tra le **proposte di policy** per l'introduzione di uno schema europeo di assicurazione contro il rischio di disoccupazione¹⁹, di particolare interesse risulta quella che prevede l'istituzione di un possibile '**European Reinsurance Fund**'²⁰, alimentato regolarmente da contributi nazionali e con funzioni di supporto ai sistemi assicurativi nazionali. Tale meccanismo presenta **similarità con il modello decentralizzato degli Stati Uniti**, prevedendo che la responsabilità principale per il finanziamento dei *benefits* sia a livello di singolo Stato. Si pensa ad un **sistema di intervento d'urgenza**, alla stregua dei cc.dd. '*emergency benefits*' statunitensi, che preveda trasferimenti mirati ai Paesi solo nel caso in cui essi vengano colpiti da **gravi shock economici**.

Un'opzione alternativa è quella del modello di '**European benefit scheme**'²¹ secondo cui: **a)** tutti i lavoratori UE sono assicurati; **b)** il salario medio assicurato è pari all'80 per cento del salario medio in ciascuno SM; **c)** il tasso di sostituzione è pari al 50 per cento del salario assicurato; **d)** la durata massima del beneficio è di 12 mesi. La **rete di protezione** (finanziata attraverso il trasferimento di contributi sociali pagati dai lavoratori e/o dai datori di lavoro dei singoli Paesi)

Meccanismo comune di intervento in situazioni emergenziali

Schema europeo di protezione minima

¹⁸ Direction générale du Trésor - Ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique, *An unemployment insurance scheme for the euro area*, *Tresor-Economics*, n. 132/2014.

¹⁹ 'Expert conference on automatic stabilizers for the European currency area', Bruxelles, ottobre 2013.

²⁰ Gros D., "Automatic stabilisers for the Eurozone", ottobre 2013, http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-DFC1A48B-CE1192E3/bst_enq/xcms_bst_dms_38993_38994_2.pdf.

²¹ Dullien S., "Assessing the stabilization impact of a European Unemployment Benefit Scheme: Is the US model the right point of reference?", *Presentation at Conference "Let's think out of the box"*, ottobre 2013, http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-DFC1A48B-CE1192E3/bst_enq/xcms_bst_dms_38949_38950_2.pdf.

sarebbe **'di base'**, ovvero al di sotto del livello fornito dagli schemi nazionali e limitata a un periodo di tempo breve. Tale protezione minima, uguale nei diversi SM, darebbe la possibilità a ciascuno di essi di individuare una (eventuale) protezione ulteriore (**top-up**). I lavoratori beneficerebbero, in tal modo, di una **protezione basata su un mix tra quella di base fornita dallo schema europeo e quella** (eventualmente più generosa) **concessa dalle istituzioni nazionali**.

Un tale modello avrebbe il **vantaggio** di fungere da vero stabilizzatore automatico, in grado di fornire sostegno a fronte di *shock* asimmetrici e di avere un effetto immediato sulla domanda interna (in quanto i benefici sarebbero immediatamente disponibili per i disoccupati, senza alcun trasferimento tra SM). Tuttavia, tale schema potrebbe essere inficiato da **caratteristiche non omogenee** delle istituzioni nazionali del mercato del lavoro e, inoltre, presentare il rischio di **trasferimenti permanenti** da un gruppo di contributori netti ad uno di beneficiari netti con possibili comportamenti opportunistici (*'moral hazard'*) tra SM.

Recentemente²², S. Dullien ha proposto un meccanismo europeo di assicurazione contro la disoccupazione che, prevedendo un **cap ai sussidi**, consentirebbe di **preservare l'effetto di stabilizzazione, pur riducendone la scala** (tra gli esiti delle simulazioni: minore assorbimento dello *shock* del -2,4 p.p. per la Grecia, -3,1 p.p. per la Francia, -17,5 p.p. per la Spagna)²³.

Uno schema alternativo è stato proposto da M. Beblavy²⁴ il quale, ipotizzando una **copertura del rischio di disoccupazione del 40 per cento per 12 mesi**²⁵, stima una spesa complessiva per l'UE (anno 2012) tra **lo 0,6 e l'1,0 per cento del PIL** con un massimo nel 2009²⁶. Tuttavia, il **rischio** maggiore di un tale meccanismo si manifesterebbe in presenza di recessioni durature e generalizzate, che richiederebbero uno sforzo aggiuntivo da parte dei singoli SM (aumento dei contributi o riduzione del grado di copertura del sistema assicurativo).

Nel *paper Trésor-Economics 2014*²⁷ si ipotizza, infine, l'istituzione, mediante un accordo intergovernativo, di un **fondo di stabilizzazione** che preveda **trasferimenti temporanei** tra gli SM in base al ciclo economico. Nello specifico, lo schema di assicurazione comune contro la disoccupazione dovrebbe essere connesso alla componente ciclica della disoccupazione (ad esempio i soggetti senza lavoro da un anno), per un valore pari al 50 per cento del loro salario precedente e si finanzierebbe con un contributo sociale europeo riscosso sui salari, in

Copertura del rischio entro certi limiti

²² Atti della Conferenza: "Economic shock absorbers for the Eurozone – Deepening the debate on automatic stabilisers", Bruxelles, 20 giugno 2014
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=en&eventId=992&moreDocuments=yes&ableName=events>

²³ S. Dullien, "Preventing permanent transfers under a European Unemployment Insurance: Can a clawback mechanism be the answer?", giugno 2014

²⁴ M. Beblavy, "The European Unemployment Insurance 2.0: the Reinsurance Mechanism", giugno 2014.

²⁵ Sarebbero coperti solo l'80 per cento dei disoccupati di breve durata, assicurando il 40 per cento della remunerazione lorda per 12 mesi.

²⁶ Dalle simulazioni sul periodo cumulato 2000-2012 emerge che l'Italia, insieme ai Paesi dell'Europa continentale centro-occidentale, sarebbe un contributore netto di circa l'1,3 per cento del PIL.

²⁷ Trésor-Economics, "An unemployment insurance scheme for the euro area", numero 132, giugno 2014.

luogo dei preesistenti contributi nazionali, **senza aumentare il carico fiscale aggregato dell'UEM**. In una **fase iniziale**, l'assistenza di base comune potrebbe essere definita in funzione di aliquote contributive modulate rispetto al livello di disoccupazione di ciascun Paese, così da garantire la **neutralità fiscale a medio termine** del sistema. Nel tempo, si potrebbe considerare un vero e proprio meccanismo di **condivisione del rischio tra gli SM dell'UEM** con la definizione di un'**aliquota contributiva unica**.

UN'ANALISI COSTI-BENEFICI DI UN POSSIBILE MECCANISMO DI ASSICURAZIONE NELL'AREA EURO A DIVERSE CONDIZIONI

Secondo M. Dolls *et al.* 2014, un meccanismo di assicurazione europea contro la disoccupazione determinerebbe trasferimenti complessivi pari a circa l'1 per cento del PIL dell'UEM con flussi verso gli SM in grave recessione di circa l'1-2 per cento del PIL dei singoli Paesi.

A fronte di un costo complessivo relativamente contenuto dello schema di assicurazione comune contro la disoccupazione a regime, la **questione aperta** resta quella degli effetti **redistributivi tra SM nel medio-lungo periodo** (rischio di trasferimenti protratti nel tempo a favore solo di alcuni SM). I problemi di **moral hazard** e le complessità di amministrazione di un tale sistema (rapporti tra i diversi livelli di governo coinvolti nei regimi previdenziali e assistenziali) sono evidenziati anche da F. Vandenbroucke e C.F. Luigjes²⁸.

A. Epaulard²⁹, condizionando il modello al **parametro ciclico nazionale**, ha stimato gli effetti di spesa di un sussidio europeo di disoccupazione, finanziato anche con aliquota a carico dei lavoratori: nel caso di un'assicurazione non condizionata alla situazione macroeconomica il costo ammonterebbe a €56 miliardi annui (con un'aliquota contributiva pari all'1,55 per cento sui salari lordi); ove si considerassero le condizioni di contesto, il costo scenderebbe a €10 miliardi annui (con aliquota di contribuzione dello 0,27 per cento).

F. Fichtener³⁰ stima gli **effetti redistributivi tra gli SM e tra decili di reddito** sull'arco temporale 1999-2012:

- con un tasso di copertura del 70 per cento e un sussidio della durata massima di 12 mesi da finanziarsi con un contributo pari all'1,33 per cento, i beneficiari netti sarebbero solo alcuni SM (Francia, Grecia e Spagna e, in misura minore, Portogallo); la Germania e ancor più l'Italia risulterebbero, invece, contributori netti;
- con un tasso di copertura del 30 per cento e un sussidio della durata massima di soli 6 mesi da finanziarsi con un contributo dello 0,39 per cento, nella gran parte degli SM i benefici/sacrifici

Impatto sulla finanza pubblica e effetti redistributivi: alcune stime

²⁸ F. Vandenbroucke e C.F. Luigjes, "Risk mitigation: administrative & governance risks, and the role of active labour market policies", giugno 2014.

²⁹ A. Epaulard, "Contingent vs. Non-Contingent Unemployment Benefit Scheme for the EMU", University of Paris Dauphine e France Stratégie, giugno 2014.

³⁰ F. Fichtener, "Macroeconomic Stabilisation vs. Income Redistribution Effects of a European Unemployment Insurance Scheme", giugno 2014.

netti si attesterebbero intorno allo 0,1 per cento del PIL, senza alterazioni significative degli equilibri tra gli SM;

- in ogni caso, l'assicurazione europea con una copertura e una durata relativamente elevate realizzerebbe **effetti progressivi sulla distribuzione dei redditi**, sia negli SM beneficiari netti, sia in quelli contributori netti.

Più specificatamente, focalizzando l'attenzione sull'area dell'Euro e immaginando uno schema caratterizzato da **aliquote differenziate** per Paesi, *replacement rate*³¹ del 50 per cento, con minimizzazione dei trasferimenti permanenti e operatività solo nel caso di **eventi catastrofici**³² (con un *trigger*³³ di 0,5 p.p.) durante la crisi economica (2009-2013), un Paese come l'Italia avrebbe conseguito in media un trasferimento netto (prestazioni per sussidi al netto dei contributi versati) pari allo 0,2 per cento del suo PIL. Un Paese come la Germania, di contro, sarebbe risultato risulterebbe un contributore netto, se pur in misura limitata, mentre uno come la Spagna avrebbe ricevuto un beneficio medio annuo dello 0,75 per cento. Il costo netto complessivo cumulato al 2013 (circa €95,7 mld per l'intera area dell'euro) sarebbe risultato pari all'1,1 per cento del suo PIL, con un flusso medio annuo durante la crisi economica di €-9,6 mld (ovvero -0,1 per cento del PIL).

Ipotizzando, invece, un *trigger* più alto (1,5 p.p. in ragione di **criteri più restrittivi per l'attivazione del meccanismo di stabilizzazione**), il vantaggio annuo sarebbe stato pressoché nullo per l'Italia e per la Germania; solo la Spagna e la Grecia avrebbero beneficiato, rispettivamente, dello 0,4 e 0,5 per cento medio annuo del PIL. Il costo netto complessivo cumulato al 2013 sarebbe sceso, rispetto alla prima ipotesi, a €37,6 mld per l'intera area dell'euro (0,4 per cento del PIL) con un flusso medio annuo di €-5,0 mld (-0,1 per cento del PIL).

L'adozione di un'**aliquota unica** per tutti gli Stati Membri avrebbe comportato un effetto sostanzialmente nullo per l'**Italia** (dato un livello di *trigger* di 1,0 p.p.); Spagna, Grecia e Cipro (e in parte il Portogallo) sarebbero risultati i maggiori beneficiari netti, a fronte di Germania, Francia e Olanda quali contributori netti. In questo ultimo caso, **il costo delle prestazioni erogate sarebbe stato mediamente inferiore ai proventi dei contributi** e quindi la zona Euro avrebbe accumulato nel 2013, complessivamente, un avanzo di €28,8 mld, pari allo 0,34 per cento del PIL con un flusso medio annuo di €1,6 mld (sostanzialmente nullo in termini di PIL). Con uno schema assicurativo funzionale a shock **molto gravi** ed in assenza del vincolo di trasferimenti netti, l'Italia diventerebbe un contributore netto, come la maggior parte dei Paesi dell'area dell'euro, ad eccezione di Spagna, Grecia e, in misura minore, Portogallo e Irlanda. In tale ipotesi, il meccanismo determinerebbe un avanzo cumulato per l'area dell'euro pari a €50,1 mld (0,6 per cento del PIL calcolato al 2013); peraltro, anche durante la

³¹ Tasso di sostituzione tra il sussidio e la precedente retribuzione lorda.

³² Sono considerati tali le situazioni in cui la disoccupazione di breve periodo supera di oltre 0,5 p.p. la media quinquennale dell'indicatore.

³³ Clausola di attivazione: quando il tasso di disoccupazione di un'area eccede quello medio complessivo di un determinato ammontare, viene attivato il flusso dei trasferimenti.

³⁴ Il cumulo parte dal 2000, anno di inizio della simulazione.

crisi si produrrebbe un avanzo di €5,5 mld, pari allo 0,1 per cento del PIL dell'area.

Ove, invece, lo schema venisse attivato anche nel caso di **eventi 'non catastrofici'**³⁵ per l'Italia non si registrerebbe alcun vantaggio netto, mentre la Spagna otterrebbe in media circa l'1 per cento annuo. Complessivamente, il costo per le prestazioni (al netto delle entrate da contributi) sarebbe pari a €25,2 mld, ovvero lo 0,3 per cento del PIL, e annualmente si cumulerebbe una perdita pari a €5,0 mld. L'introduzione di aliquote differenziate consentirebbe di contenere le perdite cumulate (calcolate al 2013 in €21,7 mld, ovvero lo 0,3 per cento del PIL) e il costo netto annuo (€5,3 mld durante la crisi economica, ovvero lo 0,01 per cento del PIL).

Prescindendo dalla natura dell'evento, un aumento del *replacement rate* dal 50 all'80 per cento determinerebbe un vantaggio annuo significativo per Paesi come la Spagna e la Grecia e, più limitatamente, per l'Italia. Anche in questo caso, l'adozione di aliquote differenziate comporterebbe un risparmio cumulato, pur a fronte di una maggiore spesa durante i periodi di recessione.

IL DIBATTITO IN CORSO E ALCUNE OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Il dibattito su un possibile schema di assicurazione europea contro la disoccupazione è stato alimentato nell'ambito del semestre italiano di Presidenza dell'UE 2014, in occasione dell'incontro dei Ministri del Lavoro europei (luglio 2014) e, successivamente, dei Ministri dell'Economia (settembre 2014). In particolare, è emerso come un regime comune di assicurazione contro la disoccupazione rappresenterebbe un **ulteriore, decisivo passo verso l'integrazione dell'UEM e il rafforzamento della stabilizzazione macroeconomica, oltre che nel senso di una maggiore solidarietà tra gli SM.**

Tuttavia, sarebbe necessario definire e condividere tra gli SM, all'interno di **uno schema europeo di stabilizzazione del ciclo economico e di assicurazione contro la disoccupazione** (Claeys *et al.*, 2014), alcuni aspetti chiave, ovvero:

- **l'area di applicazione del meccanismo** (UE o UEM), tenendo tuttavia presente che gli aspetti di *governance* del sistema e i processi di convergenza e progressiva armonizzazione delle politiche ed istituzioni del mercato del lavoro sarebbero da riferirsi comunque a tutti gli SM dell'UE; tale riflessione si impone data l'**eterogeneità** degli schemi nazionali esistenti (dimensioni, *adequacy* e *coverage* dei singoli sistemi-paese) e l'esigenza di muoversi in coerenza rispetto ai **percorsi riformatori** avviati nei diversi SM³⁶;

Nodi da sciogliere sulla governance del meccanismo

³⁵ Ovvero: aumento della disoccupazione di breve periodo non oltre 0,5 p.p. la media quinquennale dell'indicatore.

³⁶ Rilevano, in tale contesto, anche le differenze nazionali sulla portabilità dei diritti di protezione sociale e il riconoscimento delle qualifiche professionali (Eurofound (2014)).

- le **caratteristiche del benefit** (entità³⁷, requisiti di eligibilità e platea potenziale dei beneficiari);
- la **durata dei trasferimenti** (temporanei - con parametro di riferimento sarebbe il tasso di disoccupazione di breve periodo - oppure permanenti, da correlarsi al tasso di disoccupazione “*strutturale*”) e la **dimensione dell’effetto di stabilizzazione desiderato** con conseguente necessità di definire delle soglie in corrispondenza delle quali il meccanismo si (dis)attiva³⁸;
- il disegno di una **struttura amministrativa comune** a fini di un’implementazione uniforme del meccanismo e allo scopo di contrastare possibili comportamenti opportunistici, oltre che massimizzare i guadagni di efficienza;
- le **risorse** di finanziamento e la possibilità che l’ente europeo che gestisce l’assicurazione si **indebiti** sul mercato finanziario nel caso di insufficienza delle risorse.

La definizione degli aspetti critici sopra elencati comporta l’avvio di lunghe fasi di contrattazione tra SM, per cui l’introduzione di un simile meccanismo non potrebbe costituire una soluzione nel breve termine. Ciò considerato, si potrebbe immaginare di far ricorso nel breve periodo a strumenti già esistenti (es., il Fondo Europeo di Investimento), opportunamente potenziati con la razionalizzazione del *budget* comunitario.

L’idea di un sistema di assicurazione sociale comune presenta, come ampiamente illustrato, diverse aree di **complessità tecnica** che richiedono ulteriori riflessioni³⁹, come pure non trascurabili, **più generali aspetti di policy**, per lo più legati alla **dimensione sociale**, alle **relazioni industriali** e alla **governance**.

Sotto il profilo della **dimensione sociale**, i sistemi nazionali di assicurazione contro la disoccupazione (X. Timbeau, 2014) sono il risultato di un compromesso sociale nei singoli Paesi e sono coerenti con le altre misure/politiche sul mercato del lavoro. Di conseguenza, un meccanismo europeo di assicurazione contro la disoccupazione potrebbe ‘scontrarsi’ con il dialogo sociale e i dibattiti nazionali su temi altamente sensibili. A questo si aggiungerebbe la necessità di evitare trasferimenti strutturali/permanenti tra SM o attraverso un’affidabile individuazione delle loro posizioni cicliche o attraverso la definizione di limiti ai trasferimenti.

Per quel che riguarda le **relazioni industriali**, la compartecipazione dei lavoratori e dei sindacati nell’elaborazione delle decisioni di investimento e di organizzazione delle imprese (Claeys et. al., 2014) contribuirebbe a ridurre il numero dei licenziamenti e a contenere la dinamica salariale, determinando una bassa disoccupazione frizionale

Necessità di un consenso politico forte per un’Europa più integrata

³⁷ Lo schema di assicurazione comune contro la disoccupazione può essere ancorato al livello medio di prestazioni UE/UEM o a quello minimo tra gli SM.

³⁸ Circa l’orizzonte temporale dell’intervento Claeys et. al. sottolineano che coprire solo la disoccupazione di breve durata (fino a 12 mesi) implicherebbe una dimensione piuttosto limitata dei trasferimenti tra SM, pur consentendo l’esclusione di trasferimenti permanenti; l’effetto di stabilizzazione nelle economie europee sarebbe, invece, più ampio, accordando la protezione anche contro la disoccupazione di lunga durata (tuttavia con il rischio di rendere in modo permanente alcuni SM percettori/contributori netti).

³⁹ CE, DG Occupazione e Affari Sociali, ‘*Paper on automatic stabilizers*’, Bruxelles 4 Ottobre 2013.

e, di conseguenza, un utilizzo relativamente limitato dei fondi europei per l'assicurazione contro la disoccupazione.

Per quanto attiene all'aspetto della **governance**, l'ipotesi di uno schema di assicurazione europea contro la disoccupazione, quale strumento di stabilizzazione macroeconomica, rappresenterebbe un **elemento di integrazione economica ulteriore rispetto a quella attuale**, con la conseguente necessità di adottare nuove e rafforzate forme di **rappresentatività** dei cittadini dell'UE. Al tempo stesso, essa fornirebbe l'opportunità di avanzare nel processo di armonizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro e rafforzare le riforme strutturali nel settore⁴⁰. Tutto ciò considerato, dunque, anche ove i tempi fossero oggi prematuri per istituire un simile schema, non si potrà nel prossimo futuro non considerarne l'opportunità, dati i **vantaggi** che evidentemente ne deriverebbero, anche in termini di **riduzione del rischio di povertà dei disoccupati, di maggiore equità ed efficienza del sistema complessivamente considerato**, con benefici per la **crescita** e l'**occupazione** dell'UE nel suo insieme⁴¹.

⁴⁰ Claeys et. al., 2014

⁴¹ 'The implications of an EMU unemployment insurance scheme for supporting incomes', CE, DG Occupazione e Affari Sociali, Research note 3/2'013 'Europe's social problems and its implications for economic growth', Z. Darvas e G.B. Wolff, aprile 2014.

APPENDICE

Punti di forza e criticità per tipologia di intervento di stabilizzazione automatica

Tipologia di intervento	Punti di forza	Criticità
<p>Trasferimenti automatici tra SM <i>G. B. Wolff (2012) e B. Hobijn e A. Sahin (2007), J. Pisani-Ferry et. al., (2013), Eurofound (2014), Claeys G. et al. (2014)</i></p>	<p>Elevata elasticità della spesa al reddito (limitata massa di risorse per conseguire un intervento significativo); Stabilizzazione realizzata attraverso operazioni del bilancio federale Aggiustamento immediato al ciclo economico</p>	<p>Eterogeneità tra SM per livello /composizione /durata della disoccupazione e di istituzioni del mercato del lavoro: trasferimento da Paesi con <i>job-matching</i> efficiente a quelli con un <i>job-matching</i> inefficiente Non garanzia di neutralità distributiva e possibilità di comportamenti opportunistici</p>
<p>Trasferimenti basati sull'<i>output gap</i> (con interventi limitati a scostamenti significativi dal PIL potenziale) <i>J. Pisani-Ferry et. al. (2013), e G. B. Wolff (2012), Henrik Enderlein (2013) Eurofound (2014)</i></p>	<p>Sostegni di significativa entità (nel caso di <i>output gap</i> rilevanti) Neutralità distributiva - trasferimenti netti nulli nel medio periodo; Inserimento del contesto di finanza pubblica esistente (in particolare, coerenza con i vigenti Trattati e i Regolamenti europei)</p>	<p>Assunzioni tecniche sul calcolo del PIL potenziale non unanimemente condivise Limitata flessibilità rispetto alle diverse cause di crisi/recessione Rischio di utilizzo distorto del sostegno da parte dello SM beneficiario</p>
<p>Trasferimenti connessi al debito pubblico (secondo l'andamento del PIL o lo <i>spread</i> del rendimento), <i>B. Marzinotto ed al. (2011); G. B. Wolff (2012), J. Pisani-Ferry et. al. (2013)</i></p>	<p>Applicazione dello schema delle azioni ai <i>bond</i> emessi dai governi Inserimento nel meccanismo esistente degli OMT della BCE.</p>	<p>Maggiore costo di finanziamento per gli SM in recessione Rischio di trasferimenti permanenti</p>
<p>Trasferimenti discrezionali <i>G. B. Wolff (2012); J. Pisani-Ferry et. al. (2013).</i></p>	<p>Accesso a programmi garantiti da tutti gli SM (similmente all'ESM), ma senza lo stigma di un programma Coerenza con i Trattati vigenti</p>	<p>Necessità di: - decisione politica ad hoc - fissazione di un tasso di interesse di riferimento - definizione delle modalità o finalità dell'utilizzo delle risorse</p>

Fonte: Elaborazioni proprie su fonti citate in bibliografia.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Asdrubali P. et al.(1996), “*Channels of Interstate risk sharing: United States 1936-1990*”, *The Quarterly Journal of Economics* MIT, 111(4), 1996.

Beblavy, M. (2014), “*The European Unemployment Insurance 2.0: the Reinsurance Mechanism*”, giugno 2014.

Borensztein E. e Mauro P. (2004), “*The case for GDP-indexed bonds*”, *Economic Policy*, vol. 19(38): 165-216, 2004.

Chimerine L., Black T., e Coffey L. (1999), “*Unemployment Insurance as an Automatic Stabilizer: Evidence of Effectiveness Over Three Decades*”, *Unemployment Insurance Occasional Paper 99-8*, Washington, D.C.: U.S. Department of Labor, Employment and Training Administration, 1999.

Commissione europea (2013), *DG Employment, Social affairs and inclusion, ‘Paper on automatic stabilizers’*, Bruxelles 4 Ottobre 2013

Claeys G., Darvas Z., Wolff G.B. (2014), “*On the benefits, drawbacks and complexity of a European Unemployment Insurance*”, settembre 2014, Bruegel.

Darvas Z., Wolff G.B. (2014), “*Europe’s social problem and its implications for economic growth*”, *Bruegel Policy Brief*, Issue 2014/03, aprile 2014.

Di Domenico G., “*Le politiche di workfare in Europa. Esperienze di integrazione tra servizi al lavoro e sistemi di welfare*”, ISFOL Monografie sul Mercato del Lavoro n.15/2005

Direction générale du Trésor - Ministère de l’Economie, de l’Industrie et du Numérique, An unemployment insurance scheme for the euro area, Tresor-Economics, n. 132/2014.

Dolls M. C., Fuest, D. Neumann e A. Peichl *et al.* (2014), “*An Unemployment Insurance Scheme for the Euro Area: Evidence at the Micro Level*”, *Centre for European Economic Research (ZEW)*, Mannheim, giugno 2014.

Dullien S. (2013), “*Assessing the stabilization impact of a European Unemployment Benefit Scheme: Is the US model the right point of reference?*”, *Presentation at Conference “Let’s think out of the box”*, ottobre 2013, http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-DFC1A48B-CE1192E3/bst_engl/xcms_bst_dms_38949_38950_2.pdf .

Dullien S. (2014), “*Preventing permanent transfers under a European Unemployment Insurance: Can a clawback mechanism be the answer?*”, giugno 2014.

Enderlein H. et al. (2013), "Blueprint for a cyclical shock insurance in the euro area", *Notre Europe - Jacques Delors Institute Studies & Reports*, settembre 2013, http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-DFC1A48B-CE1192E3/bst_engl/xcms_bst_dms_38965_38966_2.pdf.

Epaulard A. (2014), "Contingent vs. Non-Contingent Unemployment Benefit Scheme for the EMU", *University of Paris Dauphine e France Stratégie*, giugno 2014.

Eurofound (2014), "Automatic stabilisers in the Economic and Monetary Union? - Background document", EPSCO 17-18 luglio 2014.
Fichtener F., "Macroeconomic Stabilisation vs. Income Redistribution Effects of a European Unemployment Insurance Scheme", giugno 2014.

Gros D. (2013), "Automatic stabilisers for the Eurozone", ottobre 2013, http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-DFC1A48B-CE1192E3/bst_engl/xcms_bst_dms_38993_38994_2.pdf.

Hobijn B. e Sahin A. (2007), "Job finding and separation rates in OECD", *Staff Reports 298*, Federal Reserve Bank of New York, 2007.

Italiener A. e Pisani-Ferry J. (1992), "Systèmes budgétaires et amortissement des chocs régionaux", *Économie prospective internationale*, 51, 1992.

Marzinotto B. et al. (2011), "What kind of fiscal union?", *Bruegel Policy Brief* 2011/06, 2011.

Pisani-Ferry J. e. Wolff G.B. (2012), "The fiscal implications of a banking union", *Bruegel Policy Brief*, 2012/02.

Pisani-Ferry J. et al. (2013), "Options for a Euro-Area fiscal capacity", *Bruegel Policy Contribution*, 2013/01, gennaio 2013.

Rapporto dei Quattro Presidenti (2012), "Towards a genuine economic and monetary Union", dicembre 2012.

Vandenbroucke F. e Luigjes C.F. (2014), "Risk mitigation: administrative & governance risks, and the role of active labour market policies", giugno 2014.

Wolff G.B. (2012), "A Budget for Europe's Monetary Union", *Bruegel Policy Contribution*, 2012/22, dicembre 2012.

Ministero dell'Economia e delle Finanze
Dipartimento del Tesoro
Direzione I: Analisi economico-finanziaria

Indirizzo:
Via XX Settembre, 97
00187 - Roma

Siti Web:
www.mef.gov.it
www.dt.tesoro.it

e-mail:
dt.segreteria.direzione1@tesoro.it

Telefono:
+39 06 47614202
+39 06 47614197

Fax:
+39 06 47821886

© Copyright:

2015, Gianfranco Becatti, Germana Di Domenico, Giancarlo Infantino.

Il documento può essere scaricato dal sito web www.dt.tesoro.it e utilizzato liberamente citando la fonte e l'autore.

Comitato di redazione: Lorenzo Codogno, Mauro Marè, Libero Monteforte, Francesco Nucci

Coordinamento organizzativo: Michele Petrocelli

