



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

policy paper

*Domenico Moro*

**Un sistema federale europeo di  
assicurazione contro la disoccupazione**

Settembre 2017 - n. 28





La serie **Policy Paper** del Centro Studi sul Federalismo comprende analisi e ricerche applicate nel campo del federalismo nazionale e sovranazionale che mirano a stimolare il dibattito accademico e politico attraverso la presentazione di dati, idee e proposte originali.

## **Un sistema federale europeo di assicurazione contro la disoccupazione\***

*Domenico Moro*

### **1. Premessa**

La Commissione europea, con il *Documento di riflessione sulla dimensione sociale dell'Europa*, ha aperto il dibattito sulle politiche sociali dell'Unione europea (UE), in una fase in cui alle critiche sul deficit democratico, si aggiungono quelle di una assenza di solidarietà nei confronti dei cittadini europei<sup>1</sup>. Il presente testo intende contribuire a tale dibattito, con particolare riferimento all'istituzione di un sistema europeo di assicurazione contro la disoccupazione per l'eurozona, differenziandosi però dalla maggior parte dei contributi apparsi fino ad ora<sup>2</sup>. Questi ultimi, infatti, sono stati sviluppati in base a due ipotesi di fondo, una implicita e l'altra esplicita, ma tra loro collegate. La prima è relativa al modello istituzionale assunto come riferimento per l'introduzione di questo strumento. Di fatto, si ritiene che l'UE debba essere costruita avendo presente il modello dello stato nazionale cui compete la fornitura centralizzata della maggior parte dei beni pubblici, compresa l'assicurazione contro la disoccupazione. L'ipotesi esplicita è quella dell'istituzione di un meccanismo che risponda all'obiettivo della stabilizzazione macroeconomica e che, di fatto, comporta l'omogeneizzazione, parziale se non

DOMENICO MORO è membro del Consiglio Direttivo del Centro Studi sul Federalismo e dell'Unione Europea dei Federalisti.

\* Versione rielaborata e aggiornata del documento "For a Federal European Unemployment Insurance Scheme", Bruxelles, UEF, Reflection paper, marzo 2016.

totale, dei sistemi nazionali di assicurazione contro la disoccupazione. Un meccanismo di questo tipo non ha riscontro in sistemi federali continentali, come quello americano. Nel caso europeo è anche difficilmente realizzabile, se non altro per motivi politici. La proposta contenuta nel presente lavoro si fonda, invece, su due obiettivi diversi. Il primo è quello di ispirarsi ad un modello *federale* di assicurazione contro la disoccupazione, ritenuto un approccio ottimale per tenere conto delle profonde differenze che caratterizzano gli Stati che fanno parte di un'associazione, federale, come nel caso americano, o quasi federale, come quella europea. Occorre infatti ricordare che quando un gruppo di Stati decide di associarsi, sceglie il modello federale in quanto vi è *differenza* di interessi e di esigenze e non perché vi è una loro *omogeneità*, vera o presunta che sia<sup>3</sup>. Quest'ultima condizione si verifica quando si intende fondare uno Stato nazionale e non un'unione federale. Il secondo è quello di rispondere al fine della solidarietà che, per essere tale, deve essere temporanea, mentre in caso contrario sconfinerebbe nell'assistenza.

Nell'esperienza americana, quando Roosevelt propose l'approvazione del *Social Security Act* dovette superare una forte opposizione degli Stati e della Corte costituzionale, contrari ad attribuire una forte competenza in materia di politica sociale al governo federale. La Corte diede il via libera solo dopo che venne chiarito che gli Stati non erano *obbligati* ad istituire un sistema statale di assicurazione contro la disoccupazione, ma accettò che il governo federale introducesse una tassa federale sui salari, accompagnata da un credito di imposta, per incentivarne l'istituzione. Roosevelt con quella misura ha voluto affermare il principio di una politica sociale federale, stabilendo dei requisiti minimi, a livello federale, di assicurazione contro la disoccupazione, lasciando ad ogni Stato la scelta su come applicarla in concreto.

Nel caso europeo, se ci si pone il problema di introdurre un sistema analogo, occorre partire dal dato di fatto che questa componente del *welfare state* è già attuata a livello nazionale. Il presente lavoro propone infatti la fornitura di un servizio *aggiuntivo* a quelli nazionali, attraverso la costituzione di una *Agenzia federale europea per l'assicurazione contro la disoccupazione*, che dovrà soddisfare quattro condizioni, due positive e due negative: a) deve essere un valore aggiunto europeo; b) deve essere finanziariamente sostenibile; c) non deve mettere in discussione i sistemi di assicurazione nazionali; d) non deve prestarsi al *moral hazard*.

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

Il settore della politica di assicurazione contro la disoccupazione è uno di quelli in cui, con maggior evidenza, si manifesta il variegato sistema di preferenze nazionali nella fornitura di un bene pubblico. I sistemi nazionali si ispirano a diversi modelli, le cui caratteristiche si misurano in base a tre parametri: le condizioni di ammissibilità (durata dei contributi versati), il livello dei benefici (tasso di sostituzione del salario e durata del versamento dell'indennità), il finanziamento del sistema. L'ammissibilità si esprime nei termini del numero minimo di settimane di versamento dei contributi assicurativi e dell'arco temporale di riferimento del loro versamento. Secondo uno studio della Commissione, il numero di settimane varia tra il minimo di 13 in Italia e il massimo di 156 in Slovacchia, mentre il periodo di qualificazione più frequente è di 50-52 settimane (Austria, Belgio, Germania, Estonia, Slovenia, Malta)<sup>4</sup>. Per quanto riguarda l'arco temporale nel corso del quale vengono versati i contributi, la Francia richiede 17 settimane di contributi versati nell'arco di 24 mesi, la Spagna 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. Per quanto riguarda, invece, il livello dei benefici, il primo elemento è la modalità di calcolo dell'indennità 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. 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). L'altro elemento di differenziazione riguarda la modalità di finanziamento del sistema assicurativo. In genere si tende a distinguere tra i contributi a carico dei lavoratori, delle imprese o dello Stato. 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.

### 3. Il sistema federale americano di assicurazione contro la disoccupazione

L'esame del sistema federale americano di assicurazione contro la disoccupazione mette bene in luce la difficoltà della gestione della politica sociale in un'economia di dimensioni continentali, composta da Stati che hanno dimensioni diverse, così come diverse tradizioni e strutture economiche. Il governo federale americano, con il *Social Security Act (SSA)* del 1935, ha introdotto un bene pubblico federale, l'aiuto ai disoccupati, che prima di allora non esisteva, limitandosi a fissare i criteri generali cui si devono attenere gli Stati, lasciando loro ampia libertà di scelta sulle modalità di realizzazione. Per incentivare gli Stati a dotarsi di un sistema assicurativo, il governo federale, con il *Federal Unemployment Tax Act (FUTA)*, ha introdotto un'imposta federale pari al 6% accompagnata da un credito fiscale pari al 90% della sua incidenza. La tassa federale *netta* è quindi pari allo 0,6%, ma l'incidenza effettiva è molto più bassa, in quanto la base imponibile si limita ai primi 7.000 dollari percepiti<sup>5</sup>. Inizialmente, i limitati proventi federali servivano *solo* a coprire i costi amministrativi federali e statali del sistema. 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, ha approvato interventi di emergenza – e, quindi, non permanenti – a favore dei disoccupati. E perché il sistema di assicurazione contro la disoccupazione diventasse una competenza ordinaria, condivisa tra il livello statale e quello federale, si è dovuto aspettare fino al 1970, quando sono stati istituiti gli *Extended Benefits*, finanziati in misura paritetica dal governo federale e dagli Stati<sup>6</sup>.

L'autonomia concessa agli Stati, 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'indennità di disoccupazione (*Unemployment Compensation* - UC), i sistemi statali differiscono tra di loro per aspetti importanti, come ad esempio i metodi che gli Stati utilizzano per determinare i criteri di idoneità al diritto all'indennità; 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 2015, il numero di settimane per le quali veniva concessa l'indennità, previsto indicativamente a livello federale in 26 settimane, variava tra le 12 settimane (Florida, North Carolina) e le 26 per la maggior parte degli Stati, tranne che nel Montana (28) e nel Massachusetts (30); l'indennità settimanale minima variava tra i 5 dollari (Hawaii) e i 139 (Montana) e quella massima tra i 235 dollari (Mississippi) ed i 698 (Massachusetts); l'aliquota statale minima variava tra lo 0,0% (quattro Stati) e il 2,8% (Pennsylvania) e quella massima tra il 5,4% (otto Stati) e il 12,0% (Wisconsin); la base imponibile minima variava tra i primi 7.000 dollari annui (tre Stati) ad un massimo di 42.100 (Stato di Washington)<sup>7</sup>.

La gestione del sistema di assicurazione contro la disoccupazione è affidata all'*Unemployment Trust Fund* (UTF) ed è composta da 59 conti aperti presso il Tesoro federale, di cui 53 sono degli Stati visti sopra, ognuno dei quali versa sul proprio conto l'imposta statale prelevata sulle imprese. Le entrate vengono utilizzate per il pagamento delle *Unemployment Compensations* dei singoli Stati e della quota di competenza degli *Extended Benefits*. Dei rimanenti sei conti, ai fini della

gestione del sistema vanno ricordati tre conti federali<sup>8</sup>. Uno è l'*Employment Security Administration Account* (ESAA), su cui viene versata l'imposta federale sulle imprese, al netto del credito fiscale, e che viene utilizzato per pagare i costi amministrativi statali e federali dell'*Unemployment Compensation* e, nella misura del 20% delle entrate fiscali, finanzia 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). Il secondo conto federale è il *Federal Unemployment Account* (FUA), 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. Se, a sua volta, il FUA ha fondi che eccedono lo 0,5% dei salari assicurati, l'eccedenza viene redistribuita sui conti degli Stati. 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 del FUA; qualora non dovesse rimborsarlo nei tempi previsti, il credito fiscale sull'imposta federale viene ridotto nei tempi e nella misura necessari a rimborsare il debito.

L'assicurazione contro la disoccupazione, attualmente, si basa su tre regimi, due permanenti ed uno straordinario, che corrispondono a tre diversi gradi di solidarietà, a favore dei lavoratori degli Stati membri, da parte del livello federale. Il primo regime, quello dell'*Unemployment Compensation*, originariamente introdotto dal SSA, è finanziato dagli *State Unemployment Tax Acts* (SUTA) che stabiliscono le aliquote delle imposte statali. Il secondo regime ordinario, l'*Extended Benefit Program* (EB) è finanziato dal *Federal Unemployment Tax Act*. I proventi della tassa federale che affluiscono sul conto federale, oltre ai costi amministrativi federali e statali, finanziano la quota federale degli *Extended Benefits*, i prestiti

agli Stati insolventi ed altri servizi statali per l'occupazione<sup>9</sup>. L'EB interviene quando, a livello di singolo Stato, viene superata una determinata soglia di disoccupazione. In particolare, gli Stati devono pagare 13 settimane aggiuntive di indennità di disoccupazione quando l'*Insurance Unemployment Rate* (IUR)<sup>10</sup> nelle precedenti 13 settimane supera il 5% e il 120% della media dello IUR, nello stesso periodo di tempo, nei due anni precedenti. L'EB, come già detto, è finanziato al 50% dal governo federale e per l'altro 50% dagli Stati.

Il terzo regime, quello straordinario, che estende ulteriormente il periodo di erogazione del sussidio di disoccupazione, viene approvato di volta in volta dal Congresso USA e quindi dal voto di Camera e Senato, vale a dire dai rappresentanti dei cittadini e degli Stati, nel caso di gravi crisi economiche ed è finanziato interamente dal governo federale. Come detto, esso è stato approvato, per la prima volta, nel 1958 e, successivamente, altre sette volte, l'ultimo dei quali è stato l'*Emergency Unemployment Compensation* 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 disoccupazione devono stipulare un accordo di programma con il *Department of Labor* (DOL) federale<sup>11</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 automatico e riguarda solo gli Stati 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 (pari a 22,8 mesi). Dal punto di vista finanziario, c'è una differenza tra gli interventi a valere sul programma ordinario e sull'EB e su quello dell'EUC08: i primi due devono tendenzialmente avere un saldo positivo e quindi i contributi delle imprese devono sempre essere superiori alle indennità versate, mentre il finanziamento del terzo regime ricade sulla fiscalità generale e le indennità versate non devono avere alcuna compensazione statale.

Per quanto riguarda gli aspetti 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 e la solidarietà interstatale. Salvo i periodi di emergenza economica, il modello americano 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, è limitato. Ad esempio, nell'esercizio fiscale 2014 era previsto che i proventi della tassa federale fossero pari a 5,3 miliardi di dollari (10% della spesa complessiva specifica) e le entrate derivanti dalle aliquote applicate dai diversi Stati pari a 50,5 miliardi di dollari.

#### **4. Un'Agenzia federale europea complementare ai sistemi di sicurezza sociale nazionali**

L'esperienza americana mette in evidenza come a oltre ottant'anni dall'entrata in vigore del *Social Security Act*, a livello statale non vi sia stata alcuna significativa convergenza delle politiche di assicurazione contro la disoccupazione. Quello che è cambiato, ma nell'arco di circa 35 anni, è stato l'intervento

del livello federale. La successione cronologica dell'intervento federale è indicativa. Con il SSA del 1935, il governo federale ha voluto incentivare gli Stati a dotarsi di un proprio sistema di assicurazione contro la disoccupazione. Con la decisione del 1958, quando è diventato sempre più evidente che la crescita economica doveva essere l'obiettivo del più elevato livello di governo, esso intervenne con finanziamenti diretti a favore dei disoccupati e l'incidenza della spesa federale nel settore specifico è stata pari al 7,9%, mentre a seguito della recente crisi finanziaria, l'intervento federale è aumentato sensibilmente, oscillando tra il 38,3% (2009) e il 55,7% (2011)<sup>12</sup>. Infine, con il provvedimento congressuale adottato nel 1970 degli *Extended Benefits* finanziati per il 50% dal livello federale, il governo federale ha voluto introdurre il principio della solidarietà federale e interstatale a favore dei disoccupati.

L'esperienza americana sembrerebbe indicare che una proposta per un sistema europeo di assicurazione contro la disoccupazione deve rispettare il sistema nazionale di preferenze nella fornitura di questo bene e che il ruolo europeo deve essere *aggiuntivo* a quello nazionale. Essa evidenzia, soprattutto, che il meccanismo europeo iniziale sarà necessariamente sottoposto a continue modifiche nel tempo e, verosimilmente, anche l'entità dell'intervento. Il problema è quello di individuare la configurazione del meccanismo di partenza che, nel caso di questo contributo, si vuole avviare a trattati esistenti. L'opzione che si propone qui si ispira, in parte, all'esperienza americana e, in particolare, al sistema degli *Extended Benefits* che sono finanziati in misura paritetica dal livello federale e dagli Stati, quando il tasso di disoccupazione supera una determinata soglia.

Premesso che la definizione precisa dei contenuti del sistema, e quindi del suo costo, dovrà essere l'esito di una

valutazione politica, qui di seguito si avanzano delle proposte in base ai seguenti elementi: a) l'istituzione di un'Agenzia federale europea per la gestione del servizio; b) il suo finanziamento; c) il tipo di intervento attivato; d) la definizione della regola in seguito alla quale entra in funzione l'Agenzia; e) il costo potenziale dell'intervento europeo-nazionale; f) la base giuridica di riferimento per l'istituzione dell'Agenzia, il finanziamento e l'erogazione dei contributi ai disoccupati.

Per quanto riguarda il primo punto, l'Agenzia europea dovrebbe gestire un conto europeo e altrettanti conti quanti saranno gli Stati che aderiranno all'iniziativa. La differenziazione dei conti consentirà una gestione trasparente dei conti nazionali e del conto europeo, evidenziando i conti in deficit a seguito di interventi prolungati e le necessità di una temporanea copertura a debito. In una fase transitoria, preliminare al finanziamento del solo conto europeo in base a un'imposta europea, gli Stati aderenti verseranno un contributo annuale che per il 50% affluirà al conto europeo e per l'altro 50% al rispettivo conto nazionale. L'Agenzia erogherà sussidi ai disoccupati *in aggiunta* ai contributi nazionali, per un periodo di tempo limitato e quando il tasso di disoccupazione a breve termine supererà di una determinata percentuale il tasso di disoccupazione medio degli anni precedenti<sup>13</sup>.

La regola in base alla quale si attiva l'Agenzia e che si ricollega a una proposta già discussa dalla Commissione europea e da contributi recenti, è quella di un aumento del tasso di disoccupazione, a livello di singolo Stato, che funzioni da *trigger*<sup>14</sup>. Un punto di riferimento a questo proposito, possono essere le proposte dell'economista Dullien e del CEPS. Quest'ultimo, ad esempio, ha ipotizzato un *trigger* pari ad un tasso di disoccupazione superiore dell'1% ("*stormy-day scenario*") o del 2% ("*severe shocks*") al tasso di disoccu-



pazione medio, destagionalizzato, dei precedenti dieci anni. L'Agenzia dovrebbe erogare i sussidi per non più di 3 o 6 mesi e solo i beneficiari che risponderanno ai rispettivi criteri di ammissibilità nazionali, riceveranno il salario mensile previsto a livello nazionale. Lo studio appena ricordato fornisce anche una stima del costo dell'intervento: nel caso di un *trigger* pari a all'1% o al 2%, il costo dell'intervento sarebbe pari, rispettivamente, allo 0,05% e allo 0,03% del PIL dell'eurozona<sup>15</sup>. In valore assoluto queste stime corrisponderebbero ad un costo pari a 6 e 3 miliardi di euro (2016).

Al fine di fissare un limite ai contributi che ogni anno gli Stati dovrebbero versare, si potrebbe prevedere che le risorse del conto europeo e del conto di ciascuno Stato membro abbiano un tetto pari allo 0,1% della massa salariale assicurata<sup>16</sup>. L'Agenzia, qualora il ciclo economico negativo dovesse aumentare la distribuzione di sussidi, causando un deficit nei conti nazionali o in quello europeo, dovrebbe essere dotata del potere di emettere debito. Se si tratta di un conto intestato ad uno Stato, quest'ultimo sarà impegnato a rimborsare il prestito nell'arco dei successivi 3-5 anni, aumentando la quota di contributi versata sul proprio conto. Qualora fosse il conto europeo a trovarsi in deficit, gli Stati partecipanti, in attesa che il conto sia finanziato da un'imposta europea, si impegneranno ad aumentare il livello dei rispettivi contributi. In questo modo, si circoscriverebbe il problema dei trasferimenti permanenti da uno Stato all'altro. In ogni caso, l'erogazione di contributi aggiuntivi non sarebbe automatica, ma dovrebbe essere l'esito di un accordo di programma tra l'Agenzia e gli Stati interessati, in base al quale si accerta l'esistenza delle condizioni per l'erogazione e si stabiliscono le regole che devono rispettare i beneficiari, Stati e individui. Al fine di dare visibilità all'intervento europeo, gli enti nazionali preposti all'erogazione del servizio

dovranno precisare ai singoli beneficiari che l'estensione del periodo di erogazione del contributo avviene congiuntamente con l'intervento europeo.

L'ultimo punto da prendere in considerazione riguarda gli aspetti giuridici relativi all'istituzione dell'Agenzia, alle risorse finanziarie con cui deve essere alimentata, all'erogazione dei sussidi e all'eventuale ricorso a prestiti temporanei per far fronte a saldi negativi tra entrate ed uscite. L'istituzione di un'Agenzia, con le caratteristiche appena viste, a trattati vigenti, potrebbe avvenire facendo riferimento all'art. 352 TFUE (poteri impliciti) e all'art. 20 TUE (cooperazione rafforzata). Per quanto riguarda le entrate, sembra esservi un certo consenso sul fatto che i trattati esistenti consentono l'attivazione di nuove risorse nella forma delle "*assigned revenues*" per un utilizzo specifico e sul fatto che si tratta di risorse al di fuori del Quadro Finanziario Pluriennale. Nel caso dei pagamenti, sembra esservi incertezza circa la percorribilità del ricorso all'art. 352 TFUE, piuttosto che all'art. 153 TFUE (politica sociale). Infine, per quanto riguarda la possibilità di emettere prestiti, nel caso di fondi o agenzie istituite per specifici obiettivi sembra possibile contrarre prestiti, purché non garantiti dal bilancio dell'Unione e non superino una determinata percentuale di quest'ultimo<sup>17</sup>.

Va comunque tenuto presente che, fatto salvo quanto previsto dall'art. 4.3 TUE sul "*principio della leale cooperazione*" tra l'Unione e gli Stati membri, va superato l'ostacolo del voto all'unanimità. Quest'ultima, però, non deve essere un alibi: i progressi più importanti verso l'unificazione europea, dall'elezione diretta del Parlamento europeo, alla moneta europea, al Meccanismo Europeo di Stabilità, sono stati compiuti pur in presenza del vincolo dell'unanimità.

La proposta di un'Agenzia europea, con le caratteristiche descritte sopra, rispetta il principio delle preferenze nazionali nella fornitura di servizi pubblici, in questo caso dei sussidi alla disoccupazione. Va però concepita come soluzione transitoria a un sistema di finanziamento basato sulla fiscalità europea e su contributi a carico delle imprese e/o dei lavoratori e non a carico della fiscalità generale nazionale, come previsto nella proposta qui avanzata. Inoltre, non risolve il problema della caduta della crescita economica che potrebbe colpire l'intera eurozona o parti significative di essa. Pertanto, occorrerà prevedere che nel caso di gravi crisi economiche che coinvolgono l'eurozona o uno o più Stati membri, il Parlamento europeo e il Consiglio, su proposta della Commissione, dispongano uno stanziamento straordinario per ridurre il livello della disoccupazione sulla base di un piano europeo di sviluppo o di un contratto di programma tra le istituzioni europee e il paese o i paesi interessati all'intervento di sostegno. In questo caso, e in quello dell'introduzione di un'imposta europea, occorrerà però pensare a una revisione dei trattati esistenti. La configurazione di questa revisione potrebbe essere l'oggetto del programma dei candidati alla Presidenza della Commissione europea in vista delle prossime elezioni europee nel 2019.

---

## Note

<sup>1</sup> Commissione europea, *Documento di riflessione sulla dimensione sociale dell'Europa*, 26 aprile 2017.

- <sup>2</sup> Gianfranco Becatti, Germana Di Domenico, Giancarlo Infantino, *Un'assicurazione europea contro la disoccupazione: contesto, analisi e proposte di policy*, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Note tematiche, n. 1, gennaio 2015; Andrea Brandolini, 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; Thomas Lellouch, Arthur Sode (2014), *Une assurance chômage pour la zone euro*, Lettre n. 132, Trésor-Éco, giugno 2014; Sebastian Dullien (2013), *A euro-area wide unemployment insurance as an automatic stabilizer: Who benefits and who pays?*, Paper prepared for the European Commission (DG EMPL); Miroslav Beblavý, Karolien Lenaerts, *Feasibility and Added Value of a European Unemployment Benefits Scheme*, CEPS, 2017.
- <sup>3</sup> Kenneth C. Wheare, *Federal government*, Oxford University Press, Londra, 1951 (fatta salva, ovviamente, la ragione per la quale un gruppo di Stati decide di associarsi e che nel caso di una federazione compiuta, come gli USA, o incompiuta, come l'UE, è da ricercarsi nella istituzione di relazioni pacifiche fondate sul diritto).
- <sup>4</sup> A parte l'Italia, i dati sono tratti da: Ingrid Esser, Tommy Ferrarini, Kenneth Nelson, Joakim Palme & Ola Sjöberg, *Unemployment Benefits in EU Member States*, European Commission, luglio 2013.
- <sup>5</sup> Inizialmente, la tassa federale lorda era dell'1% e, a partire dal secondo dopoguerra, è salita fino all'attuale 6%.
- <sup>6</sup> Una significativa funzione di stabilizzazione macroeconomica si manifesta solo quando il Congresso approva gli interventi di emergenza, oppure quando entrano in vigore gli *extended benefits* finanziati interamente dal governo federale.
- <sup>7</sup> Julie M. Whittaker, Katelin P. Isaacs, *Unemployment Insurance: Programs and Benefits*, CRS Report, 9 dicembre 2015.

- 8 Per quanto riguarda gli ultimi tre conti, due sono relativi al *Railroad Retirement Board* e il terzo è il *Federal Employees Compensation Account* (FECA), che concede sussidi agli dipendenti civili e militari federali.
- 9 Julie M. Whittaker, *The Unemployment Trust Fund (UTF): State Insolvency and Federal Loans to States*, CRS Report RS22954, 20 settembre 2012.
- 10 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.
- 11 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 (Julie M. Whittaker, Katelin P. Isaacs, *Emergency Unemployment Compensation (EUC08): Current Status of Benefits*, CRS Report for Congress R42444, 28 marzo 2012).
- 12 Georg Fischer, *The US Unemployment Insurance, a Federal-State partnership: Relevance for Reflections at the European Level*, IZA, Policy paper series, maggio 2017.
- 13 Sulla proposta di allungare i tempi di erogazione dell'indennità di disoccupazione, si possono fare almeno due osservazioni. La prima è che i tempi necessari per ritornare ai livelli assoluti di occupazione precedenti un ciclo negativo si sono allungati sensibilmente, raggiungendo i trentasei mesi (Raghuram Rajan, *Terremoti finanziari*, Torino, Einaudi, 2012). La seconda è che l'allungamento proposto, che arriverebbe, nella media

europea, a 21,8 mesi, sarebbe comunque inferiore alla durata massima potenziale negli USA (22,8).

- 14 AA.VV., *Stable money - sound finances (Community public finance in the perspective of EMU)*, European Economy, n. 53/1993; Sebastian Dullien, *Improving Economic Stability in Europe - What the Euro Area can learn from the United States' Unemployment Insurance*, SWP, Working Paper, luglio 2007; Miroslav Beblavý, Karolien Lenaerts, *Feasibility and Added Value of a European Unemployment Benefits Scheme*, CEPS, 2017.
- 15 Si tratta dell'entità del contributo a carico dei singoli Stati, risultante da una simulazione relativa al periodo 1995-2013 e con un sussidio erogato per nove mesi. Nel caso di un sussidio erogato per 3 o 6 mesi, il costo sarà ovviamente più basso. Dullien, da parte sua, in base ad simulazione relativa al periodo 1998-2005 e con un *trigger* dello 0,5% superiore alla media del tasso di disoccupazione dei precedenti tre anni, ipotizza un costo annuo di 7,3 miliardi di euro (Dullien, *Improving Economic Stability*, op. cit.).
- 16 Tenuto conto che al conto europeo affluirebbe lo 0,1% della massa salariale dell'intera eurozona e, nel caso dei conti nazionali, affluirebbe lo 0,1% della rispettiva massa salariale, si tratterebbe di una somma complessiva che potrà oscillare tra i 9 ed i 18 miliardi di euro a seconda che il *trigger* sia pari al 2% o all'1%.
- 17 European Parliament (Directorate General for Internal Policies), *Legal options for an additional EMU fiscal capacity*, gennaio 2013, p. 25.

## CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

Il **Centro Studi sul Federalismo (CSF)** è stato istituito nel novembre 2000. Oggi è una fondazione, i cui soci fondatori sono la Compagnia di San Paolo e le Università degli Studi di Torino, di Pavia e di Milano.

La sua attività è incentrata sulla ricerca interdisciplinare, la documentazione e l'informazione sul federalismo interno e sovranazionale, gli sviluppi dell'integrazione europea, il governo della globalizzazione.

Il CSF organizza annualmente una **Lecture**, intitolata ad Altiero Spinelli, sui temi dell'integrazione europea. Il CSF pubblica, oltre ai **Research** e ai **Policy Paper**, la collana "**Federalism**", le riviste online **The Federalist Debate** e **Perspectives on Federalism**, il **Bibliographical Bulletin on Federalism** e l'**International Democracy Watch**.

**CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO**

Via Real Collegio, 30  
10024 Moncalieri (TORINO)  
Telefono 011 670 5024  
Fax 011 670 5081  
**[info@csfederalismo.it](mailto:info@csfederalismo.it)**  
**[www.csfederalismo.it](http://www.csfederalismo.it)**