



Dipartimento di Scienze Politiche - Cattedra Public Management

Quale futuro per l'assicurazione di disoccupazione?
Modelli, problematiche e prospettive

RELATORE

Prof. Enrico Giovannini

CANDIDATO

Roberto Geno Volpe

Matr. 625302

CORRELATORE

Prof. Antonio La Spina

Anno Accademico 2015/2016

Quale futuro per l'assicurazione di disoccupazione? Modelli, problematiche e prospettive

Indice

Introduzione	5
Capitolo 1. Dal volontarismo alla contribuzione obbligatoria: nascita ed evoluzione dell'assicurazione di disoccupazione	8
1.1 Alle origini dell'assicurazione di disoccupazione.....	8
1.1.1 Le prime iniziative volontaristiche sindacali	8
1.1.2 I primi esperimenti a gestione pubblica: gli schemi di Berna e San Gallo.....	10
1.1.3 Il sistema Ghent e le prime forme a livello nazionale	13
1.1.4 La diffusione dell'assicurazione di disoccupazione nazionale obbligatoria.....	15
1.2 Ragioni teoriche e politiche del passaggio all'assicurazione di disoccupazione obbligatoria	18
1.2.1 Il “miraggio” di un'assicurazione di disoccupazione privata	18
1.2.2 La sopravvivenza del sistema Ghent nei paesi nordici	22
Capitolo 2. L'assicurazione di disoccupazione oggi: le caratteristiche chiave nei paesi Ocse	26
2.1 “Assicurazione di disoccupazione” e “assistenza di disoccupazione”: definizione, casi di coesistenza e di reciproca sostituzione	26
2.2 Schemi a carattere assicurativo: meccanismi di finanziamento e criteri di elegibilità	29
2.2.1 Organizzazione finanziaria: chi contribuisce, e in che misura	30
2.2.2 Criteri di elegibilità	35
2.2.3 Elegibilità e criteri contributivi: una classificazione di policy	39
2.4 Durata dei benefit e tasso di sostituzione: una moltitudine di varietà nazionali	42
2.5 I costi dell'assicurazione di disoccupazione	53
2.6 Una prospettiva europea: un'Unione, ventotto sistemi	59

Capitolo 3. Perché è difficile valutare l'efficacia dell'assicurazione di disoccupazione	62
3.1 Cosa si intende per <i>outcome</i> dell'assicurazione di disoccupazione	62
3.2 La relazione tra tasso di sostituzione e di disoccupazione e le ipotesi di assicurazione "ottimale"	63
3.3 Disoccupazione, assicurazione di disoccupazione e benessere.....	68
3.4 L'assicurazione di disoccupazione come stabilizzatore automatico: dai consumi individuali alla domanda aggregata.....	71
3.5 Proposte di criteri di valutazione: adeguatezza dei benefit, impatto sul mercato del lavoro ed equilibrio finanziario	73
Capitolo 4. Due modelli di assicurazione di disoccupazione a confronto: i casi di Danimarca e Italia.....	77
4.1 Perché Danimarca e Italia	77
4.1.1 Un breve riepilogo: tre ostacoli a una valutazione d'impatto comparata	77
4.1.2 L'assicurazione di disoccupazione in Danimarca e Italia: contesto e caratteristiche principali.....	79
4.2 Misure di adeguatezza: copertura e generosità	83
4.2.1 Il paradosso della copertura	83
4.2.2. Generosità e stratificazione sociale in Danimarca: tre temi di discussione.....	88
4.2.3 Il difficile cammino verso un sistema più generoso in Italia.....	94
4.3 L'assicurazione di disoccupazione e il mercato del lavoro	100
4.3.1 Chi riceve l'assicurazione di disoccupazione	100
4.3.2 Il rapporto tra durata dell'assicurazione e durata della disoccupazione: quanto conta e per chi conta.....	103
4.3.3 Tra auspici e realtà: il ruolo delle politiche attive	107
4.4 Equilibrio finanziario	110
4.4.1 Tendenze e volatilità di costo in Italia e Danimarca.....	111
4.4.2 Shock di lungo periodo: rischi e contromisure	114
4.5 Conclusione: quando l'assicurazione serve.....	116
Capitolo 5. L'assicurazione di disoccupazione in un sistema multi-livello: le prospettive di un'assicurazione europea	122
5.1 Perché servirebbe un'assicurazione di disoccupazione europea	122
5.1.1 I problemi di un'unione monetaria incompleta	122

5.1.2 Perché proprio l'assicurazione di disoccupazione	125
5.2. Un modello federale di assicurazione di disoccupazione: il caso americano	128
5.2.1 Il ruolo degli stati membri: il modello di <i>Unemployment Compensation</i>	128
5.2.2 L'intervento dello stato federale: clausole di salvaguardia ed estensioni d'emergenza.....	131
5.2.3 Quel che può imparare l'Europa dal modello americano	134
5.3 Proposte di assicurazione di disoccupazione europea.....	135
5.3.1 Un'assicurazione europea di base: caratteristiche e criticità	138
5.3.2 Un modello alternativo: la " <i>reinsurance</i> "	141
5.4 Il valore aggiunto di un'assicurazione di disoccupazione europea	144
5.4.1 Non solo un'assicurazione "di base": effetti su copertura e generosità.....	145
5.4.2 Chi beneficia e chi paga: i costi di un'assicurazione europea	146
5.4.3 Il rapporto tra stabilizzazione e redistribuzione.....	150
5.5 Come far funzionare un'assicurazione di disoccupazione europea	151
5.5.1 I pericoli dell'"azzardo morale istituzionale"	151
5.5.2 La fattibilità legale di un'assicurazione europea	152
5.5.3 Un problema chiave: criteri di eleggibilità europei e nazionali	153
5.5.4 La generosità di un'assicurazione europea	157
5.5.5 Meccanismi di finanziamento: l' <i>experience rating</i> come misura di sistema	159
5.6 Conclusione: una vera riforma strutturale	161
Conclusioni	164

Introduzione

Il protagonista di questo elaborato è una specifica prestazione di sicurezza sociale: l'assicurazione di disoccupazione. Diffusasi nei paesi industrializzati a partire dagli ultimi anni del XIX secolo e, in particolare, nei primi decenni del XX, tale prestazione si distingue da altre politiche di assistenza offerte alle persone in stato di disoccupazione per via del suo carattere contributivo: hanno diritto a ottenere le prestazioni – ossia sono “eligibili” per esse – solo coloro che hanno maturato un numero sufficiente di giorni (o anche ore, settimane, mesi o anni) in un periodo di tempo stabilito, prima di abbandonare, nella maggior parte dei casi solo per ragioni indipendenti dalla volontà dell'individuo, il proprio posto di lavoro.

Nonostante il requisito contributivo, molto raramente i pagamenti dipendono dall'ammontare effettivamente versato: essi sono, nella maggior parte dei casi, conferiti sotto forma di una percentuale fissa del reddito percepito nel periodo di occupazione che vanno a sostituire; di qui il nome di “tasso di sostituzione”. Nella quasi totalità dei casi, l'eligibilità per i benefit è limitata a un numero di anni predefinito e relativamente breve, compreso tra pochi mesi e due anni, ma con eccezioni in entrambi i sensi.

Programmi che possono essere ascritti a vario titolo al modello di cui sopra sono riscontrabili oggi in quasi tutte le economie mature. Eppure, come vedremo, gli approcci alla protezione dal rischio di disoccupazione sono assai diversi tra Stato e Stato, anche laddove questi siano geograficamente e culturalmente prossimi, legati da accordi di libero scambio e da istituzioni economiche e monetarie comuni.

Questa tesi ha tre obiettivi principali. Il primo è offrire una presentazione delle caratteristiche fondamentali dei diversi modelli nazionali di assicurazione di disoccupazione. Il secondo è quello di identificare le determinanti che influiscono, in senso positivo o negativo, sull'efficacia degli schemi di assicurazione di disoccupazione. Infine, sulla base delle fragilità e delle tensioni degli schemi odierni rilevate durante la ricerca, potremo indagare possibili futuri scenari di riforma.

I primi due capitoli saranno dedicati alla presentazione di diversi modelli assicurativi. Nel **capitolo 1** risaliremo alle prime esperienze storiche di assicurazione, al graduale ingresso dello Stato nella loro organizzazione e finanziamento, fino alla loro sostituzione, tra le due guerre mondiali, con forme di assicurazione obbligatoria che talvolta resistono, nei loro elementi chiave, ancora oggi. Nel **capitolo 2** delimitaremo il campo degli schemi nazionali oggi in vigore nei paesi Ocse, mettendo in luce le loro caratteristiche fondamentali, la popolazione a cui sono rivolti, la

generosità delle prestazioni offerte e, ultimo ma non meno importante, il loro costo per la finanza pubblica.

Il **capitolo 3** verrà dedicato all'analisi degli effetti dell'assicurazione di disoccupazione nelle varie accezioni. Lo stesso concetto di "efficacia", ad esempio, può essere inteso in modi piuttosto diversi: in questa sede, principalmente interessata alla dimensione sociale dell'assicurazione, la definiremo come la capacità di offrire al maggior numero di persone prestazioni adeguate, senza causare significative distorsioni nel funzionamento del mercato del lavoro e rimanendo su una traiettoria di costo sostenibile nel lungo periodo. Alcuni però sono interessati all'assicurazione principalmente come strumento di politica economica: a livello aggregato, infatti, essa è un prominente "stabilizzatore automatico", una politica pubblica la cui importanza aumenta con il peggioramento del ciclo economico – che puntualmente implica l'aumento della disoccupazione – offrendo ai nuclei familiari colpiti da disoccupazione risorse per mantenere un livello sufficiente dei consumi, sostenendo così la domanda di beni e attenuando gli effetti negativi sull'attività economica nel suo complesso.

Per indagare le determinanti che influiscono sul funzionamento dell'assicurazione di disoccupazione faremo anche uso di due casi di studio nazionali, quelli di Danimarca e Italia (**capitolo 4**). Questi due paesi, caratterizzati da politiche del lavoro storicamente molto diverse, hanno anche trascorsi radicalmente differenti a riguardo dell'assicurazione di disoccupazione: la prima è dotata di un celebre sistema a carattere volontario, particolarmente generoso e ad alto tasso di partecipazione, accompagnata da politiche del lavoro proattive e a un esteso sistema di sussidi *targeted* che coesistono e talora si sovrappongono all'assicurazione. La seconda invece ha attraversato una lunga fase di transizione, ancora parzialmente in corso: solo recentemente l'Italia si è dotata di un sistema di assicurazione di disoccupazione comparabile a quello degli altri paesi europei.

Il tema delle prospettive future dell'assicurazione di disoccupazione, presente sullo sfondo durante tutto il corso dell'elaborato, sarà centrale nell'ultimo capitolo (**capitolo 5**), dedicato all'ipotesi di introduzione di una forma di assicurazione a carattere europeo, estesa a tutti i paesi dell'Unione e, in particolare, dell'area euro. Le ragioni principali a supporto dell'introduzione di un'assicurazione europea stanno proprio nella difficoltà che i paesi membri della moneta unica hanno riscontrato nel condurre una politica fiscale anticiclica durante la crisi dei debiti sovrani. Ripercorreremo le soluzioni tecniche finora proposte per introdurre uno strumento di questo tipo, facendo anche riferimento all'esperienza degli Stati Uniti d'America, il caso più studiato di assicurazione di disoccupazione in un sistema decentralizzato. Come vedremo, un'assicurazione europea presenta numerose criticità tecniche, ma quelle più cruciali sono di ordine politico, in

quanto è difficile immaginare un simile sistema senza una parziale redistribuzione di risorse tra Stati membri.

Capitolo 1. Dal volontarismo alla contribuzione obbligatoria: nascita ed evoluzione dell'assicurazione di disoccupazione

1.1 Alle origini dell'assicurazione di disoccupazione

1.1.1 Le prime iniziative volontaristiche sindacali

L'assicurazione di disoccupazione,¹ nelle forme che conosciamo oggi, è un fenomeno relativamente recente: nasce in Europa centro-occidentale negli ultimi anni del XIX secolo e trova diffusione in tutto il continente – e oltre – dopo la fine della Prima Guerra Mondiale (ILO, 1925). Le sue origini sono però più remote e si ritrovano in iniziative mutualistiche avviate dalle organizzazioni dei lavoratori, britanniche in particolare, a partire dalla prima metà dell'Ottocento. Secondo Holmlund (1998), il primo sindacato a dotarsi di un fondo per il sostegno al reddito degli iscritti privi di occupazione fu quello delle fonderie britanniche (1832), mentre dieci anni successivi in Regno Unito vennero creati altri sei fondi di questo tipo, e la loro proliferazione continuò fino all'inizio del nuovo secolo: nel 1908 2,4 milioni di lavoratori, circa il 13% del totale, erano iscritti a un sindacato che prevedeva questo genere di copertura (Hecló, 2010: 69).

Di fatto, quindi, iniziative mutualistiche finalizzate ad “assicurare” gruppi di lavoratori, contro il rischio della perdita di reddito dovuta all'assenza di impiego, emergono contemporaneamente alla definizione del concetto stesso di “disoccupazione”, almeno nel senso moderno del termine. Come fa notare Atkinson (1991), il termine *unemployment* entra nell'uso comune solo intorno al 1895 e si riferisce a una particolare condizione del mercato del lavoro: quella della moderna economia industriale. In questa nuova situazione, per il lavoratore industriale l'impiego rappresentava l'unica possibilità di sostentamento, a differenza della tradizionale economia agricola che lasciava quantomeno – anche se sarebbe un errore fare una distinzione marcata su questo punto – possibilità di sussistenza, e in cui i confini tra stato di occupazione e di non occupazione erano più sfumati.

L'assicurazione di disoccupazione, dunque, risponde ad un bisogno nuovo, definito dagli osservatori dell'epoca (Willoughby, 1897) di “quarto tipo”, distinto dalle tre principali condizioni di disabilità fisica: infortunio, malattia, anzianità.

¹ In questo testo preferiremo l'espressione “assicurazione di disoccupazione” rispetto a quella, formalmente più corretta, di assicurazione *contro la* disoccupazione. In quanto entrambe le espressioni sono in uso, la prima è preferita per ragioni di fluidità del discorso e per maggiore assonanza con l'inglese *unemployment insurance*.

I nuovi fondi andavano, infatti, a fornire al nascente salariato urbano delle fabbriche britanniche un'alternativa ai tradizionali sistemi assistenziali vigenti all'epoca, e in particolare all'umiliante sistema istituito dal Poor Law Amendment del 1834, che condizionava ogni sostegno all'obbligo di trasferirsi e offrire lavoro manuale in apposite *workhouses* – celebre è il resoconto e analisi di quel sistema che ne fece Karl Polanyi nel classico “La Grande Trasformazione” (1944). Varie forme di *poor laws*, ossia forme di assistenza caritatevole per gli indigenti regolate per legge, esistevano in Regno Unito e altrove già da molti secoli, ma le forme in cui si presentavano erano essenzialmente pensate per un'economia locale e rurale e per il sistema di valori da essa rappresentato: la mancanza di impiego era trattata principalmente come una questione di ordine pubblico, uno stigma sociale da affrontare con la repressione, l'isolamento e il lavoro forzato. Come riporta Harris (1972, citato in Atkinson, 1991: 121), almeno dagli anni '70 dell'Ottocento non erano più in grado di rappresentare una significativa fonte di sollievo per i disoccupati urbani.

In realtà, i primi fondi mutualistici sindacali non possono essere definiti strumenti assicurativi nel senso moderno del termine: come ci mostra una breve descrizione in un rapporto ILO datato ormai quasi 90 anni (1925), in molti casi non c'era una chiara separazione tra di essi e quelli destinati alle ordinarie attività dell'organizzazione, come forme di assicurazione di sciopero e malattia, ma anche propaganda; né, almeno in una prima fase, erano previsti chiari obblighi legali per le parti: non vi era insomma alcuna garanzia nel caso il fondo si fosse trovato impossibilitato a erogare la prestazione (ILO, 1925: 5).

Peraltro, a fronte a un fenomeno emergente e in forte estensione, la bancarotta era un'eventualità frequente, anche se vi furono fondi che riuscirono a operare continuativamente per decenni. Con l'accelerazione dei processi di industrializzazione – talora prima, come in Belgio, dove alcuni fondi già erano stati costituiti prima del 1850, talora dopo, come nei paesi nordici, dove nasceranno solo dopo il 1880 – iniziative di questo tenore nacquero quasi ovunque alla fine del secolo, ma la copertura della popolazione in età da lavoro rimase piuttosto limitata, anche perché per i sindacati questa era un'attività notevolmente dispendiosa. Nel 1911, le spese per *out-of-work pay* rappresentavano mediamente quasi il 30% delle spese complessive sostenute dai sindacati inglesi e gallesi; in Danimarca, dove a cavallo dei due secoli era nata una fitta rete di organizzazioni di mutuo soccorso (di cui si parlerà diffusamente in seguito), superavano addirittura il 50% del totale, a dimostrazione del fatto che il sostegno al reddito era diventata la funzione prevalente delle organizzazioni dei lavoratori in quel paese (Cohen, 1921: 80-82).

L'esperienza dei primi fondi assicurativi sindacali, a contribuzione volontaria e senza partecipazione degli uffici pubblici, è significativa perché già in quegli anni emergono delle questioni cruciali per l'amministrazione dell'assicurazione di disoccupazione. Prima di tutto, il

rischio di perdere il lavoro e la propensione a proteggersi da questa eventualità non sono equamente distribuiti tra tutti i lavoratori e tutti i settori produttivi. In un contesto dominato da organizzazioni dei lavoratori settoriali, segmentate per singola industria, la proliferazione di fondi di disoccupazione amministrati da un solo sindacato portava a frammentazione, limitata disponibilità di capitali per i fondi più piccoli, e ripartizione iniqua dei rischi. Per ragioni di sostenibilità sarebbe probabilmente stato preferibile un fondo intersettoriale in cui, nel frequente caso di episodi di alta disoccupazione localizzati in specifiche industrie, i contributi dei lavoratori dei settori non affetti avrebbero potuto coprire le prestazioni per i più colpiti; ma questo approccio sarebbe stato difficile da mettere in pratica in un sistema volontaristico in cui a iscriversi al fondo sono in genere coloro che ne hanno più bisogno. Inoltre, si iniziava allora a comprendere che la ridotta copertura di questo sistema era strutturale, dal suo uso prevalente in settori economici con maggior densità sindacale, mentre venivano lasciati fuori comparti altamente vulnerabili alle oscillazioni del ciclo economico – ad esempio, oggi come allora, quello delle costruzioni (ILO 1955).

Verso la fine del XIX secolo gli appelli per l'introduzione di una forma di assicurazione di disoccupazione a gestione pubblica e disponibile a tutti iniziarono a intensificarsi. Non necessariamente tali appelli provenivano da paesi dove il movimento dei lavoratori era ben organizzato, anzi era più spesso il contrario: molto a lungo anzi i sindacati furono come minimo diffidenti verso l'intervento dello Stato in quest'area di loro competenza, che per loro rappresentava un significativo strumento di promozione. Anche in paesi dove il movimento sindacale era molto ben organizzato, come la Germania, la stessa forza di queste organizzazioni dettava obiettivi almeno parzialmente diversi: il peso del finanziamento dell'assicurazione di disoccupazione, si reclamava, non sarebbe dovuto ricadere solo su lavoratori e pubblici uffici, ma su coloro che hanno la principale responsabilità sociale per essa, i datori di lavoro (Cohen, cap. XI).

1.1.2 I primi esperimenti a gestione pubblica: gli schemi di Berna e San Gallo

Il primo paese in cui si sperimentò una qualche forma di assicurazione di disoccupazione con diretto coinvolgimento dell'amministrazione pubblica nella sua amministrazione fu, già nell'ultimo decennio dell'Ottocento, la Svizzera. Non si parla ancora – né se ne parlerà ancora per anni – di uno schema a carattere nazionale: in questa primissima fase ci troviamo di fronte a iniziative su base comunale, provinciale al massimo. Sono disponibili resoconti piuttosto dettagliati di quelle prime esperienze, di cui riferiamo qui di seguito in breve.

Una testimonianza dell'epoca, che riguarda specialmente i primi fondi svizzeri, ci viene da un funzionario del Department of Labor statunitense, William Franklin Willoughby (1897). Riporta

Willoughby che il primo schema amministrato dai pubblici uffici di cui si è a conoscenza venne istituito, con la creazione di un ente apposito, nella città di Berna nel gennaio 1893. Il sistema, è da notare subito, era a carattere esclusivamente volontario: l'unico requisito per l'iscrizione era il pagamento di una piccola contribuzione mensile, una delle tre fonti di alimentazione del fondo insieme a un contributo comunale di 5.000 franchi svizzeri (circa 25mila euro odierni) e a eventuali contribuzioni liberali. Sei mesi di contribuzione davano diritto a un trasferimento uguale per tutti: un franco al giorno per tre mesi (dicembre, gennaio e febbraio), un franco e mezzo nel caso di uomo sposato.

In questa forma il sistema non ebbe particolare successo, ma diede alcuni risultati interessanti. Dai dati presentati da Willoughby vediamo subito che l'elemento contributivo è di rilevanza piuttosto limitata rispetto al totale dei fondi impiegati: nei due anni in cui fu in vigore nell'assetto qui descritto (1893-94 e 1894-95) i contributi degli iscritti rappresentavano solo il 14% delle risorse totali, molto meno di quanto accantonato dall'autorità comunale. I beneficiari (circa 400) godettero di una prestazione in media dalle sei alle sette volte superiore ai contributi accantonati. Willoughby nota con sorpresa che, nonostante queste condizioni evidentemente molto favorevoli, il numero di partecipanti allo schema addirittura diminuì tra i due anni (1897: 478-479). I numeri non divennero davvero consistenti neanche negli anni successivi, quando l'amministrazione del fondo passò da un ente *ad hoc* all'ente di sicurezza sociale cittadino, rimanendo nell'ordine delle poche centinaia.

Negli stessi anni (1894), nel cantone di San Gallo, una legge introduceva un'importante innovazione: la possibilità di introdurre uno schema di assicurazione di disoccupazione obbligatoria. Attivato nella sola città di San Gallo nel 1895, il nuovo sistema prevedeva un obbligo di assicurarsi per tutti i lavoratori che guadagnavano tra i due e i cinque franchi al giorno; altra differenza con Berna era la divisione in tre classi di reddito, a cui corrispondevano tre diversi tassi di contribuzione (20, 30 e 40 centesimi) e tre livelli della prestazione (1,80, 2,10 e 2,40 franchi al giorno). L'anzianità contributiva richiesta era di sei mesi, la durata massima della prestazione sessanta giorni.

Questo schema ebbe una vita breve e abbastanza complicata: un numero significativo di lavoratori rifiutò inizialmente di iscriversi, e si rivelò assai arduo per l'amministrazione comunale far esercitare l'obbligo di contribuzione. Se non altro, un evidente passo avanti rispetto all'assicurazione volontaria di Berna stava nella sua sostenibilità economica: alla fine dell'anno il fondo fece registrare addirittura un piccolo surplus, con le contribuzioni degli iscritti di poco inferiori alle spese per i trasferimenti, e la somma massima accantonabile dal governo comunale non pienamente utilizzata – anche, dato il requisito di sei mesi di contribuzione, si tratta di un dato

parziale. Fu dal punto di vista politico che il sistema si rivelò infine insostenibile: il consiglio comunale di San Gallo decise già a fine 1896 di non rinnovare il programma alla scadenza del periodo di prova di due anni.

L'opposizione principale era venuta dai lavoratori stessi, e stava proprio in un elemento che dovrebbe essere il punto di forza di un sistema obbligatorio: la sua universalità. Willoughby, evidentemente non molto incline a meccanismi redistributivi, considerava una “*positive injustice*” (1897: 482) che il carico della contribuzione spettasse in gran parte a lavoratori che non avevano ricavato alcun beneficio da questo schema. Incrociando i dati di Berna e di San Gallo, vediamo che in entrambi i casi i destinatari delle prestazioni erano in stragrande maggioranza lavoratori del settore delle costruzioni, o comunque altre forme di lavoratori “alla giornata” (“*day laborers*”): con la differenza che, se a Berna queste categorie erano praticamente le uniche ad essersi iscritte al fondo, a San Gallo erano le uniche ad averne beneficiato. In entrambi i casi, i lavoratori industriali erano del tutto o quasi privi di rappresentanza, e a San Gallo svolgevano un ruolo di semplici contribuenti passivi.

L'autore nota inoltre un altro tema di grande rilevanza per la riuscita di un sistema di assicurazione di disoccupazione: nonostante la presenza, in entrambi gli schemi, di una clausola che puniva il rifiuto di un'offerta di lavoro con l'interruzione della prestazione, i beneficiari tendevano a ricevere la prestazione fino alla sua scadenza naturale, per poi rimettersi davvero in cerca di lavoro. Considerando anche la relativa generosità dei trasferimenti in rapporto ai costi, possiamo assumere di ritrovarci di fronte a un primo caso di *moral hazard*.

Willoughby argomenta dunque che, per essere praticabile, un simile fondo sarebbe dovuto essere stato necessariamente articolato per professioni, in modo da ridurre la condivisione del rischio e incentivare così la partecipazione: elogia così un terzo schema svizzero, entrato in vigore nel 1896 a Basilea, in cui gli iscritti erano distinti tra loro per tipologia di professione, e dunque per rischio di entrare in disoccupazione, e che prevedeva, in una logica stavolta più tipicamente assicurativa, una contribuzione più elevata per gli iscritti a più alto rischio. Un'altra caratteristica dello schema di Basilea era quella di permettere a chi fosse già iscritto a un fondo sindacale di fare *opting out* dall'assicurazione obbligatoria pubblica. L'insita natura segmentata per professioni di questi fondi e il contatto diretto tra le organizzazioni sindacali e i propri iscritti – e dunque la capacità di aiutarli nella ricerca di lavoro e di prevenire frodi – li rendeva, agli occhi dell'autore, l'amministratore ideale di queste prestazioni: l'autorità pubblica sarebbe dovuta intervenire solo in forma sussidiaria, per quelle categorie che non possiedono un'organizzazione dei lavoratori (1897: 487-489).

Le conclusioni a cui arriva l'autore sono particolarmente importanti per capire il clima intellettuale di quegli anni e gli sviluppi immediatamente successivi. Se per schemi di assicurazione di disoccupazione interamente gestiti dai pubblici uffici si dovrà aspettare ancora qualche decennio, i primi schemi di successo, e finalmente anche di portata nazionale, vedranno la partecipazione dello Stato non come erogatore diretto, ma come finanziatore di pre-esistenti fondi professionali istituiti dai sindacati di categoria, e a partecipazione volontaria. Questa soluzione, molto importante in Europa almeno nei primi trent'anni del XX secolo e sopravvissuta anche più a lungo in alcuni, limitati casi, è generalmente nota come "sistema Ghent".

1.1.3 Il sistema Ghent e le prime forme a livello nazionale

Nel giugno del 1901 il consiglio comunale della città belga di Gent² introdusse uno schema innovativo di assicurazione di disoccupazione (che poi fu identificato come "sistema Ghent", in cui le prestazioni venivano erogate da fondi a carattere volontario che, pur essendo organizzati da soggetti privati – generalmente, come abbiamo visto, da organizzazioni sindacali – ricevevano un sostegno finanziario più o meno consistente da parte delle autorità pubbliche. L'idea, molto semplice e, come abbiamo visto, con fondamenta in pratiche già ben collaudate in molti paesi, si rivelò quella giusta per lo spirito del tempo ed ebbe rapida diffusione. In realtà, un meccanismo basato sul sussidio con denaro pubblico di fondi sindacali già in essere non era nuovo ed era stato già praticato nelle città francesi di Digione e Limoges (1896 e 1897), e in un'altra provincia belga, Liegi, dal 1899. Le fonti sono unanimi però nel sostenere che fu l'esperienza di Gent a suscitare l'interesse e il tentativo di emulazione dei contemporanei verso questa soluzione, tanto che in ILO (1925) ci si riferisce a essa addirittura come "*the originator of the unemployment insurance movement*" (1925: 7).

Riporta Cohen (1921) che la decisione di affidare direttamente ai sindacati dei lavoratori – molto ben rappresentati in città, con circa 20.000 iscritti su 36.500 *workingmen* – nacque dal sostanziale fallimento di una indagine del consiglio comunale sui possibili metodi di assicurazione da adottare: la mancanza di dati, di uniformità dei rischi, e la difficoltà di distinguere tra disoccupazione reale e simulata rendevano apparentemente impraticabile sia schemi volontari che obbligatori. Si decise così di limitarsi a sussidiare fondi già in funzione, ma creando anche un sistema alternativo di sussidi al risparmio individuale: l'intenzione era quella di raggiungere anche i lavoratori non sindacalizzati (Cohen 1921: 86-87).

² Anche nota in italiano come Gand, il nome francese della città – che è a maggioranza fiamminga. Ghent è la dizione inglese, che utilizziamo qui anche per assonanza con le regole di pronuncia italiane.

Introdotta nel giugno 1901 per un periodo di prova di tre anni, prevedeva inizialmente una contribuzione pubblica base pari al 50% del totale dei contributi versati dagli iscritti, e una copertura di metà delle spese amministrative dei fondi. Colpì subito gli osservatori la differenza di prestazioni tra fondi sindacali e sussidi al risparmio individuale, che pure erano di pari ammontare: i secondi furono quasi inutilizzati mentre i primi videro una forte crescita. Questa prima *success story*, di certo almeno in parte dovuta alla presenza in loco di un forte, organizzato e popolare movimento sindacale, venne in ogni caso accolta con grande entusiasmo al di fuori dei confini cittadini e nazionali. Già nel 1902 in Belgio vennero avviate altre otto iniziative simili, e allo scoppio della Prima Guerra Mondiale (1914) erano già 29, in rappresentanza di 101 municipalità; nell'anno della prima regolamentazione comprensiva nazionale, il 1920 (ILO 1955), 84 fondi "Ghent" rappresentavano oltre 800.000 lavoratori. È un numero considerevole ma, riporta sempre Cohen (1921: 91), era non più della metà di tutta la popolazione industriale del paese, e anche in questo sottogruppo rappresentava principalmente i lavoratori più pagati.

È fuori dal Belgio però che vengono messe in pratica le prime iniziative a carattere nazionale. Sorprendentemente la prima arriva da un paese che, allora come oggi, non aveva una tradizione sindacale di massa: la Francia, nel 1905, che è dunque anche il primo paese ad aver introdotto uno schema nazionale di assicurazione di disoccupazione. Questo prevedeva un finanziamento statale per le organizzazioni a carattere nazionale e per i comuni più piccoli, mentre per le città medio-grandi la responsabilità rimaneva al comune. L'innovazione però non suscitò particolare interesse nei lavoratori: i fondi rimasero inizialmente confinati a poche professioni, specie quelle, come i tipografi, che avevano già i loro in precedenza, e il tasso di iscrizione, anche in presenza di trasferimenti generosi, molto basso (Cohen 1921: cap. VI).

Un contesto radicalmente differente lo vediamo invece in Danimarca, dove la normativa nazionale del 1907 diede risultati addirittura al di sopra delle aspettative. In quel paese l'assicurazione di disoccupazione era una popolare attività dei sindacati già da anni, contando circa 80.000 coperti. Per questo panorama già ben sviluppato venne sviluppata una normativa molto articolata, modellata sulla base di un precedente schema volontario di assicurazione di malattia (ILO 1955: 20): le casse di disoccupazione riconosciute, separate funzionalmente e finanziariamente dal sindacato di categoria, avrebbero ricevuto una contribuzione di regola pari a un terzo delle attività; in cambio, sarebbero dovute sottostare a una fitta regolamentazione su condizioni di eleggibilità e perdita dei requisiti, tetti di spesa annui, e alla supervisione di un ispettorato governativo apposito.

Sette anni dopo l'introduzione della nuova legge, i fondi nazionali e locali autorizzati erano aumentati del 50% e i loro iscritti erano oltre 130.000. Oltre la metà di essi erano lavoratori edili e

day labourers, professioni a bassa sicurezza occupazionale, che di conseguenza assommavano oltre il 70% della spesa: è una differenza cruciale rispetto alle esperienze contemporanee, in cui queste categorie continuavano ad essere di fatto escluse, che si deve ai diversi criteri di eleggibilità (puramente contributivi) e dalla presenza di casse a carattere locale, oltre che professionale.

Si tratta di numeri notevoli per il tempo, che implicano un livello di copertura intorno al 50% dell'intera forza lavoro (lavoratori industriali e non): è possibile dire che ci troviamo di fronte all'applicazione del principio volontario più di successo dell'epoca (Cohen 1921: 139); ma sia l'ammontare delle prestazioni che il livello di copertura erano considerati insoddisfacenti dalle forze politiche di allora, tanto da far presagire all'autore, sulla base della recente introduzione di un sistema pubblico nazionale di centri per l'impiego, una ormai prossima introduzione di un sistema universalistico e obbligatorio. Vedremo più avanti, con quasi un secolo di senno di poi, che questa predizione si è rivelata decisamente fuori fuoco.

1.1.4 La diffusione dell'assicurazione di disoccupazione nazionale obbligatoria

Sebbene fosse possibile trovare fondi di disoccupazione sindacali quasi in tutti i paesi nel primo decennio del XX secolo, non per tutti la prima legislazione a carattere nazionale risultò in una qualche forma di sistema Ghent. Anzi, in diversi Stati, e in particolare quelli dove questo passo venne fatto più tardi, preferirono sperimentare direttamente con uno schema a carattere, se non propriamente universale, quantomeno obbligatorio per determinate categorie di lavoratori.

Il caso principe è quello del Regno Unito, il primo paese al mondo a introdurre un'assicurazione di disoccupazione nazionale obbligatoria già nel 1911, all'interno del più comprensivo National Insurance Act. Si trattava di uno schema piuttosto sperimentale, e di applicazione abbastanza limitata: si applicava solo a sette professioni per un totale di 2,25 milioni di iscritti circa, prevedeva un sistema di contribuzione tripartito tra governo, dipendenti e datori di lavoro. Inoltre, nella legislazione era previsto anche un piccolo Ghent: fondi sindacali (e no profit in genere) operanti in settori non coperti dallo schema nazionale avrebbero ricevuto una limitata sovvenzione che avrebbe coperto un sesto della somma da loro spesa in benefit.

Questo era in netto contrasto con la scelta, presa nello stesso provvedimento normativo, di amministrare la nuova assicurazione sanitaria interamente attraverso *Approved Societies* private: a convincere il governo liberale dell'epoca – e, in particolare, William Beveridge, personalità chiave dietro il National Insurance Act – fu la notevole differenza di copertura riscontrabile tra l'assicurazione volontaria di malattia, che già nel 1911 copriva la metà della popolazione in età da lavoro, e i fondi sindacali di disoccupazione che, come già citato (Hecló 1974), arrivavano poco

oltre il 13%. Beveridge vedeva come assolutamente impraticabile amministrare la nuova assicurazione tramite i sindacati per la loro limitatezza a poche, relativamente avvantaggiate (perché *skilled*) categorie di lavoratori. Si noti la differenza con la Danimarca, in cui forme mutualistiche di assicurazione sanitaria e di disoccupazione avevano visto entrambe un elevato livello di partecipazione popolare, tanto da rendere la disciplina della prima facilmente applicabile anche alla seconda.

Il coinvolgimento dei sindacati, che rimasero a lungo ostili al nuovo regime, si ridusse sempre di più col passare degli anni e con l'espansione della popolazione coperta dall'assicurazione nazionale. Ancora per una decina d'anni venne mantenuta la possibilità di optare per lo schema sindacale, ma considerazioni finanziarie portarono prima alla sospensione della possibilità di fare *contracting out*, e infine alla definitiva abolizione nel 1927. La debolezza dei sindacati britannici nel corso della lunga recessione degli anni '20 ebbe dunque un effetto di lungo periodo: da quegli anni in avanti questi non hanno mai avuto più alcun ruolo rilevante nell'amministrazione dell'assicurazione di disoccupazione (Toft 1995: 566-568).

Il secondo paese al mondo a introdurre uno schema nazionale di assicurazione di disoccupazione obbligatoria è stato, nel 1919, l'Italia: un paese in cui il volontarismo non aveva mai fatto molta strada. In quegli stessi anni, Olanda, Finlandia e Spagna optarono invece per un sistema volontario, e così fecero più avanti anche Belgio, Cecoslovacchia e gran parte dei cantoni svizzeri.

Però, dai primi anni '20 e fino allo scoppio della Seconda Guerra Mondiale, quasi tutti i nuovi paesi ad introdurre piani nazionali di assicurazione di disoccupazione scelsero il modello obbligatorio, e non quello volontario sussidiato: dopo il 1924 solo due paesi nordici, Svezia (1934) e Islanda (addirittura 1955), presero questa strada, e con relativo ritardo: parzialmente giustificato dal fatto che, in entrambi i casi, queste istituzioni erano già molto ben sviluppate a livello locale e settoriale. Già prima della crisi del 1929 altri sei paesi introdussero invece un meccanismo obbligatorio: Austria, la neonata Repubblica d'Irlanda, l'Unione Sovietica, la Polonia, la Bulgaria e, nel 1927, la Germania.

In quest'ultima si era sviluppata un'estensiva rete mutualistica sindacale a inizio '900, ma durante e dopo la Prima Guerra Mondiale la situazione cambiò drasticamente, tanto che già nel 1918 non era in funzione più nessuno schema di sicurezza sociale puramente sindacale. Parte della spiegazione sta in un cambiamento di strategia politica dovuto allo sviluppo di estese relazioni tripartite tra sindacati, datori di lavoro e governo, ma c'è anche un altro fattore importante: una crescente centralizzazione delle organizzazioni sindacali tedesche, che iniziarono ad incorporare lavoratori provenienti da settori differenti, e dunque con profili di rischio differente, una condizione che rende un'assicurazione volontaria a base contributiva molto complicata (v. paragrafo 1.2.1). Nel

periodo di Weimar i sindacati furono dunque i principali sponsor di un sistema obbligatorio finanziato – e amministrato – su base tripartita: le loro richieste vennero accolte nel 1927, quando venne messo a regime un sistema con caratteristiche miste di assicurazione sociale e assistenza non contributiva.

Insomma, qualcosa di fondamentale era mutato già negli anni '20, e il movimento per l'assicurazione obbligatoria aveva avuto quasi ovunque il sopravvento. La crisi del '29 e la Grande Depressione che la seguì furono importanti però per spingere anche altri paesi a implementare una legislazione nazionale che fosse in grado, tramite un sistema assicurativo obbligatorio oppure meccanismi assistenziali complementari, di offrire protezione alle nuove masse di disoccupati e sotto-occupati.

Il paese senz'altro più importante a fare questo passo furono nel 1934 gli Stati Uniti d'America. Fino a pochi anni prima i fondi volontari sindacali, anche se presenti, non erano mai stati di grande importanza, data la continua e sostenuta domanda di lavoro di cui la superpotenza emergente aveva goduto fino allora. Con la Grande Depressione il clima cambiò radicalmente, ma data l'architettura istituzionale federale del paese non era praticabile intervenire direttamente a livello del governo centrale. La soluzione tecnica adottata non prevede l'adozione di un unico sistema nazionale: il governo federale semplicemente impose un "contributo di disoccupazione" a esclusivo carico dei datori di lavoro per il finanziamento di schemi di assicurazione di disoccupazione dei singoli stati; in cambio, i datori di lavoro avrebbero potuto dedurre il 90% di questa somma dalle tasse federali sotto forma di credito d'imposta. Tale soluzione, che lasciava le mani quasi completamente libere agli stati e li proteggeva da eventuali svantaggi competitivi grazie all'uniformità dell'imposta federale, si rivelò efficace: da che solo lo stato del Wisconsin si era dotato di un'assicurazione di disoccupazione dal 1932, già nel 1937 tutti gli altri stati dell'Unione avevano introdotto, pur non incombendo su di loro l'imposizione a farlo, uno schema a livello locale, e tutti a carattere obbligatorio (ILO 1955: 38-39).

A sancire il definitivo declino del modello volontaristico arrivarono poi i primi paesi a passare da una forma all'altra: precursore tra questi la Norvegia, nel 1938. Si tratta di un caso interessante perché rappresenta un'eccezione nel contesto nordico, l'unica regione dove i fondi sindacali hanno davvero potuto ambire a coprire percentuali molto rilevanti della popolazione per periodi prolungati – in Danimarca, nel 1940, addirittura il 95% di tutti gli eligibili (Toft 2005: 570). La divergenza norvegese, che pure aveva introdotto un sistema Ghent un anno prima della stessa Danimarca (1906) fu sì dovuta in primo luogo all'insoddisfacente livello di copertura raggiunta – nelle fasi finali, una minoranza anche tra i membri del sindacato – e alle difficili condizioni finanziarie dovute alle ripetute crisi occupazionali degli anni '20 e '30. Dietro questi elementi

oggettivi c'è però una forte componente politica (cfr. par. 1.2.2): il modello volontario in Norvegia incontrò molte più resistenze che nei paesi vicini, tra i partiti e anche nello stesso movimento sindacale, tanto che la chiamata per un sistema ad amministrazione pienamente statale e a carattere obbligatorio venne alla fine dalle associazioni dei lavoratori stesse (Edling 2005: 124-125).

Altri paesi – Paesi Bassi, i cantoni svizzeri, lo stesso Belgio in cui era nato – abbandonarono definitivamente il modello Ghent subito dopo la Seconda Guerra Mondiale, che aveva lasciato i fondi mutualistici completamente svuotati. A metà del XX secolo, 11 paesi europei (Austria, Belgio, Germania Federale, Grecia, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Norvegia, Svizzera, Regno Unito e Jugoslavia), nonché Canada, Giappone e Stati Uniti, si erano dotati di una legislazione che disponeva un'assicurazione di disoccupazione obbligatoria: il modello volontaristico a contribuzione pubblica rimaneva in funzione solo in Danimarca, Finlandia e Svezia. Ciò che è notevole di questa storia è che, da quell'anno in avanti, almeno sotto il punto di vista di dove ricadesse la responsabilità per la pratica amministrazione delle prestazioni, nulla è cambiato: tutti i paesi nordici, con la sola eccezione della Norvegia, mantengono i loro peculiari sistemi volontari; altrove, pur con grandi differenze di governance tra un paese e l'altro, parliamo sempre di schemi a contribuzione obbligatoria.

1.2 Ragioni teoriche e politiche del passaggio all'assicurazione di disoccupazione obbligatoria

1.2.1 Il “miraggio” di un'assicurazione di disoccupazione privata

Questo viaggio alle origini dell'assicurazione di disoccupazione è sicuramente servito a dimostrare che, se di “assicurazione” possiamo parlare, stiamo parlando di un tipo molto particolare, per vari aspetti differente anche da altre tipologie di prestazioni assicurative che appartengono all'ambito della sicurezza sociale, come il sistema pensionistico o l'assicurazione sanitaria. Queste differenze sostanziali si traducono in un fenomeno specifico: la pressoché totale impossibilità di mettere a regime uno schema di assicurazione di disoccupazione a carattere completamente privatistico, e ancor più precisamente un tipo in cui è inefficiente e nei fatti impraticabile applicare una logica di tipo attuariale (Barr, 2001: 34). Con questa espressione si intende che non è possibile ottenere alcune informazioni fondamentali per la determinazione di un livello ottimale di contribuzione individuale, vale a dire di un premio assicurativo; e inoltre, che anche trascurare del tutto il legame tra rischio di disoccupazione e ammontare della contribuzione individuale non causa particolari problemi di efficienza.

Non sarà difficile individuare nella spiegazione teorica di Barr diversi elementi già toccati nella trattazione storica presentata finora. Come abbiamo visto, il peculiare status dell'assicurazione di disoccupazione e le sfide concettuali e operative che simili schemi portano sono note fin dai primissimi esperimenti, in sostanza da quando la protezione dalla perdita del lavoro è diventata un'esigenza visibile. La critica dell'autore è rivolta espressamente contro un'ipotesi di assicurazione di disoccupazione privata, ma gli argomenti usati sono pienamente validi anche per le varie forme di assicurazione volontaria che abbiamo finora toccato.

In un capitolo significativamente intitolato "*The Mirage of Private Unemployment Insurance*", Barr fissa quattro condizioni tecniche necessarie alla praticabilità di un'assicurazione di tipo attuariale (Barr, 2001: 35-40): la peculiarità dell'assicurazione di disoccupazione è proprio quella di non rispettare nessuna di queste. Nell'ordine:

- **Probabilità indipendenti.**

Qualsiasi modello assicurativo, per funzionare, ha bisogno di un numero prevedibile di vincenti e perdenti; in questo caso, di persone che entrano ed escono dallo stato di disoccupazione. Idealmente le reciproche probabilità di queste due categorie dovrebbero tendere a zero, ossia compensarsi a vicenda o quantomeno cambiare abbastanza gradualmente da permettere aggiustamenti. Questo sarebbe valido se gli episodi di disoccupazione si presentassero come un fenomeno casuale, ma nella pratica vediamo che questa si mostra a ondate, non di rado improvvise, con una significativa componente di rischio comune: in altre parole, le probabilità di trovare e perdere il lavoro variano assieme a seconda delle circostanze, dunque non sono indipendenti. Già questa appare una minaccia letale a un qualsiasi fondo che ambisca all'autosufficienza.

- **Probabilità conosciute, e comunque inferiori a 1.**

È certamente possibile provare a utilizzare il tasso di disoccupazione generale come indicatore del rischio di disoccupazione all'interno di un'economia, ma questo non è granché utile ai fini pratici: i rischi non sono distribuiti in ugual modo all'interno della popolazione, con differenze estreme tra professione e professione. Come abbiamo visto in precedenza, per alcune categorie – nel primo XX secolo, principalmente lavoratori manuali *unskilled* – l'entrata periodica in uno stato di non occupazione è pressoché una certezza: volendo dunque determinare i premi assicurativi con un qualsiasi modello attuariale, una probabilità di perdere il lavoro prossima o uguale a 1 darebbe l'esito paradossale di un tasso di contribuzione richiesto uguale o superiore alla perdita di reddito attesa dall'individuo. Il

risultato è che nessuno in queste condizioni si assicurerebbe, né si troverebbero piani che vorrebbero coprire questi lavoratori.

- **Selezione avversa.**

Nei termini di Holmlund (2015: 3), ci sono “caratteristiche nascoste” degli assicurati che rendono praticamente impossibile conoscere il loro effettivo status di rischio. Dal punto di vista di una società di assicurazioni, un metodo che può servire a questo scopo è lo studio del *track record* lavorativo del cliente negli anni precedenti, ma valutare la propensione all’entrata in disoccupazione di una persona solo dalle esperienze passate non è efficiente: da un lato, il passato non è una guida affidabile per il comportamento futuro; dall’altro, intere categorie come i più giovani e chi, per le più varie ragioni, è stato per un certo periodo al di fuori della forza lavoro, risultano sistematicamente svantaggiate.

D’altronde, un fondo incapace di discriminare contro processi di selezione avversa tenderebbe ad accollarsi tutti i rischi peggiori: il caso di Berna, in cui il piccolo fondo volontario si faceva di fatto carico esclusivamente dei soggetti più a rischio, è una plastica dimostrazione di questo principio. Anche i fondi sindacali generalmente affrontano il problema della selezione avversa grazie alla segmentazione settoriale: l’esperienza ci mostra però che, con rare eccezioni, i fondi attivi si concentravano nei settori meno a rischio.

- **Azzardo morale.**

La possibilità di “comportamenti nascosti” degli individui è un tipo di asimmetria informativa tipico dell’assicurazione di disoccupazione, a prescindere se questa sia pubblica o privata, universale o volontaria. In quanto l’assicuratore non è in genere in grado di monitorare direttamente il comportamento dell’assicurato, va sempre tenuto conto della possibilità che questo rimanga in uno stato di disoccupazione più a lungo di quanto sia efficiente (Barr 2001: 37): non è davvero possibile distinguere efficacemente tra l’impegno di un disoccupato che cerca genuinamente lavoro non trovandolo e un altro che, pur essendo ancora formalmente in cerca di lavoro, è meno assiduo di quanto lo sarebbe stato in mancanza di benefit (Barr 2001: 37, 39). La situazione diventa ancora più complicata per quelle categorie, come i lavoratori autonomi, in cui le probabilità di entrare e uscire dallo stato di disoccupazione sono principalmente endogene, ossia determinate *in primis* dall’iniziativa individuale.

Il *moral hazard*, che come abbiamo visto è un problema emerso sin dalle primissime esperienze, rappresenta un notevole costo accessorio per l’erogatore: una delle principali ragioni a favore del sistema Ghent era appunto la maggiore qualità dei controlli eseguiti su base sussidiaria dalle organizzazioni sindacali sui loro membri. In questo particolare ambito,

secondo Barr, il ruolo del settore pubblico è da preferirsi rispetto a quello del privato per ragioni che afferiscono più alla legittimità democratica che all'efficienza economica: almeno nel primo caso i necessari controlli sono di pertinenza di un'amministrazione pubblica, hanno base nella legge e rispondono alla cittadinanza, non ad azionisti auto-interessati.

Per completezza c'è da dire che esistono alcuni marginali esempi di assicurazione di rischi da disoccupazione nel settore privato, sotto forma di protezioni su mutui e prestiti personali nel caso il debitore, avendo perso il lavoro, non fosse in grado di ripagare nei tempi prefissati. Si tratta, evidentemente, di assicurazioni di secondo livello, aperte per loro stessa natura a "buoni" rischi, che possono essere attivate solo in determinate circostanze – ad esempio, al momento stesso dell'acquisto della casa per cui si accende un mutuo – e che presentano in genere un tasso di sostituzione del reddito da lavoro relativamente basso. Nulla di diverso da quelle caratteristiche perverse che abbiamo già visto nei fondi volontari di disoccupazione: hanno un'applicazione limitata e sono indice più di privilegio che di bisogno.

Per i più bisognosi, i soggetti più a rischio, non sembra esserci alternativa a un'assicurazione di disoccupazione pubblica e quanto più possibile universale. Dato che non è possibile applicare correttamente una logica attuariale ai loro livelli di rischio, è necessario disaccoppiare tasso di rischio e tasso di contribuzione: anche se con uno schema obbligatorio in grado di riscuotere i tributi d'ufficio, non è concepibile imporre alla parte più povera della popolazione tassi significativamente maggiori – anche decine di volte – di quanto richiesto a quella a reddito più alto e impiego più stabile. In pratica ci ritroviamo in una situazione in cui è possibile imporre un livello di contribuzione basso e uniforme per tutti i partecipanti senza particolari sacrifici. Si deduce così un punto importante: riducendo e socializzando i rischi, e offrendo una stabilizzazione di reddito a chi ne ha uno precario e instabile, un'assicurazione di disoccupazione pubblica ben congegnata può essere un potente strumento per la riduzione delle disuguaglianze..

Se dunque i normali criteri assicurativi sono inapplicabili alla protezione del rischio di disoccupazione, viene naturale chiedersi se ha senso parlare ancora di "assicurazione" e non, più generalmente, di "assistenza". Dal punto di vista dell'assicurato in realtà la differenza non è così marcata: si tratta di un meccanismo di protezione da un rischio che prevede il pagamento di una qualche forma di contribuzione. La differenza sta nella possibilità di rompere il rapporto tra premio da pagare e il livello di rischio: è dunque possibile istituire un sistema di assicurazione sociale, in cui i rischi vengono raggruppati e le prestazioni erogate su criteri differenti da quelli assicurativi su base attuariale.

Barr, altrove nel suo libro, traccia una breve definizione del concetto di *social insurance* (2001: 24). Sebbene le sue forme siano largamente modellate su quelle dell'assicurazione tradizionale, l'elemento contributivo è più simile a quello rappresentato da una tassa che da quello di un contributo assicurativo: questa percezione sarà tanto più forte quanto è forte l'elemento redistributivo. Altra differenza, le forme di "contratto" previste da un'assicurazione sociale sono chiaramente più generali e meno specifiche, da un lato perché si tratta di rischi non assicurabili dal mercato, e dall'altro perché, dato che lo stesso concetto di rischio può mutare col passare del tempo, queste devono fronteggiare una sfida di qualità differente, quella dell'incertezza: una situazione in cui la probabilità degli eventi futuri è indefinita o comunque non calcolabile con ragionevole sicurezza.

1.2.2 La sopravvivenza del sistema Ghent nei paesi nordici

Barr precisa che l'impossibilità di un'assicurazione di disoccupazione gestita con criteri privati non implica anche l'impossibilità di avere un'amministrazione privata di uno schema a carattere pubblicistico. L'autore menziona esplicitamente il caso della Svezia (2001: 48), ritenendo in particolare rilevante la parallela esistenza di sussidi a carattere non contributivo, finanziati esclusivamente dalla tassazione generale, disponibili anche a chi non è iscritto ai fondi a gestione privata.

La possibilità teorica di fondi a gestione – seppur, in larga misura, non finanziamento – privatistica non ci dà però informazioni utili sul perché questa soluzione sia oggi così rara, sopravvivendo soltanto in un localizzato cluster composto da tre paesi nordici: Danimarca, Finlandia e Svezia. Non si può a pieno titolo nemmeno parlare di "eccezione nordica" perché due dei cinque Stati indipendenti di questo gruppo distintivo di paesi, Norvegia e Islanda, hanno successivamente optato per un modello più o meno universalistico e a gestione totalmente pubblicistica non dissimile da quanto osserviamo nelle altre economie mature.

La trattazione storica finora presentata ci permette già di individuare un primo elemento importante: uno degli argomenti principali che ha portato all'abbandono generalizzato del modello Ghent è il basso livello di copertura raggiunto dagli schemi in atto, con interi settori del mondo del lavoro lasciati completamente scoperti. La Scandinavia, come abbiamo visto nel caso danese, faceva almeno in parte eccezione: il tasso di copertura era comparativamente elevato – sebbene ancora lontano da un'assicurazione universale – e meglio distribuito tra i settori produttivi.

Ma anche questo argomento, seppur importante, non è da solo sufficiente. A garantire la sopravvivenza e l'adattamento nei decenni successivi del modello Ghent di assicurazione di

disoccupazione sono state essenzialmente ragioni di ordine politico, non di equità o di efficienza economica. Affronteremo questo discorso più nel dettaglio nel capitolo 4, in cui presenteremo un *case study* del modello danese, quello che tra i moderni più di tutti ha conservato elementi dell'archetipo originario (Parsons et al. 2003).

Per presentare un'argomentazione più convincente è necessario fare una premessa fondamentale: per gran parte del XX secolo, e in misura ridotta ancora oggi, movimento sindacale e sistema Ghent si sono rinforzati a vicenda. Gli schemi volontari si sono sviluppati e largamente diffusi laddove era presente un movimento sindacale forte, pervasivo e rappresentante degli interessi di una molteplicità di categorie. In queste condizioni, l'offerta di un'assicurazione contro la disoccupazione diventa per i sindacati un efficacissimo meccanismo per attrarre nuovi membri: quello che per certi versi è sorprendente è che questa macchina di reclutamento non si arresta neanche quando le attività dei fondi sindacali di disoccupazione e quelle del sindacato propriamente detto vengono separate tra di loro, prevedendo la possibilità di un'iscrizione disgiunta e impedendo di praticare tariffe scontate per le doppie iscrizioni (Clasen e Viebrock, 2008).

I paesi nordici si caratterizzano per una densità sindacale – ossia, la percentuale di lavoratori attivi iscritti ai sindacati – molto elevata, nettamente la più alta d'Europa. Ma se in Norvegia, pur essendo comunque superiore alla media, questa non è particolarmente superiore al resto del Continente, i paesi che mantengono il sistema Ghent si assestano su valori decisamente più sostenuti. Un'analisi disaggregata per settori ci mostra che questa differenza è visibile principalmente all'interno del settore privato: se i tassi di sindacalizzazione nel settore pubblico sono simili (intorno all'80%, peraltro dato comparativamente elevatissimo) in entrambi i paesi, nel settore privato la densità sindacale rimane al di sopra del 60% in Danimarca, attestandosi invece solo al 38% in Norvegia (Visser 2015, dati 2009). Sulla base di questo esperimento naturale possiamo dedurre la presenza di un considerevole “effetto Ghent” sulla propensione dei lavoratori – almeno nel settore privato – a diventare membri di un sindacato; un effetto peraltro identificato già da svariate ricerche specifiche sul tema (cfr. Scruggs 2002).

Gli effetti di un'elevata densità sindacale sulle relazioni industriali e sul mercato del lavoro in genere non sono l'oggetto di questa tesi: diventano rilevanti per noi quando consideriamo i loro effetti sul sistema politico più in generale. In Scandinavia, le confederazioni sindacali dominanti trovano espressione diretta nella politica parlamentare tramite gli stretti rapporti con i locali partiti socialdemocratici, a cui esse sono legate “geneticamente”. Il periodo di espansione dei fondi sindacali, gli anni tra le due guerre mondiali, coincide con quello in cui i partiti socialdemocratici nordici diventano forze elettorali di primo piano, arrivando alla posizione di partito dominante nel periodo post-bellico e mantenendo comunque un ruolo chiave nel sistema dei partiti ancora oggi.

L'interesse dei sindacati a mantenere in funzione un sistema che garantisce loro un così grande numero di iscritti è evidente: la partnership con il partito naturale di governo dunque è stata fondamentale perché gli elementi definitori del modello Ghent non venissero alterati anche di fronte a mutamenti radicali nelle economie e nelle società di questi paesi: una questione di interessi di parte che influenza in modo decisivo una direttrice di policy.

In aggiunta, possiamo evidenziare anche una componente ideologica non indifferente a riguardo del ruolo che il sindacato concepisce per se stesso e in cui è concepito dagli altri attori del sistema. Il panorama sindacale di Danimarca e Svezia è stato dominato fin dall'inizio del XX secolo da organizzazioni settoriali organizzate in confederazioni unitarie a carattere riformista, che prediligono operare in spazi definiti su base contrattualistica all'interno del mercato del lavoro. Non era così negli anni '20 e '30 in Norvegia e Finlandia, in cui il movimento sindacale aveva una forte componente radicale e rivoluzionaria, per cui il sistema Ghent, date le ingenti risorse umane e finanziarie e il pervasivo controllo dello Stato che questo richiede, era visto come una "distrazione" da accogliere con scetticismo. Edling (2006: 110-111) attribuisce proprio a una politica più polarizzata e a relazioni industriali più conflittuali la ragione dell'indebolimento del sistema Ghent in Norvegia, tanto che lì fu proprio il partito socialdemocratico (*Det Norske Arbeiderparti*, in genere tradotto in italiano come "Partito Laburista") a prendere l'iniziativa di introdurre uno schema a gestione pubblica e a carattere universale, che prevedeva contributi sia dai lavoratori che dai datori di lavoro. È inoltre possibile dire che, pur partendo da una posizione di generica ostilità, anche i datori di lavoro avessero incentivi ad accettare un sistema a gestione sindacale: proprio perché si tratta di un sistema che inerentemente favorisce i sindacati riformisti, e che, almeno nella sua conformazione originale, non prevede un coinvolgimento diretto da parte dei datori di lavoro.

Una lettura politica della storia dei fondi di disoccupazione nei paesi nordici è interessante anche per un suo elemento apparentemente paradossale: i partiti e le forze sociali afferenti alla socialdemocrazia, generalmente associata all'universalismo del welfare, si dimostrano qui principali difensori di una formula inerentemente particolarista; i partiti liberali e conservatori invece preferirebbero un sistema a gestione pubblica e a copertura universale, o quantomeno un'attenuazione del legame tra sindacati di categoria e fondi di disoccupazione, mediante la promozione di fondi indipendenti e intersettoriali.

È altresì interessante notare, però, che nemmeno i rilevanti cambiamenti degli equilibri politici e ideologici degli ultimi decenni hanno comportato mutazioni radicali nella governance del sistema di assicurazione volontaria. Sebbene forze non-socialiste abbiano governato anche per lunghi periodi sia in Danimarca che Svezia, un'assicurazione obbligatoria e universale non è stata mai introdotta, e quando si è tentato di farlo, come in Svezia a inizio anni '90, si è subito tornati sui

propri passi (Parsons et al. 2003: 3). Gli interventi hanno generalmente riguardato la generosità dei trasferimenti, i criteri di eleggibilità e i requisiti contributivi, in genere nel senso di una maggiore preponderanza dell'elemento contributivo dell'individuo assicurato rispetto a quello del datore di lavoro (in Svezia) e della tassazione generale: a essere apertamente sfidata, almeno in questa fase, è la logica del "sistema Ghent", non il modello di assicurazione volontaria in sé. La visibile riduzione del numero di assicurati evidenziatasi in Svezia in seguito alle riforme degli anni 2000, consistite in una significativa riduzione del contributo statale ai fondi di disoccupazione e in un conseguente aumento delle quote d'iscrizione (Clasen e Viebrock 2008: 15), porta però a chiedersi se le due cose non siano nei fatti equivalenti: in fondo, anche nei tre paesi nordici "Ghent" è previsto un sistema di assistenza a carattere non contributivo, meno generoso per chi non ha maturato i requisiti per la piena assicurazione di disoccupazione, ma non dissimile da quanto in altri paesi è riservato a tutti i privi di occupazione. Il fenomeno è certo da osservare con attenzione, ma dati i livelli di copertura ancora notevoli garantiti si può ancora parlare di "erosione" (Böckerman e Uusitalo, 2006; v. anche Lind, 2009) e non di superamento.

Riassumendo, un modello di assicurazione volontaria di tipo Ghent può prosperare in presenza di due elementi:

1. Un movimento sindacale ben organizzato e ideologicamente moderato (nel senso di "non rivoluzionario");
2. Una forte volontà politica nel mantenere gli elementi centrali del modello, essenzialmente mediante un costante e generoso sostegno finanziario.

La condizione 2. è la più importante, in quanto genera una dinamica auto-rinforzante, ma l'esperienza storica di altri paesi ci dimostra che anche la condizione 1. è imprescindibile. Si tratta di elementi rari per la prima metà del XX secolo, e solo le peculiari condizioni politiche createsi nei paesi del Nord Europa prima e dopo la Seconda Guerra Mondiale possono davvero giustificare una tale perduranza.

La stabilità istituzionale del modello nordico di assicurazione di disoccupazione è sicuramente degna di nota, ma non si tratta di un caso unico: la *path dependency* è ovunque un fenomeno assai visibile per questa particolare politica sociale. Concentrarsi troppo su questa particolare forma di management privatistico porta a perdere di vista quello che è davvero cambiato nel corso dei decenni: l'incremento dell'intervento diretto dello Stato sotto forma di regolatore e soprattutto di finanziatore. I sistemi Ghent moderni si presentano effettivamente come sistemi a carattere pubblicistico la cui gestione è devoluta ad attori privati: considerarli meramente, come erano agli inizi, mutualità private a parziale partecipazione pubblica è come minimo riduttivo.

Capitolo 2. L'assicurazione di disoccupazione oggi: le caratteristiche chiave nei paesi Ocse

Il primo capitolo di questa tesi si è concentrato sul processo di transizione che ha portato l'assicurazione di disoccupazione a diventare, da materia legata all'iniziativa volontaria di mutualità private, una delle principali prestazioni di sicurezza sociale offerte dagli Stati. Abbiamo visto che già dalla Seconda Guerra Mondiale il dibattito tra assicurazione obbligatoria pubblica e quella a partecipazione volontaria devoluta alle associazioni dei lavoratori si era definitivamente risolto verso la prima soluzione, salvo la peculiare e localizzata eccezione dei paesi nordici. Ma la volontarietà o obbligatorietà della contribuzione è solo uno degli elementi su cui i modelli nazionali di assicurazione di disoccupazione possono differire tra loro – e, all'atto pratico, dato il massiccio ruolo dello Stato in forma di finanziatore negli schemi Ghent superstiti, oggi non è nemmeno il più importante.

In questo paragrafo tenteremo una classificazione³ dei diversi modelli istituzionali e meccanismi di finanziamento che caratterizzano i programmi di spesa sociale specificamente mirati alla compensazione dello stato di disoccupazione, in particolare di quelli in vigore oggi nei paesi membri dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (Ocse), la quale tiene un'estensiva banca dati sui programmi di sicurezza sociale attivi nei suoi paesi membri.

Questo capitolo è diviso in due parti. La prima riguarda gli aspetti cosiddetti di “*input*”: i metodi di contribuzione al sistema, in che modo le amministrazioni se ne fanno carico e qual è la parte della popolazione per cui i benefit sono esplicitamente o implicitamente accessibili (che noi chiameremo “criteri di elegibilità”). La seconda si dedica all'analisi degli aspetti di “*output*”, ossia quelli che riguardano più strettamente l'erogazione delle prestazioni: livelli di compensazione del precedente reddito da lavoro (anche tassi di sostituzione, dall'inglese *replacement rates*), durata massima per cui si possono ricevere i benefit, e ammontare delle spese per i trasferimenti e per l'amministrazione dei programmi.

2.1 “Assicurazione di disoccupazione” e “assistenza di disoccupazione”: definizione, casi di coesistenza e di reciproca sostituzione

Nelle fonti di lingua inglese (non tanto in italiano) “*unemployment insurance*” è spesso utilizzato come un termine onnicomprensivo, come fosse sinonimo di “*unemployment benefits*”. È bene

³ Pur non facendo direttamente uso di quei dati, la classificazione che segue è largamente ispirata (categorie di analisi e fonti di riferimento) a quella presentata, per i soli paesi dell'Unione europea, in Esser et al. 2013.

dunque delimitare il campo delle casistiche per cui possiamo parlare propriamente di “assicurazione di disoccupazione”.

Riprendendo dalla definizione usata da Atkinson e Micklewright (1991: 1688-1693), consideriamo “assicurazione di disoccupazione” i programmi che prevedano una qualche forma di obbligo contributivo per il beneficiario. La presenza di questo obbligo è una delle ragioni principali che spiega perché il tasso di copertura di un tipico schema di assicurazione di disoccupazione, anche se formalmente esteso a tutte le categorie di lavoratori, generalmente non è pari al totale dei potenziali eligibili: è sempre possibile che un lavoratore non sia stato in grado di maturare il periodo di contribuzione previsto dalla legge. Vedremo più avanti che non è comunque necessario che il livello di compensazione per i beneficiari sia poi commisurato al reddito precedentemente detenuto, e nemmeno che lo schema sia primariamente finanziato attraverso i contributi degli assicurati.

Se invece non è previsto alcun obbligo contributivo, possiamo parlare più propriamente di “assistenza di disoccupazione” (calco da “*unemployment assistance*”). Altra caratteristica dell’assistenza di disoccupazione è quella di prevedere una qualche forma di *means-testing*, una prova dei mezzi di sostentamento del beneficiario, spesso a livello dell’intero suo nucleo familiare: in genere l’assicurazione di disoccupazione non prevede controlli di questo tipo. Infine, ma non sempre, questo genere di sussidio viene conferito per un periodo di tempo illimitato, purché il ricevente rimanga attivamente in cerca di lavoro; l’assicurazione di disoccupazione può essere ottenuta invece solo per un periodo limitato (con la notevole eccezione del Belgio). In sintesi, l’assistenza di disoccupazione ha condizioni di partecipazione meno stringenti e ha lo scopo prefissato, seppure a un livello di compensazione di reddito più basso, di raggiungere una virtuale completa copertura della popolazione in stato di disoccupazione.

Si tratta di una ripartizione abbastanza grezza. Nei fatti, un sistema di welfare moderno prevede in genere varie forme di sostegno al reddito per chi si trova in condizioni di bisogno distinte dal sussidio di disoccupazione: in alcuni casi può non esserci una chiara distinzione tra assistenza di disoccupazione e altre forme di assistenza. In questa sede, seguendo la classificazione usata dall’Ocse (2014), considereremo “assistenza di disoccupazione” gli schemi mirati specificamente a chi, trovandosi in stato di disoccupazione, non ha più diritto a benefit la cui elegibilità si ottiene per via contributiva.

Ai nostri scopi fare questa differenziazione è utile perché serve a mettere in luce una differenza concettuale: in alcuni paesi sono presenti forme di assistenza di disoccupazione, ma non di assicurazione di disoccupazione. Nell’area Ocse quest’ultimo è il caso di Australia e Nuova Zelanda, i cui schemi di protezione contro la disoccupazione non prevedono alcuna forma di contribuzione obbligatoria e sono finanziati dalla tassazione generale. Diversi altri paesi hanno

invece un sistema di assistenza di disoccupazione complementare, che tipicamente entra in funzione quando il beneficiario ha terminato il periodo coperto dall'assicurazione o non ha raggiunto i requisiti contributivi. In alcuni casi la caratteristica di complementarità è particolarmente evidente, come del caso della Svezia: i benefit non sono soggetti alla prova dei mezzi ed è prevista una durata massima (300 giorni, 450 per chi ha famiglia a carico: le stesse condizioni dello schema assicurativo); in altri casi (es. Irlanda, Finlandia, Germania, Regno Unito) non c'è una durata massima, ma ciò è controbilanciato da un *means-testing* più stringente che li rende più simili a un normale programma di assistenza sociale.

La maggior parte dei paesi Ocse si limita a schemi a carattere assicurativo, anche se nella grande maggioranza di essi esistono prestazioni di assistenza sociale “di ultima istanza”, che nei fatti assolvono la stessa funzione degli schemi di *unemployment assistance*. Nei paesi Ocse gli unici a difettare di un qualsiasi meccanismo sistematico di quest'ultimo tipo che non sia collegato a stato di anzianità o altre forme di inabilità al lavoro erano, al 2014, Cile, Italia, Turchia e Stati Uniti – se per questi ultimi escludiamo il programma federale SNAP, i cui benefit, colloquialmente noti come *food stamps*, sono vincolati all'acquisto di prodotti alimentari. La situazione è riassunta nella Tabella 2.1: si noti che tutti i paesi membri dell'organizzazione prevedono una forma di protezione dalla disoccupazione organizzata a livello nazionale, con la sola eccezione del Messico.

Tabella 2.1: Sistemi di assistenza e di assicurazione di disoccupazione nei paesi Ocse, 2014

Solo assistenza	Solo assicurazione	Assicurazione e assistenza
<ul style="list-style-type: none"> - Australia - Nuova Zelanda 	<ul style="list-style-type: none"> - Belgio (s) - Canada (s) - Cile (+ UISA⁴) dati 2013 - Repubblica Ceca (s) - Danimarca (s) - Ungheria (s, UA pre-pensionati) - Islanda (s) - Israele (s) - Italia - Giappone (s) - Corea del Sud (s) - Lussemburgo (s) - Paesi Bassi (s) - Norvegia (s) - Polonia (s) - Slovacchia (s) - Slovenia (s) - Svizzera (s, UA alcuni cantoni) - Turchia - Stati Uniti ("food stamps"+ UA in alcuni stati) 	<ul style="list-style-type: none"> - Austria - Estonia - Finlandia - Francia - Germania - Grecia (UA trascurabile) - Irlanda - Portogallo - Spagna - Svezia - Regno Unito

Da Ocse, Benefit and Wages: Country specific information (2014). Lettonia (ammessa nel 2016) non inclusa.

2.2 Schemi a carattere assicurativo: meccanismi di finanziamento e criteri di eleggibilità

Dopo aver depurato il campo dai programmi a carattere non assicurativo, possiamo dare un primo sguardo a quelli che prevedono qualche forma di contribuzione. Esamineremo:

- **la ripartizione del finanziamento** tra i tre attori fondamentali: Stato, lavoratori e datori di lavoro nelle rispettive combinazioni. In particolare è importante guardare al ruolo dello Stato non solo in qualità di organizzatore del sistema e di collettore dei contributi, ma anche in qualità esso stesso di finanziatore, attingendo direttamente a risorse provenienti dalla tassazione generale.
- quali sono i **criteri di eleggibilità**. È un primo spartiacque per il nostro elaborato, in quanto introduciamo un indicatore fondamentale per l'analisi dell'impatto dell'assicurazione di disoccupazione: il concetto di "copertura" (*coverage*). Questo aspetto ha due dimensioni:

⁴ In Cile, oltre a un sistema di assicurazione di disoccupazione interamente finanziato dallo Stato, che prevede però requisiti contributivi temporali, è previsto un parallelo, e più antico, schema di *unemployment insurance severance accounts*: un concetto simile al "trattamento di fine rapporto" italiano, finanziato da lavoratori e datori di lavoro. Lo schema prevede anche una contribuzione pubblica ed è accessibile in via alternativa all'altro.

- prima di tutto, vedremo se si riscontrano limitazioni alla partecipazione di determinati gruppi di lavoratori (es. lavoratori autonomi) agli schemi di assicurazione di disoccupazione;
- poi, all'interno del gruppo dei formalmente eligibili, analizzeremo quali siano i criteri contributivi: durata della contribuzione e ammontare del contributo.

2.2.1 Organizzazione finanziaria: chi contribuisce, e in che misura

Sin dagli albori dell'assicurazione di disoccupazione si è sperimentato con numerose combinazioni di fonti di finanziamento. Se le forme originarie di sistema Ghent prevedevano un'integrazione, da parte degli uffici pubblici, di spese sostenute dagli iscritti agli schemi, in altri paesi fin dal primo momento un ruolo importante venne dato ai datori di lavoro: è il caso degli Stati Uniti, in cui il peso della contribuzione formalmente ricade esclusivamente su di essi. Già negli anni '20 gran parte dei sistemi in vigore presentavano un meccanismo di finanziamento tripartito: Stato, dipendenti e datori di lavoro partecipavano tutti, sia pure in proporzioni significativamente variabili.

La situazione oggi non è diversa: con alcune significative eccezioni, gran parte degli schemi di assicurazione di disoccupazione è finanziato in maniera tripartita. Quello che può sorprendere però è la grande variabilità del livello di impegno richiesto a ciascuna delle parti: se in alcuni paesi il tasso di contribuzione richiesto è significativo e costituisce una parte non indifferente del costo del lavoro, in altri il ruolo dello Stato è predominante: i costi derivanti dal rischio di disoccupazione sono dunque sopportati non tanto dai soggetti o dai responsabili più diretti della perdita di impiego, ma dalla cittadinanza nel suo complesso mediante un massiccio ricorso alla tassazione generale.

Una misura della ripartizione del finanziamento nei paesi Ocse è fornita nella Tabella 2.2. Nel seguito provvederemo a decifrarne i risultati: premettiamo che, specialmente nel caso del finanziamento pubblico, non è generalmente possibile individuare una misura univoca di ripartizione del suo peso.

Tabella 2.2: Tipo di contribuzione e aliquote per dipendenti e datori di lavoro, paesi Ocse, 2014

Paese	Tipo di contribuzione pubblica	Contribuzione dipendenti (in % salari)	Contribuzione datori di lavoro (in % salari)
Austria	copre deficit	3	3
Belgio	copre deficit	0,87	1,46 (3,06 in alcuni casi)
Canada (2013)	nessuna	1,88	2,63
Repubblica Ceca	copre deficit	0 (1,2 autonomi)	1,2
Cile	UI: 100% UISA: contributo fisso	UI: 0 UISA: 0,64 (solo indetermin.)	UI: 0 UISA: 2,4 (3 determ.)
Corea del Sud	nessuna	0,695	2,25
Danimarca	sussidio	8 + <i>membership fee</i> (varia per fondo)	0 (volontario + G-Days)
Estonia	nessuna	2	1
Finlandia	32,66 euro al giorno a disoccupato	tra 0,7 e 0,9	in media 2,2
Francia	solo UA	2,4	4,3 (di più per temporanei)
Germania	copre deficit	1,5 (3 autonomi)	1,5
Giappone	13,8% costi, 18,3% per lavoratori stagionali	0,5 (alcune 0,6)	0,85 (alcune 0,95, costruzioni 1,05)
Grecia	sussidio	1,83	3,17

Irlanda	copre deficit	parte di SS (4% sopra tetto settimanale)	parte di SS (4,25 o 10,25 sopra tetto settimanale)
Islanda	nessuna	0	parte di SS (7,79)
Israele	0,06 a persona	0,01 a 0,21	0,03 a 12
Italia	costi amministrativi	0 (0,3 sopra 50 dipendenti)	1,61 (2,41 costruzioni) supplementi in base a dimensione dell'azienda (3,4 oltre 50 dip.)
Lussemburgo	contributo fisso + tassa	tassa	tassa
Norvegia	copre deficit	parte di SS (8,2% lordo)	parte di SS (14,1% lordo con eccezioni)
Paesi Bassi	nessuna	in media 4,2 (include malattia e maternità)	4,2 + 1,47 (media) (include malattia e maternità)
Polonia	copre deficit	0	2,45
Portogallo	nessuna	5,14*	5,14*
Slovacchia	copre deficit	1 (2 volontari)	1
Slovenia	sussidio	0,14 (0,2 autonomi)	0,06
Spagna	sussidio	1,55	da 5,5 a 7,7
Stati Uniti	costi amministrativi	0 (ecc. AK, NJ, PA)	6% standard, varia tra 0,6 e 10
Svezia	nessuna	<i>membership fee</i> (0,37 min autonomi)	2,91
Svizzera	prestiti a tasso di mercato	1,1 (1,6 oltre 10500 Fr)	1,1 (1,6 oltre 10500 Fr)

Turchia	1 salario mensile	1	2
Ungheria	sussidio	1,5	parte di SS (27)
Regno Unito	copre deficit	parte di SS (9,05)	parte di SS (11,9)

Da U.S. Social Security Administration e ISSA, *Social Security Programs Throughout the World*, Europe 2014, Asia and the Pacific 2014, Americas 2013.

Tipologia di finanziamento pubblico

In tutti i paesi Ocse (con le eccezioni che conosciamo) l'assicurazione di disoccupazione è organizzata dai pubblici uffici: ma ciò non vuol dire che essi si assumano sempre una parte consistente dei costi per essa. In diversi di essi, tra cui spiccano Canada, Francia, Paesi Bassi e Portogallo, non è prevista alcuna contribuzione proveniente dalla tassazione generale; in altri, come negli Stati Uniti, il governo si limita a coprire i costi amministrativi del sistema. C'è poi il caso della Svizzera, in cui, oltre ai costi amministrativi, eventuali deficit dei fondi vengono coperti non *ad libitum* ma tramite prestiti governativi a tasso di mercato. In questi paesi, dal punto di vista formale, i fondi sono dunque "autosufficienti", anche se questa visione, specie nel caso di consistente contribuzione da parte dei datori di lavoro, può essere piuttosto fuorviante.

In altri invece il ruolo dello Stato come finanziatore è predominante. In Lussemburgo, ad esempio, il governo stanziava una somma specifica che copre l'intero funzionamento dello schema: dipendenti e datori di lavoro non intervengono sotto forma di contributi ma con una specifica imposta di solidarietà. Anche altri paesi sussidiano i loro fondi di disoccupazione con una somma fissa predeterminata, che però non copre la loro intera dotazione. Nella maggioranza relativa dei casi il governo si limita a coprire qualsiasi deficit dei fondi: non è dunque necessario che contributi individuali e spese si trovino a un livello di equilibrio.

Lavoratori

Alcuni paesi non richiedono nessuna partecipazione finanziaria da parte degli assicurati, ma prevedono comunque un periodo di "contribuzione", ossia requisiti minimi, quasi sempre temporali, di partecipazione alla forza lavoro necessari a ottenere il diritto di ricevere le prestazioni. Esempi di questo approccio sono Repubblica Ceca, Islanda, Polonia, Stati Uniti e, per le imprese inferiori a 50

dipendenti, Italia; anche in Svezia la partecipazione ai fondi di disoccupazione può essere a titolo gratuito.

Negli altri paesi per i lavoratori è richiesto un contributo specifico, indicato con una percentuale del reddito percepito lordo mensile. In genere non si tratta di una percentuale elevata: c'è la significativa eccezione della Danimarca, in cui i contributi sociali, a cui poi si somma la quota di iscrizione alle casse mutue, è pari all'8% di uno stipendio, ma nella maggior parte dei casi la percentuale non supera il 2%; in alcuni paesi, come Slovenia e Israele, questa è inferiore allo 0,2%. Bisogna anche tener conto di alcuni paesi in cui le contribuzioni per l'assicurazione di disoccupazione non sono rappresentate una voce distinta rispetto a quella prevista per altre forme di sicurezza sociale – pensioni, malattia, infortuni – rendendo questa voce poco utile.

Il fattore comune che si può osservare è che il “premio” richiesto agli assicurati è generalmente poco consistente. Con la parziale eccezione della Danimarca, che peraltro non comporta particolari differenze a livello pratico, il livello di contribuzione richiesta ai potenziali beneficiari è assai lontano da quello che un meccanismo più propriamente assicurativo richiederebbe: la sostenibilità dei sistemi attualmente in vigore non può, con questi tassi di contribuzione, fondarsi su di essi.

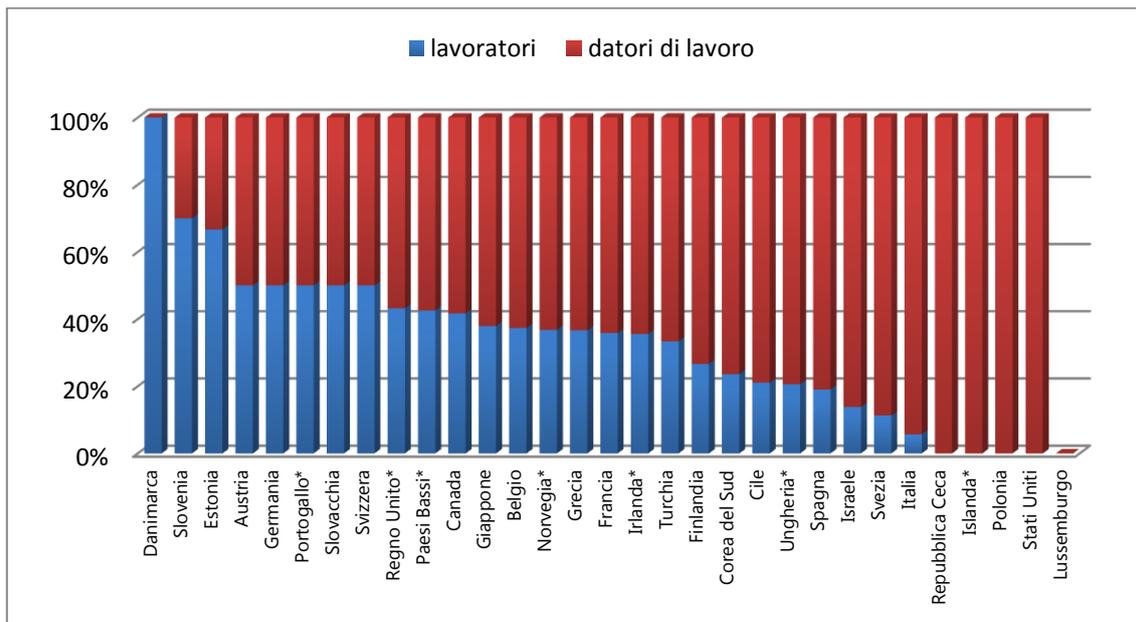
Datori di lavoro

Tutti gli schemi oggi in vigore prevedono un contributo da parte dei datori di lavoro. Questo è generalmente più sostanzioso di quanto richiesto ai loro dipendenti, anche se costituisce solo una frazione minoritaria dei requisiti contributivi complessivi per la sicurezza sociale che le aziende hanno in carico.

Qui spiccano i paesi della penisola iberica, in cui questo tasso è superiore al 5%; in Spagna, per lo specifico caso dei lavoratori a termine o interinali, ben il 7,7%. Anche negli Stati Uniti la contribuzione richiesta è generalmente importante, ma varia drammaticamente tra gli stati membri: in media è il 6%, con picchi del 10%. In Israele, dove la contribuzione di Stato e lavoratori è trascurabile, questo tasso può arrivare anche al 12%.

La ripartizione del peso contributivo tra lavoratori e datori di lavoro è presentata graficamente nella Figura 2.1.

Figura 2.1: Ripartizione della contribuzione tra datori di lavoro e lavoratori, percentuale, 2014



Fonte: Social Security Programs Throughout the World, 2014 (Cile, Canada, Stati Uniti: dati 2013). Per i paesi in cui sono previste diverse aliquote contributive, è stato usato un valore medio; per quelli in cui non c'è una specifica voce contributiva riservata all'assicurazione di disoccupazione (indicati con *), sono qui presentate le aliquote per il sistema di sicurezza sociale generale.

È infine importante tenere conto di una categoria intermedia tra queste due, quella dei lavoratori autonomi. In molti paesi i lavoratori autonomi non hanno accesso al sistema nazionale di assicurazione di disoccupazione, o possono iscriversi ad esso solo su base volontaria. In alcuni paesi invece anch'essi sono coperti dall'assicurazione obbligatoria, ma pagano contributi generalmente più elevati, per far fronte al mancato contributo proveniente dal datore di lavoro. Nel caso tedesco questo è particolarmente evidente: le due aliquote dell'1,5%, uguali per entrambe le categorie, vengono riunite in un'unica aliquota del 3% per gli autonomi che, volontariamente, scelgono di far parte dello schema nazionale.

2.2.2 Criteri di eleggibilità

Categorie escluse

Abbiamo visto che una delle critiche fondamentali all'assicurazione di disoccupazione a partecipazione volontaria è quella di non essere in grado di coprire intere categorie, e in particolar modo quelle ad alto rischio. Nemmeno l'assicurazione obbligatoria, però, nasce come "universale":

nella maggior parte dei paesi erano e sono ancora previste espresse esclusioni per intere e consistenti categorie di lavoratori.

Tipicamente, gli schemi nati a inizio '900 tendevano a escludere tutte quelle categorie per cui non era possibile fare una precisa distinzione tra lavoratore autonomo e subordinato. L'esempio principe è quello dei lavoratori agricoli: il carattere intermittente, spesso informale di questa occupazione rendeva tecnicamente difficile applicare il principio dell'assicurazione obbligatoria, e neanche le mutualità volontarie – con la solita eccezione della Danimarca – trovarono molto seguito in questo settore. Solitamente esclusi erano anche lavoratori domestici e vari tipi di professioni definibili come “intellettuali”. Anche i lavoratori pubblici, specificamente i dipendenti governativi, erano esclusi esplicitamente o implicitamente in ragione della “particolare sicurezza” del loro posto di lavoro (ILO 1925: 14-17).

Oggi gran parte degli schemi vigenti non prevedono esplicite segregazioni per categorie occupazionali, ma ciò non vuol dire che non esistano ancora limitazioni consistenti. Il caso più evidente è quello dei lavoratori autonomi, che sono inclusi nello schema standard di assicurazione obbligatoria solo in pochi paesi (Repubblica Ceca, Islanda, Slovenia, Ungheria); in molti altri paesi questi possono invece optare volontariamente per l'assicurazione nazionale, generalmente dietro pagamento di quote di partecipazione più elevate – si veda il già menzionato caso di Austria e Germania. In altri invece neanche la possibilità di iscriversi volontariamente è prevista: spiccano Francia e (al 2014) Italia, mentre il Regno Unito rende disponibile solo lo schema di *unemployment assistance*.

Altra macrocategoria per cui le disposizioni variano sono i dipendenti pubblici. In quello che è probabilmente un *proxy* di diverse culture amministrative e della più o meno forte perdurante dominanza del modello weberiano di amministrazione, in molti paesi a questa tipologia di lavoratori è riservato un regime specifico, che non prevede la possibilità di ricevere normali prestazioni di disoccupazione. Non sono previsti regimi differenziati per i dipendenti pubblici nei paesi nordici, negli anglosassoni (Canada, Regno Unito, Stati Uniti), in Germania, in Benelux e in diversi paesi dell'Europa centro-orientale; in altri paesi esiste un sistema apposito (es. Spagna). Austria, Cile, Francia, Grecia e Italia continuano a non ammettere prestazioni assicurative in nessuna circostanza.

Requisiti contributivi

Per i formalmente eligibili rimane un'ulteriore barriera, quella più importante: i requisiti contributivi richiesti per poter fruire del sussidio. Questi sono quasi ovunque definiti in termini temporali, come il numero di giorni, settimane, mesi o anni passati in stato di occupazione in un

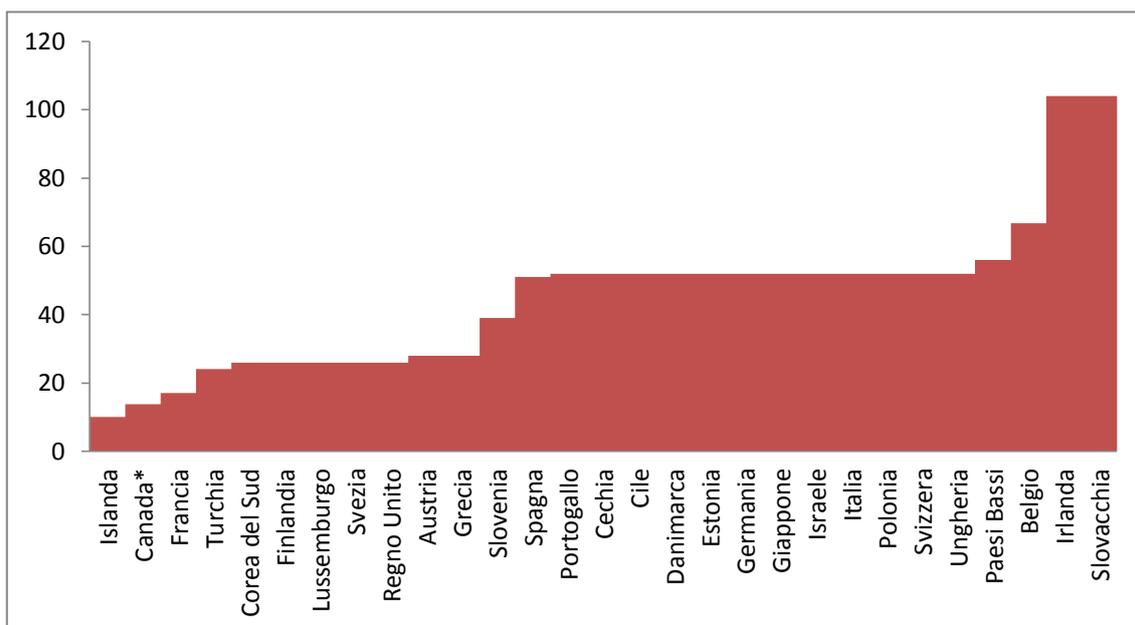
periodo di tempo di riferimento. Ci sono due significative eccezioni: la Norvegia, per cui viene preso in considerazione un reddito minimo per l'anno precedente, e molti degli Stati Uniti d'America, che usano un principio simile. Una minoranza di questi usa comunque come criterio le settimane o le ore lavorate in un periodo di riferimento.

Non è semplice portare questi requisiti, molto frammentati e talvolta differenti tra varie categorie di età e di lavoratori, a fattore comune. Qui presenteremo i requisiti minimi di contribuzione che permettono di ottenere un trasferimento in forma piena – alcuni paesi prevedono trasferimenti ridotti per periodi di contribuzione più brevi.

In circa due terzi dei paesi Ocse (21) il periodo di tempo passato in stato di occupazione richiesto per accedere all'assicurazione di disoccupazione è compreso tra 26 settimane (sei mesi) e 52 settimane (un anno). Per 11 di questi – tra cui Italia, Germania, Giappone e Danimarca – il periodo richiesto è 52 settimane; Svezia, Regno Unito, Portogallo, Lussemburgo, Finlandia e Corea del Sud si fermano a 26. Ci sono vari paesi sia sopra che sotto questa soglia: in Francia bastano 17 settimane, l'Islanda spicca con le sue 10 settimane. Altri paesi poi richiedono una durata di contribuzione superiore a un anno: i lavoratori belgi compresi tra 36 e 50 anni di età devono lavorare almeno 468 giorni; in Irlanda e Slovacchia si arriva al valore massimo, due anni.

Questa presentazione aiuta a rendere l'idea ma non è completa: non conta solo il numeratore, ossia il periodo di "contribuzione" richiesta, ma anche il denominatore, ossia il periodo di tempo sulla quale questo viene calcolato. Il caso dei Paesi Bassi è lampante: una breve prestazione di disoccupazione della durata di sole 13 settimane viene erogata a chi ha lavorato in 26 settimane delle ultime 36; per accedere a un sussidio più duraturo – che può potenzialmente arrivare a oltre tre anni, inconsuetamente generoso – è necessario aver lavorato almeno 52 giorni all'anno in quattro dei cinque anni precedenti. Non è dunque possibile dare una valutazione univoca: quello che per un nuovo entrante nel mercato del lavoro è un sistema particolarmente sconveniente è più generoso della media per i meglio inseriti.

Figura 2.2: Durata periodo di contribuzione (settimane), paesi Ocse, 2013-2014

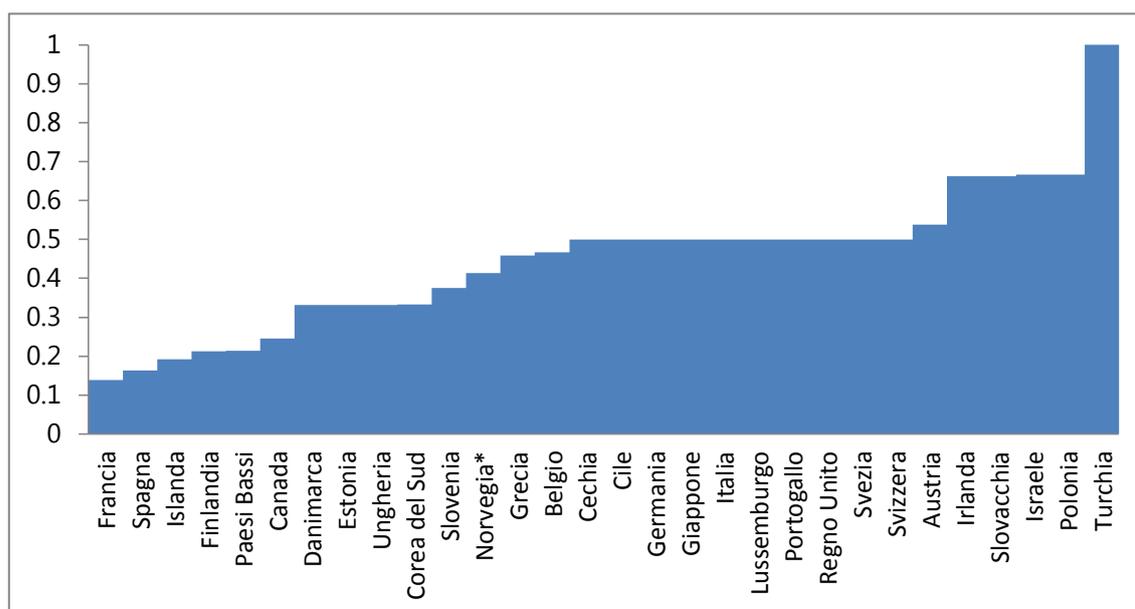


Elaborazione su dati Social Security Programs Throughout the World, 2014 (Cile, Canada: dati 2013). Stati Uniti omessi, Canada indicato in ore, convertite in base alla durata della settimana lavorativa media.

Nella Figura 2.3 che segue abbiamo tentato di contestualizzare ulteriormente la durata del periodo di contribuzione richiesto, mettendo a rapporto il tempo minimo da passare in stato di occupazione e il periodo di riferimento in cui questo viene calcolato.⁵ Generalmente il numero il rapporto è di circa 1:2: laddove sono richiesti sei mesi di contributi, questi sono calcolati su un anno; laddove è richiesto un anno, su due anni. L'unico paese in cui è richiesto l'essere stati occupati per un periodo senza interruzioni prima di ricevere i benefit è la Turchia: sebbene il periodo di contribuzione sia relativamente basso per gli standard Ocse, 120 giorni, non sono ammessi *gap* in questo lasso di tempo. Altri paesi come Francia e Spagna si trovano all'estremo opposto, utilizzando periodi di riferimento comparativamente lunghi: in Spagna l'anno di contribuzione richiesto può essere maturato in un arco di sei; in Francia ai poco stringenti requisiti contributivi si accompagna un periodo di riferimento molto dilatato (due anni e quattro mesi).

⁵ Questo metodo ci permetterà di includere nuovamente ai fini dell'analisi la Norvegia, per cui tale rapporto è stato calcolato dividendo il reddito minimo di eleggibilità per quello medio di un individuo tra 45 e 64 anni nel 2014 (Statistics Norway, "Income after tax for households", Singles 45-64 years, 2014)

Figura 2.3: Rapporto tra periodo di contribuzione e periodo di riferimento in settimane, paesi Ocse, 2013-2014



Elaborazione su dati Social Security Programs Throughout the World, 2014 (Cile, Canada: dati 2013). Stati Uniti omessi.

2.2.3 Eligibilità e criteri contributivi: una classificazione di policy

Sulla base di quanto rilevato finora, è possibile costruire una preliminare distinzione tra schemi di assicurazione di disoccupazione nazionali in base alla restrittività delle barriere all'accesso. È possibile fare un incrocio delle due variabili qui discusse: l'esistenza di categorie occupazionali esplicitamente escluse dalle prestazioni di disoccupazione a carattere assicurativo, e l'ammontare del periodo di contribuzione, calcolato sia in termini assoluti che relativi rispetto al lasso di tempo di riferimento in cui tale requisito può essere maturato. Si tratta di una rudimentale misura da cui possiamo iniziare a fare delle ipotesi sull'effettivo livello di universalità di questi schemi.

I risultati sono presentati nella *heat map* sottostante (Figura 2.4). Gran parte dei paesi Ocse si trova nella parte alta a destra della tabella: poche categorie sono escluse di diritto e i criteri di partecipazione in termini contributivi sono relativamente poco restrittivi. In Europa fanno eccezione Slovacchia, Belgio, Polonia e in particolare Irlanda, l'unico paese a coniugare requisiti contributivi stringenti e un numero rilevante di categorie occupazionali escluse.

Andando alla ricerca di distinti "modelli regionali", magari sulla scorta della classica categorizzazione di Gøsta Esping Andersen dei tre (o quattro) *worlds of welfare capitalism*⁶ (1990),

⁶ Il dibattito sulla possibilità di ricondurre i modelli di welfare nazionale delle economie più sviluppate a fattori comuni, e su quanti effettivamente siano i distinti *cluster* di paesi – se, come in Esping-Andersen, uno "liberale" proprio dei

incontriamo delle analogie e qualche incongruenza. Ad esempio, i paesi dell'Europa continentale sono sparsi senza molto criterio nelle categorie di mezzo, e tra quelli dell'Europa del Sud, che la letteratura dei modelli di welfare vuole contraddistinti da un marcato particolarismo, c'è la parziale eccezione del Portogallo, che pur in presenza di criteri contributivi relativamente severi non prevede alcuna restrizione categoriale.

È anche importante osservare come, nonostante la concentrazione nei quadranti medio-alti, tutte le possibili combinazioni siano rappresentate da almeno uno schema. Se c'è correlazione tra universalismo formale e liberalità dei criteri contributivi, questa non è particolarmente pronunciata. A confondere ulteriormente le idee c'è la collocazione dei sistemi volontari nordici nei riquadri più alti, indice di una possibile relazione tra volontarismo e (almeno potenziale) universalismo.

È possibile supporre che i paesi nell'angolo alto a destra avranno un maggior livello di copertura: un maggior numero di lavoratori attivi potenzialmente eligibili per l'assicurazione di disoccupazione. È anche possibile, anche se si tratta di un'assunzione difficile da mantenere, che a questi coincida anche una proporzione più elevata di effettivi recipienti delle prestazioni di disoccupazione, e magari anche un costo più elevato per le casse dello Stato. Ma questo esercizio, e quello precedente sulle fonti di finanziamento, ci è utile principalmente a un altro fine: mostrare come esista una notevole variabilità in elementi istituzionali cruciali anche tra paesi prossimi geograficamente e culturalmente.

paesi anglosassoni, uno "conservatore" proprio dell'Europa continentale e, pur con importanti specificità, meridionale, e uno "socialdemocratico" proprio dei paesi nordici – è molto vivace: per una visione d'insieme, cfr. Arts e Gelissen 2002.

Figura 2.4: Classificazione schemi di assicurazione di disoccupazione, restrittività formale (categorie escluse) e sostanziale (requisiti contributivi), paesi Ocse, 2013-2014

	più restrittivi	medio-basso	medio-alto	meno restrittivi
no categorie escluse	Slovacchia	Repubblica Ceca, Portogallo	Danimarca (v), Estonia, Slovenia, Svezia (v), Ungheria	Finlandia (v), Islanda
una categoria esclusa	Belgio, Israele, Polonia	Germania, Giappone, Svizzera	Austria, Lussemburgo, Paesi Bassi*, Norvegia*, Regno Unito, Spagna	Canada
più categorie escluse	Irlanda	Cile, Italia, Turchia	Grecia	Corea del Sud, Francia

Classificazione a punti (0-5), I parametri formali presi in considerazione sono il numero di settori professionali specifici esclusi e non coperti da altri schemi, in particolare dipendenti pubblici e lavoratori autonomi (0-2). I parametri sostanziali sono la durata del periodo di eleggibilità e quella del periodo di riferimento per il calcolo della contribuzione. Il primo parametro varia da 0 a 2 a seconda del posizionamento dello Stato in rapporto agli altri. Il secondo tempera il primo, eventualmente aggiungendo o togliendo un punto. I diversi colori corrispondono alla scala 0-5. Fonti: Fonte: Social Security Programs Throughout the World, 2014 (Cile, Canada: dati 2013).

2.4 Durata dei benefit e tasso di sostituzione: una moltitudine di varietà nazionali

Lo sguardo sui criteri di eligibilità, oltre a fornire una limitata clusterizzazione, è servito a mettere in luce la più grande difficoltà che si incontra nel tentativo di comparare gli schemi nazionali di assicurazione di disoccupazione: una amplissima variabilità di soluzioni scelte, segmentate per anzianità contributiva e anagrafica, e la frequente commistione con le altre tipologie di assicurazione sociale finalizzate alla mitigazione della povertà.

Passando al lato di “*output*”, ossia l’ammontare effettivo delle prestazioni erogate e la loro durata, la questione si fa se possibile ancora più complicata e una presentazione accurata di un gran numero di varietà istituzionali diventa pressoché impossibile in spazi brevi. Cercheremo quantomeno, sulla scorta di altri lavori di sintesi di questo genere (Esser et al. 2013, Commissione europea 2016) di presentare le principali differenze tra i paesi Ocse e quali sono gli elementi a cui è necessario prestare la maggiore attenzione.

Prima di andare ad analizzare fino a che punto gli schemi di assicurazione di disoccupazione nazionali svolgono una funzione di sostituzione del precedente reddito da lavoro, è preferibile per questioni di chiarezza presentare la durata per cui queste prestazioni sono erogate. Non è infatti possibile scindere questi due elementi: nella grande maggioranza dei casi i tassi di sostituzione hanno un andamento decrescente con il passare del tempo o con l’aumento del reddito pregresso del beneficiario, e la durata dei benefit dipende spesso da requisiti contributivi o altre circostanze oggettive come l’età o la partecipazione a politiche attive del lavoro. In altre parole, non è possibile dire quanto generoso è un sistema di assicurazione di disoccupazione senza sapere chi riceve i benefit e per quanto tempo.

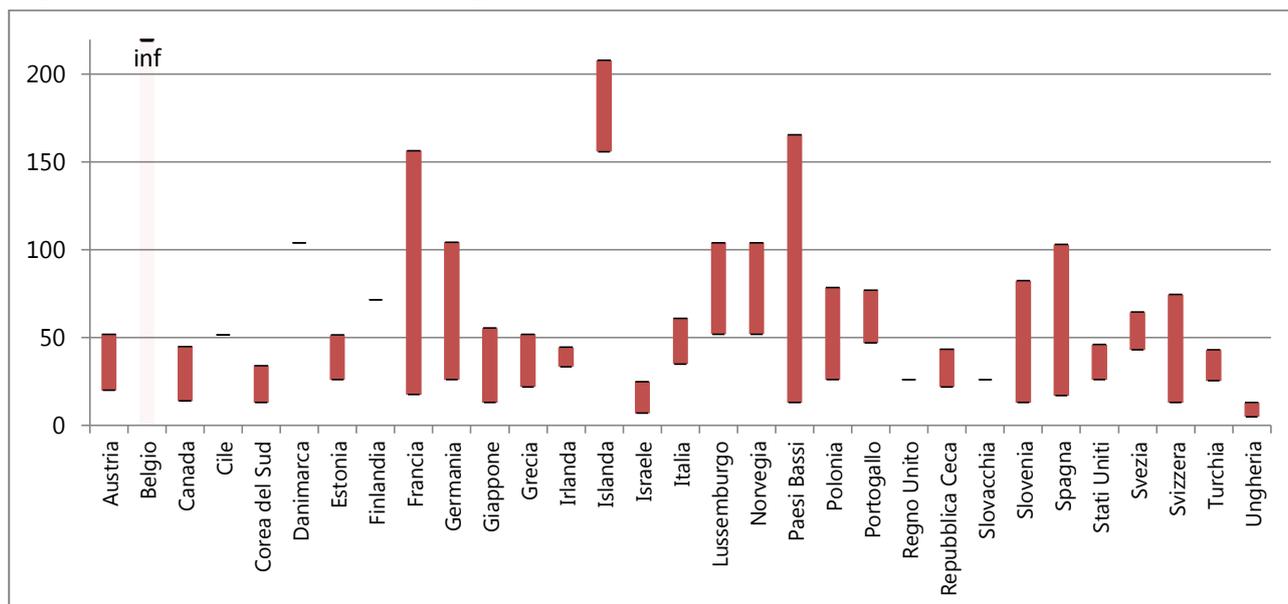
Un modo di presentare, in maniera semplificata ma efficace, l’interazione tra requisiti contributivi e durata delle prestazioni di disoccupazione è quello di indicare il periodo più breve e più lungo durante il quale, se nel frattempo non si sono ricevute offerte lavorative accettabili e non intervengano altre circostanze di decadenza, possono essere ricevuti sussidi. In Tabella 2.3 e Figura 2.5 troviamo le evidenze per i paesi Ocse. La variabilità è ampia tra i vari paesi ma anche all’interno dei paesi stessi possiamo trovare tetti molto alti e “pavimenti” molto bassi.

Tabella 2.3: Massima durata delle prestazioni di disoccupazione nei paesi Ocse, 2014

<i>Paese</i>	<i>limite minimo</i>	<i>limite massimo</i>
Austria	20	52
Belgio	330	330
Canada	14	45
Cile	51,5	51,5
Corea del Sud	13	34
Danimarca	104	104
Estonia	26	51,5
Finlandia	71,5	71,5
Francia	17,5	156,5
Germania	26	104,5
Giappone	13	55,5
Grecia	22	52
Irlanda	33,5	44,5
Islanda	156	208
Israele	7	25
Italia	35	61
Lussemburgo	52	104
Norvegia	52	104
Paesi Bassi	13	165,5
Polonia	26	78,5
Portogallo	47	77
Regno Unito	26	26
Repubblica Ceca	22	43,5
Slovacchia	26	26
Slovenia	13	82,5
Spagna	17	103
Stati Uniti	26	46
Svezia	43	64,5
Svizzera	13	74,5
Turchia	25,5	43
Ungheria	5	13

Fonte: Social Security Programs Throughout the World, 2014 (Cile, Canada, Stati Uniti: dati 2013).

Figura 2.5: Massima durata delle prestazioni nei Paesi Ocse, limite massimo e minimo, 2014



Fonte: Social Security Programs Throughout the World, 2014 (Cile, Canada, Stati Uniti: dati 2013).

Tra i paesi che prevedono un periodo di eleggibilità più breve spicca l'Ungheria, che fa registrare sia il periodo massimo più basso (tredici settimane) che minimo (solamente cinque). Altri paesi che prevedono periodi di partecipazione limitati sono Israele, Regno Unito e Slovacchia; in generale gli anglosassoni si trovano nella parte più bassa della graduatoria, insieme a paesi come la Turchia, gli asiatici e alcuni est-europei – con due significative eccezioni, Polonia ed Estonia. I paesi della “vecchia Europa” si trovano invece nelle posizioni più avanzate: c'è il caso eccezionale del Belgio, che pur imponendo criteri di eleggibilità relativamente stretti non prevede alcun limite temporale all'erogazione delle prestazioni di disoccupazione, un caso unico tra gli schemi a carattere assicurativo – più comune in quelli di *unemployment assistance* – e le due anomalie di Francia e Paesi Bassi, che prevedono un minimo molto basso (17,5 e 13 settimane) ma massimi tra i più elevati.

Queste differenze interne ai singoli paesi lasciano intendere che i requisiti contributivi possono davvero essere discriminanti per l'effettivo ammontare delle risorse finanziarie erogate e dunque per l'adeguatezza delle prestazioni. Invariabilmente la durata più limitata è riservata ai partecipanti più giovani alla forza lavoro, o comunque a tutti coloro che non hanno avuto occasione di maturare molti anni di contribuzione, anche a causa di gap all'interno della propria storia lavorativa.

In quest'ottica è più semplice leggere i dati aggregati sulla generosità dei benefit di disoccupazione preparati dall'Ocse. Pur nascondendo variabili istituzionali cruciali, questi dati presentano in maniera sintetica la proporzione effettiva di reddito che un individuo rappresentativo

in stato di disoccupazione riceve se è eleggibile per i benefit, “fotografata” alla sua massima magnitudine possibile, il primo giorno in cui può riceverli,⁷ e in una prospettiva di lungo periodo, con una media del tasso di sostituzione del reddito da lavoro nell’arco di cinque anni successivi all’inizio del periodo di disoccupazione. Il *caveat* per questo secondo indicatore è che include anche schemi non contributivi di *unemployment assistance*, laddove quelli contributivi sono andati già esauriti.

Una limitazione dei modelli proposti dall’Ocse è il non prevedere esplicitamente delle variabili che catturino le disparità di eleggibilità tra differenti periodi di contribuzione: l’individuo preso come riferimento ha 40 anni e ben 22 anni di contribuzione alle spalle, superando dunque i principali ostacoli che si frappongono al pieno godimento dei benefit. Per ottenere risultati diversificati è possibile introdurre variabili a riguardo della composizione del nucleo familiare dell’assicurato, come la presenza di un coniuge, economicamente attivo o meno, e di figli a carico. Questo per i nostri scopi fa una differenza limitata, in quanto, anche se in diversi paesi sono previste maggiorazioni per l’assicurazione di disoccupazione in presenza di familiari dipendenti, i trasferimenti a carattere assicurativo sono calcolati sul reddito individuale e non familiare.

Più rilevante è la possibilità di prendere in considerazione il reddito pregresso dell’individuo di riferimento, che può corrispondere a 66%, 100% e 150% del salario medio del paese osservato. Una caratteristica comune dei benefit di disoccupazione è quella di non prevedere tassi di sostituzione identici per tutti i livelli di reddito: questi sono solitamente più elevati per gli assicurati al punto più basso della distribuzione dei salari per poi andare diminuendo. In questo modo è possibile presentare il massimo livello di compensazione possibile con un indicatore sintetico ed efficace, al contrario di quanto accadrebbe riportando le intricate combinazioni di tassi di sostituzione nominale così come previsti dalle legislazioni nazionali.

Il tasso di sostituzione netto all’inizio del periodo di disoccupazione è presentato nella Tabella 2.4. La variabilità tra Stati è enorme: un lavoratore il cui precedente stipendio era pari al 66% del salario medio potrà ricevere una compensazione del reddito precedente pari, in alcuni casi, al 90% (Israele, Belgio, con Slovenia, Danimarca e Lussemburgo sopra l’80%); la maggioranza dei paesi è assestata tra 60% e 80%, mentre alcuni offrono un tasso di compensazione decisamente più basso, tra cui spicca il valore veramente molto limitato del Regno Unito.

La distinzione tra fasce di reddito basse, medie (100% salario medio) e alte (150%) fatta in questa sede permette di cogliere un punto centrale di divergenza tra approcci nazionali: a quali fasce sociali gli schemi di assicurazione di disoccupazione sono effettivamente rivolti. Possiamo trovare

⁷ In diversi paesi l’eleggibilità per i benefit non coincide con il giorno di ingresso in disoccupazione volontaria e la registrazione presso i centri dell’impiego: è previsto un tempo d’attesa, generalmente della durata di pochi giorni, dopo il quale è possibile fare domanda per le prestazioni.

schemi la cui configurazione è orientata verso la copertura delle fasce più povere, mentre in altri non sembra esserci differenza tra redditi bassi e medio-alti. In alcuni paesi il profilo dei benefit è marcatamente declinante con l'aumento del reddito precedente. Belgio e Danimarca, tra i più generosi per i redditi più bassi, scendono nelle posizioni di media classifica già a 100% e soprattutto a 150%; simile discorso può essere fatto anche per paesi come Italia, Stati Uniti, Spagna e Svezia. Altri invece toccano il punto più alto di compensazione tra i redditi medi, per poi declinare velocemente (Israele, Paesi Bassi), e una decina (Austria, Estonia, Germania, Finlandia, Francia, Lussemburgo, Portogallo, Svizzera, Cile, Lettonia e Slovacchia) in cui il tasso di sostituzione non differisce significativamente tra le tre fasce di reddito. Cile, Lettonia e Slovacchia rappresentano una curiosa eccezione: i tassi di sostituzione nella fascia di reddito più alta sono più alti di quanto siano per la fascia più bassa.

Tabella 2.4: Tasso di sostituzione del reddito da lavoro all'inizio del periodo di disoccupazione, solo assicurazione di disoccupazione, paesi Ocse, 2014

<i>Paese</i>	Salario precedente		
	<i>67% salario medio</i>	<i>100% salario medio</i>	<i>150% salario medio</i>
Australia	31,3	22,5	16,1
Austria	55	55	44,9
Belgio	89	66,3	49
Canada	63,9	62,1	43,1
Cile	55,5	55,5	55,9
Corea del Sud	56,1	40,3	27,5
Danimarca	84,2	57,8	41,3
Estonia	54,7	53,9	53,3
Finlandia	70,7	71	63,4
Francia	69,2	66,5	69,1
Germania	58,8	58,8	57,2
Giappone	69,3	54,6	46,4
Grecia	38,8	28	20,8
Irlanda	48,6	35,2	27,1
Islanda	75,7	55,7	40
Israele	89,6	91,4	66,2
Italia	73,3	60,4	44,2
Lettonia	84,2	85,4	86,3
Lussemburgo	82,9	84,8	75,8
Norvegia	67,4	65,3	47
Nuova Zelanda	34,9	24,5	17,3
Paesi Bassi	74,1	74,8	57,8
Polonia	44,9	30,4	20,4
Portogallo	75	75	72
Regno Unito	19,8	14	10
Repubblica Ceca	65	65	49,8
Slovacchia	62,1	64,9	66,9
Slovenia	85,6	67,2	47,1
Spagna	77,6	55,9	38
Stati Uniti	61,3	44,9	31,9
Svezia	60,9	42,2	31,6
Svizzera	73,2	73,9	69,2
Turchia	52,6	53,6	37,4
Ungheria	67,2	45,1	30

Fonte: Ocse, Benefits Tax and Wages, Key Indicators by year, 2014, OECD Employment and Labour Market Statistics (database)

Da questa lettura emerge spontanea un'ipotesi: l'assicurazione di disoccupazione non ha la stessa funzione sociale in tutti i paesi. In alcuni è mirata soprattutto alle fasce di reddito più basse, rappresentando dunque principalmente una misura di contrasto alla povertà; in altre è rivolta a tutte le categorie di lavoratori indifferentemente, privilegiando un'altra funzione centrale ma concettualmente diversa, la stabilizzazione dei consumi.

C'è una terza lettura che può essere data per i paesi con un'assicurazione di disoccupazione poco generosa anche per i redditi più bassi: gli strumenti utilizzati dall'amministrazione pubblica per contrastare la povertà sono altri, non connessi allo status sul mercato del lavoro. Tra i paesi Ocse troviamo un caso molto evidente, il Regno Unito, la cui *Jobseeker's Allowance*, disponibile in una duplice versione contributiva e non contributiva (classificata come *unemployment assistance*: le due hanno identico livello di generosità, ma quest'ultima non ha limiti temporali), è di gran lunga lo schema di assicurazione di disoccupazione meno generoso di tutto il campione.

Quando però si va ad aggiungere all'indicatore di *replacement* anche altre forme di trasferimenti non legati allo status lavorativo la figura cambia drasticamente. Il Regno Unito è il caso più eclatante: quanto si costruisce un indicatore di generosità complessiva, che include trasferimenti come sussidi all'alloggio, assistenza sociale e altro genere di trattamenti fiscali favorevoli, il tasso di sostituzione effettivo per un individuo che vive da solo senza figli passa da 19,8% a 53,4%, un valore comparativamente non elevatissimo ma non più eccezionalmente basso. La differenza è interamente coperta dai sussidi all'alloggio, soggetti alla prova dei mezzi e accessibili anche a chi ha un lavoro, se il suo reddito lo consente.

Ha dunque poco senso parlare, in un discorso complessivo sulla generosità dei trasferimenti di disoccupazione, esclusivamente di quanto spetta in base agli schemi a carattere assicurativo: una misura complessiva di generosità dei sistemi di benefit non può prescindere anche da altre tipologie di trasferimenti. Nella tabella seguente (Tabella 2.5) vediamo quanto cambia il tasso di sostituzione netto per una coppia sposata con due figli, in cui l'altro coniuge non è occupato, quando tutti i tipi di trasferimenti assistenziali e misure assimilabili sono presi in considerazione.⁸

⁸ Sono inclusi anche Australia e Nuova Zelanda, che non hanno uno schema di assicurazione di disoccupazione a carattere contributivo. I replacement rates dei loro schemi di *unemployment assistance* sono comparativamente molto bassi (intorno al 35% per i redditi minori).

Tabella 2.5: Tasso di sostituzione del reddito da lavoro all'inizio del periodo di disoccupazione, tutti i tipi di benefit (coppia sposata, 2 figli), paesi Ocse, 2014

<i>Paese</i>	Salario precedente		
	<i>67% salario medio</i>	<i>100% salario medio</i>	<i>150% salario medio</i>
Australia	68,5	57,3	47,3
Austria	98,4	76	57,1
Belgio	81,2	63,9	49,8
Canada	78,4	85,8	64,4
Cile	62,8	60,9	59,5
Corea del Sud	58,5	42,8	30,1
Danimarca	92,2	91,8	74,4
Estonia	66,5	61	56,8
Finlandia	93,4	80,2	68,4
Francia	62,7	66,6	67,5
Germania	91,3	72,6	66,6
Giappone	95,1	69	49,6
Grecia	52,3	39,3	29,7
Irlanda	90,3	80,1	63,8
Islanda	84,7	71,9	57,9
Israele	75,7	91,7	67
Italia	75,2	69,7	54,8
Lettonia	73,3	71,7	76,4
Lussemburgo	100,7	88,6	77,8
Norvegia	97,6	70,7	51,8
Nuova Zelanda	68,3	57,9	46,6
Paesi Bassi	84	84,1	60,9
Polonia	65,1	52,2	37,5
Portogallo	77,8	76,2	65,1
Regno Unito	78,2	72,5	53,2
Repubblica Ceca	74,5	66,1	48,3
Slovacchia	63,5	58,7	62,1
Slovenia	89,7	73,9	63,8
Spagna	74,1	69,9	48,6
Stati Uniti	60,7	48,8	34,7
Svezia	82,8	61,2	46,8
Svizzera	84,1	86,4	77,6
Turchia	50,8	52,4	36,8
Ungheria	79,6	59,9	43,6

Da Ocse, Benefits Tax and Wages, Key Indicators by year, 2014, OECD Employment and Labour Market Statistics (database)

Si tratta di misure di generosità talvolta drasticamente differenti da quanto visto in precedenza. In alcuni paesi il tasso di sostituzione per i redditi più bassi approssima addirittura il

100%; inoltre, la tendenza decrescente all'aumentare del reddito è chiaramente più marcata, perché generalmente questi benefit assistenziali sono *means-tested*. Per alcuni paesi la differenza è particolarmente visibile: abbiamo già toccato il Regno Unito, ma anche l'Irlanda passa da essere uno dei paesi meno generosi a uno dei più generosi in assoluto. In altri la differenza è praticamente inesistente a tutti i livelli di reddito se non addirittura negativa (Francia, Lettonia, Turchia, Slovacchia, Portogallo); c'è poi l'inconsueto caso della Danimarca, in cui questi trasferimenti addizionali non fanno molta differenza per i più poveri, che godono già di un'assicurazione di disoccupazione assai generosa, ma per i più ricchi, che passano a un tasso di sostituzione decisamente più generoso: chiaramente una conseguenza di trasferimenti a carattere universalistico.

La differenza tra sussidi di disoccupazione e altro genere di trasferimenti *targeted* è ancor più cruciale in un'ottica di lungo periodo. Le Tabelle 2.6 e 2.7 mostrano il tasso di sostituzione medio nell'arco di cinque anni tenendo solo conto dei trasferimenti di disoccupazione, sia *insurance* che *assistance* (2.6); l'altra tabella considera tutti i trasferimenti a cui si ha potenzialmente diritto. Il tasso di sostituzione dei benefit puramente di disoccupazione sul lungo periodo è generalmente scarso, perché di regola il sussidio è erogabile per molti meno dei cinque anni di riferimento. A spiccare per generosità stavolta è dunque il Belgio, il cui schema di assicurazione di disoccupazione – che, ribadiamo, è a carattere contributivo, e prevede requisiti d'accesso tra i più restrittivi d'Europa – è disponibile per una durata indefinita. Il valore è diverso da quello a breve termine perché il tasso di sostituzione legale è declinante nel tempo, pur non scendendo mai sotto il 55% per chi ha maturato più contributi. Per la fascia più bassa, oltre il 30% del reddito precedente è sostituito da benefit anche in Austria, Francia, Irlanda, Svezia, Portogallo e Germania: tutti paesi che offrono forme di assistenza di disoccupazione non contributiva a livelli simili (se non identici) a quella contributiva standard, che in aggiunta, nella maggior parte dei casi, non è limitata nel tempo; solo Danimarca e Islanda arrivano a questo valore senza offrire sussidi di disoccupazione non contributivi, e questi due paesi, più la Svezia, sono anche gli unici a toccare questo tasso di sostituzione medio senza offrire benefit per tutta la durata del periodo.

Tabella 2.6: Tasso di sostituzione del reddito da lavoro di lungo periodo (60 mesi), solo assicurazione di disoccupazione, paesi Ocse, 2014

<i>Paese</i>	Salario precedente			<i>eligibilità massima</i> (sett.)
	<i>67% salario medio</i>	<i>100% salario medio</i>	<i>150% salario medio</i>	
Austria	51,3	51,3	41,9	52
Belgio	70,6	52,6	38,9	no limiti
Canada	11,3	10,6	7,3	45
Cile	12,6	12,6	12,7	51,5
Corea del Sud	6,5	4,7	3,2	34
Danimarca	46,9	32,2	23	104
Estonia	9,5	9,3	9,1	51,5
Finlandia	43,3	37,6	30,5	71,5
Francia	47,4	40,2	37,4	156,5
Germania	30,5	25,3	21,1	104,5
Giappone	10,4	8,2	7	55,5
Grecia	12,1	8,7	6,5	52
Irlanda	49,2	35,7	27,5	44,5
Islanda	34,4	24,7	17,7	208
Israele	9	8,7	6,3	25
Italia	9,6	7,9	5,9	61
Lussemburgo	16,6	17	14,6	104
Norvegia	27,2	26,4	18,9	104
Paesi Bassi	26	25,9	20	165,5
Polonia	7,6	5,2	3,5	78,5
Portogallo	33,4	31,3	28,7	77
Regno Unito	19,8	14	10	26
Repubblica Ceca	4,6	4,6	4,1	43,5
Slovacchia	6,2	6,5	6,7	26
Slovenia	10,5	10,1	7,1	82,5
Spagna	24,4	22,4	15,2	103
Stati Uniti	4,7	3,5	2,5	46
Svezia	35,5	24,6	18,4	64,5
Svizzera	22	22,2	20,8	74,5
Turchia	8,8	8,9	6,2	43
Ungheria	3,4	2,3	1,5	13

Da Ocse, Benefits Tax and Wages, Key Indicators by year, 2014, OECD Employment and Labour Market Statistics (database)

Tabella 2.7: Tasso di sostituzione del reddito da lavoro di lungo periodo (60 mesi), tutti i tipi di benefit (coppia sposata, 2 figli), paesi Ocse, 2014

Paese	Salario precedente			eligibilità massima (sett.)
	67% salario medio	100% salario medio	150% salario medio	
Australia	68,5	57,3	47,3	no limiti (UA)
Austria	98,4	76	57,1	52
Belgio	72	56,6	44,1	no limiti
Canada	69,1	64,1	48,1	45
Cile	28,6	19,9	17,6	51,5
Corea del Sud	64,7	46	32,4	34
Danimarca	76,4	76	61,6	104
Estonia	66,5	48,9	36,9	51,5
Finlandia	93,4	78,4	59,3	71,5
Francia	70,7	60	50,3	156,5
Germania	83,2	64,9	50	104,5
Giappone	85,3	61,5	43,5	55,5
Grecia	22,4	16,8	12,7	52
Irlanda	90,3	80,1	63,8	44,5
Islanda	82,1	68	54,8	208
Israele	57,5	51,8	37,5	25
Italia	9,7	9,1	7,3	61
Lettonia	73,3	53,6	40,8	n.d.
Lussemburgo	91,5	74,3	57,7	104
Norvegia	97,6	70,7	51,9	104
Nuova Zelanda	68,3	57,9	46,6	no limiti (UA)
Paesi Bassi	80,1	75,1	56,3	165,5
Polonia	68,7	55,1	39,6	78,5
Portogallo	58,9	49,1	39,3	77
Regno Unito	78,2	72,5	53,2	26
Repubblica Ceca	76	58,9	43,2	43,5
Slovacchia	63,5	47,3	36,4	26
Slovenia	81,8	64,5	55,7	82,5
Spagna	48,9	42,7	33	103
Stati Uniti	43,7	34,9	24,8	46
Svezia	82,8	61,2	46,8	64,5
Svizzera	87,5	70,2	53,1	74,5
Turchia	8,5	8,7	6,1	43
Ungheria	39,2	29,5	21,4	13

Da Ocse, Benefits Tax and Wages, Key Indicators by year, 2014, OECD Employment and Labour Market Statistics (database)

Utilizzando la misura che comprende anche i trasferimenti assistenziali la situazione cambia moltissimo. Anche una volta che l'eligibilità per l'assicurazione di disoccupazione si è esaurita, in tutti i paesi Ocse tranne sette un disoccupato con coniuge e due figli a carico può godere, nell'arco di cinque anni, di un reddito annuo medio superiore alla metà di quanto guadagnasse in precedenza, se non superava il 67% del salario medio. Insomma, con alcune limitate eccezioni, l'assicurazione di disoccupazione rimane intesa come una prestazione compensativa di reddito di breve periodo; nei casi – obiettivamente patologici – di assenza di lavoro molto prolungata e di un gran numero di familiari dipendenti a carico le misure di assistenza che contano davvero sono altre.

Da menzionare infine il caso italiano. Un'eccezione tra i paesi Ocse (solo Turchia e, in maniera meno marcata, Grecia e Cile mostrano risultati simili), non evidenzia differenze significative tra il tasso di sostituzione a lungo termine dei sussidi di disoccupazione e di altre forme di sussidio. La nota carenza di politiche sociali strutturali di alleviazione della povertà nel nostro paese si riflette, paradossalmente, su un elevato affidamento sulle prestazioni di assicurazione di disoccupazione; la loro generosità ed estensione nel tempo non è comunque neanche lontanamente sufficiente a garantire, sul lungo periodo, livelli di sostituzione simili a quelli delle altre economie avanzate.

2.5 I costi dell'assicurazione di disoccupazione

Dopo aver presentato i criteri che determinano la platea dei potenziali eligibili e la generosità delle prestazioni in termini del loro tasso di sostituzione e della loro massima durata, è possibile finalmente affrontare il tema dei costi sostenuti dal settore pubblico per l'amministrazione e l'erogazione dell'assicurazione di disoccupazione.

L'Ocse fornisce per i suoi paesi membri una misurazione delle spese sostenute dal settore pubblico per *out-of-work benefits* disaggregata per tipologia, distinguendo anche tra *unemployment insurance* e *unemployment assistance*. La tabella 2.8 che segue presenta dunque le spese sostenute in rapporto al Prodotto interno lordo nei paesi membri che prevedono uno schema di assicurazione di disoccupazione a carattere nazionale, fotografate in tre anni diversi: 2007, 2010, e l'ultimo anno disponibile (in genere 2014).

Tabella 2.8: Spesa pubblica per assicurazione di disoccupazione nei paesi Ocse, totale su Pil, 2007, 2010, 2014

<i>Paese</i>	<i>2007</i>	<i>2010</i>	<i>2014</i>	<i>Note</i>
Austria	0,53	0,65	0,68	<i>(dati 2013)</i>
Belgio	1,03	1,13	1,1	
Canada	0,54	0,79	0,56	
Cile	0,12	0,19	0,31	
Corea del Sud	0,23	0,29	0	
Danimarca	0,67	0,99	0,83	
Estonia	0,04	0,41	0,21	
Finlandia	0,6	0,93	1,03	
Francia	1,02	1,25	1,32	
Germania	0,67	0,64	0,53	
Giappone	0,24	0,26	0,19	
Grecia	0,28	0,65	ND	
Irlanda	0,28	0,77	0,31	
Israele	0,24	0,29	0,3	
Italia	0,47	0,88	1,09	
Lussemburgo	0,34	0,49	0,54	
Norvegia	0,14	0,31	0,29	
Paesi Bassi	0,48	0,8	1,09	
Polonia	0,19	0,22	0,22	
Portogallo	0,7	0,92	0,99	
Regno Unito	0,15	0,29	ND	<i>UI+UA</i>
Repubblica Ceca	0,18	0,34	0,22	<i>(dati 2013)</i>
Slovacchia	0,09	0,22	0,21	
Slovenia	0,28	0,64	0,61	
Spagna	1,01	2,06	1,84	
Stati Uniti	0,29	0,74	0,18	
Svezia	0,42	0,45	0,31	
Svizzera	0,47	0,66	0,56	
Ungheria	0,35	0,42	0,13	
Media Ocse	0,42	0,64	0,58	
Dev. standard	0,28	0,40	0,44	

Da Ocse (2016), "Labour market programmes: expenditure and participants", OECD Employment and Labour Market Statistics (database).

Se ci limitiamo alle spese connesse alla sola assicurazione di disoccupazione, al contrario di quanto lascino intendere altri studi che usano indicatori più complessivi, il rapporto sul Pil non è mediamente elevatissimo, oscillando in media intorno allo 0,5% del Pil. Ma la media nasconde una notevole varianza tra gli Stati: nel 2007 il valore più elevato era registrato dal Belgio, seguito a

stretto giro da Francia e Spagna. Sulla base delle informazioni raccolte finora possiamo comprendere perché questi tre paesi spiccassero in quell'anno: tutti e tre hanno un sistema di assicurazione di disoccupazione relativamente generosa, in particolare per la durata massima per cui si è eligibili per il sussidio, in tutti e tre è più estesa della media: non stupisce vedere il Belgio e i suoi benefit di durata indefinita spiccare per questo indicatore, e discorso simile si può fare per Francia (massima durata 156 settimane) e Spagna (103 settimane). Questa è però una parte della risposta, e non la più importante: fosse una regola generale dovremmo vedere nelle prime posizioni anche Paesi Bassi e la Danimarca.

La ragione di questa discrepanza è tanto intuitiva quanto fondamentale: le spese per l'assicurazione di disoccupazione sono principalmente una funzione del numero dei disoccupati coperti dallo schema. Nel 2007 Belgio, Francia e Spagna avevano sia un tasso di disoccupazione generale che un tasso di disoccupazione a lungo termine superiore ad altri paesi ad elevata generosità e lunghi tempi di eligibilità come Danimarca, Paesi Bassi o Finlandia. Le condizioni macroeconomiche del paese di riferimento possono alterare i valori di questo indicatore in maniera repentina e radicale: il peso relativo delle prestazioni di disoccupazione per le casse dello Stato cresce in corrispondenza alla sua valenza sociale.

L'assicurazione di disoccupazione è la prestazione di sicurezza sociale anticiclica per antonomasia, estremamente sensibile alle variazioni del ciclo economico. Non si è scelto a caso il 2010 come secondo anno di riferimento: è l'anno in cui, in corrispondenza della grande crisi, i paesi Ocse hanno fatto registrare l'incremento più incisivo dei loro tassi di disoccupazione. E in effetti vediamo che tra 2007 e 2010 la significatività sul Pil di queste prestazioni cambia in maniera molto violenta e significativa in gran parte dei paesi Ocse. Con la sola eccezione della Germania, in cui diminuisce, il rapporto cresce ovunque con percentuali a doppia cifra e in alcuni paesi particolarmente colpiti più che raddoppia. Anche senza tener conto del caso eccezionale dell'Estonia, in cui la spesa sul Pil quasi decuplica, l'aumento medio è di circa il 60%.

Trattandosi di un rapporto, la diminuzione del Prodotto Interno Lordo provoca per forza di cose una crescita anche in assenza di un incremento significativo di disoccupazione, ma un tale incremento è dovuto in special modo a un numero superiore di beneficiari che ricevono la prestazione per una durata più prolungata. Questo può avvenire ovviamente anche a parità di criteri di eligibilità tra pre- e post-crisi, ma in molti Stati la fase di maggiore pressione è coincisa con riforme nel senso di un allargamento, anche solo temporaneo, dei requisiti di eligibilità e della durata di erogazione: si pensi al caso degli Stati Uniti, che nel picco più intenso della crisi estesero temporaneamente la durata massima a 93 settimane, aggiungendo un "top-up" agli schemi già in vigore (quello regolare e uno già "di emergenza"). Bisogna tenere dunque a mente che in caso di

situazioni di crisi particolarmente grave anche il disegno istituzionale complessivo degli ammortizzatori sociali può cambiare, temporaneamente o permanentemente.

L'incremento della spesa pubblica in momenti di crisi è dunque parte stessa del disegno dell'assicurazione di disoccupazione: quanto questa aumenti dipende dal disegno dei benefit e dalle condizioni generali del mercato del lavoro. Un aumento della spesa meno che proporzionale alla crescita del numero dei disoccupati non è affatto un indice di buona gestione fiscale: può invece essere sintomo di criteri di eleggibilità troppo restrittivi, che minano il tasso di copertura del sistema e impediscono al programma di raggiungere tutti quelli che ne hanno bisogno.

Non necessariamente le nuove spese si riassorbono quando uno shock è passato e l'economia ha ricominciato a crescere: dipende dalle condizioni generali del mercato del lavoro. Una crisi particolarmente grave potrebbe aver causato grandi cambiamenti strutturali all'interno dell'economia di un paese, cambiato significativamente la distribuzione degli occupati tra i settori e cancellato permanentemente posti di lavoro in alcuni di essi. Nel linguaggio della teoria economica *mainstream*, il tasso strutturale di disoccupazione tenderà ad aumentare, e la disoccupazione si stabilizzerà su un livello più alto di quanto fosse negli anni pre-crisi.

Questo è quanto avvenuto, specialmente nei paesi europei, in seguito alla crisi dei tardi anni 2000 (Pareliussen 2014: 12). Alcune delle ragioni alla base di questo fenomeno sembrano andare oltre quanto può essere affrontato dalle politiche monetarie e fiscali tradizionali, diffondendo tra gli studiosi la preoccupazione che il tasso di occupazione sia destinato a rimanere in alcuni paesi a livelli più bassi che in passato ancora a lungo. La conseguenza più immediatamente rilevante per i nostri scopi è una pressione verso l'alto dei costi per tutte le prestazioni di assistenza ai disoccupati, che spesso non sono tornati ai livelli pre-crisi.

Ripetendo l'esercizio di cui sopra, usando come anno di riferimento il 2014 invece che il 2010, otteniamo risultati profondamente contrastanti. Alcuni paesi, che è facile identificare come quelli che sono tornati prima degli altri ai livelli di disoccupazione precedenti alla crisi, se non inferiori, fanno segnare riduzioni a due cifre (Germania, Stati Uniti, Ungheria, Svezia); gli altri invece si trovano oggi su tassi moderatamente superiori. Vediamo che la Spagna è diventata consistentemente il paese che spende di più, seguita da Francia, Belgio e, forse un po' a sorpresa, Italia. Oggi le spese per assicurazione di disoccupazione dell'Italia rappresentano oltre l'1% del Pil, un aumento di 132 punti percentuali sul 2007; per effetto della sua prolungata recessione, ma anche di importanti cambiamenti legislativi, l'Italia è anche uno dei pochi paesi in cui il rapporto spese/Pil è più alto nel 2014 che nel 2010. Il nostro Paese arriva dunque oggi a spendere, in proporzione, più della tanto citata Danimarca e di altri Stati nord- e centro-europei storicamente ben più generosi. Nel capitolo 4 esamineremo più nel dettaglio il percorso che ha portato a questa nuova situazione.

Come già messo in luce in precedenza, l'assicurazione di disoccupazione non copre le stesse persone nelle stesse condizioni di bisogno in tutti i paesi. La scelta di concentrarsi sulle forme contributive di sussidio di disoccupazione ha messo in ombra la situazione di alcuni Stati in cui le principali forme di sostegno per i disoccupati a rischio di povertà sono a carattere non contributivo, ad applicazione pressoché universale e generalmente non limitata nel tempo: in diversi paesi europei l'emersione di significativi tassi di disoccupazione di lungo periodo o l'impossibilità per molti lavoratori di maturare i contributi necessari viene registrata tramite l'incremento della spesa per gli schemi di *unemployment assistance*; in aggiunta, l'accentuata uscita dal mercato del lavoro dei lavoratori più anziani può riflettersi in una crescita del peso di eventuali schemi di prepensionamento.⁹

L'ultima tabella di questo capitolo (Tabella 2.9) permette di confrontare il peso relativo degli schemi di *unemployment insurance* e *unemployment assistance*¹⁰ nei tre anni presi prima come riferimento. C'è un paese che spicca su tutti, l'Irlanda, in cui nel 2013 oltre l'1,7% del Pil era speso in assistenza di disoccupazione, molto più che in assicurazione e quasi 5 volte più del periodo pre-crisi. L'Irlanda è stato uno dei paesi più colpiti dalla crisi, e i requisiti contributivi per l'assicurazione di disoccupazione propriamente detta sono tra i più restrittivi in assoluto: questa discrepanza di valori mostra una strategia di *income protection* peculiare nel contesto Ocse. Altri paesi che spendono molto in *unemployment assistance* sono Austria, Germania, Finlandia e Paesi Bassi: se sommiamo assicurazione e assistenza per questi ultimi due paesi, entrambe molto costose, scopriamo che sono proprio Paesi Bassi e Finlandia, dopo Spagna e Irlanda, ad aver speso più di tutti in *unemployment benefits* nel 2014.

⁹ È il caso, ad esempio, del Belgio, i cui programmi di prepensionamento valgono oggi più dello 0,5% del Pil, valore oggi comparativamente non troppo elevato perché quasi dimezzato rispetto a un decennio fa. Questo valore tende a gonfiare notevolmente il dato belga quando vengono presi in considerazione gli "out-of-work" benefit nel loro complesso.

¹⁰ Per Danimarca, Israele, Norvegia e Paesi Bassi l'Ocse qui include anche forme di assistenza sociale che altrove non classifica come assistenza di disoccupazione. Per il Regno Unito i due valori sono presentati assieme.

Tabella 2.9: Assicurazione e assistenza di disoccupazione, rapporto spesa pubblica/Pil (2007, 2010, 2014)

<i>Paese</i>	<i>2007</i>		<i>2010</i>		<i>2014</i>		<i>Note</i>
	<i>UI</i>	<i>UA</i>	<i>UI</i>	<i>UA</i>	<i>UI</i>	<i>UA</i>	
Austria	0,53	0,34	0,65	0,4	0,68	0,53	
Belgio	1,03	-	1,13	-	1,1	-	
Canada	0,54	-	0,79	-	0,56	-	
Cile	0,12	-	0,19	-	0,31	-	
Corea del Sud	0,23	-	0,29	-	0,27	-	(dati 2013)
Danimarca	0,67	0,27	0,99	0,35	0,83	0,34	
Estonia	0,04	0,03	0,41	0,23	0,21	0,09	
Finlandia	0,6	0,32	0,93	0,38	1,03	0,62	
Francia	1,02	0,14	1,25	0,14	1,32	0,15	
Germania	0,67	0,47	0,64	0,41	0,53	0,33	
Giappone	0,24	-	0,26	-	0,19	-	
Grecia	0,28	0,05	0,65	0,06	ND		
Irlanda	0,28	0,44	0,77	1,69	0,31	1,73	(dati 2013)
Israele	0,24	0,33	0,29	0,29	0,3	0,23	
Italia	0,47	-	0,88	-	1,09	-	
Lussemburgo	0,34	-	0,49	-	0,54	-	
Norvegia	0,14	0,01	0,31	-	0,29	-	
Paesi Bassi	0,48	0,67	0,8	0,64	1,09	1,11	
Polonia	0,19	-	0,22	-	0,22	-	(dati 2013)
Portogallo	0,7	0,18	0,92	0,24	0,99	0,17	
Regno Unito	0,15		0,29		ND		UI+UA
Rep. Ceca	0,18	-	0,34	-	0,22	-	
Slovacchia	0,09	-	0,22	-	0,21	-	
Slovenia	0,28	0,01	0,64	-	0,61	-	
Spagna	1,01	0,32	2,06	0,82	1,84	0,85	(dati 2013)
Stati Uniti	0,29	-	0,74	-	0,18	-	
Svezia	0,42	-	0,45	-	0,31	-	
Svizzera	0,47	-	0,66	-	0,56	-	
Ungheria	0,35	-	0,42	0,29	0,13	0,14	

Da Ocse (2016), "Labour market programmes: expenditure and participants", OECD Employment and Labour Market Statistics (database).

2.6 Una prospettiva europea: un'Unione, ventotto sistemi

Concludiamo questa rassegna degli elementi chiave degli schemi di assicurazione di disoccupazione in molte economie mature con un'osservazione. Da questa presentazione non è possibile inferire in alcun modo che 22 dei paesi presentati fanno parte dell'Unione europea, un'organizzazione politica ed economica sovranazionale che tra i suoi obiettivi si prefissa di assicurare la libera circolazione dei lavoratori tra tutti i suoi Stati membri, e che negli anni ha costruito meccanismi di coordinamento delle politiche economiche e fiscali che non hanno precedenti né eguali in altre organizzazioni di questo tipo, fino al punto che 18 di essi, di cui 16 sono membri Ocse, condividono anche la stessa politica monetaria.

Sebbene il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea preveda la possibilità per l'Unione di adottare, in via di completamento e sostegno dell'azione degli Stati membri misure a riguardo di sicurezza e protezione sociale (art. 21.3, e in particolare art. 153.1 TFUE), l'organizzazione dei principi fondamentali e del finanziamento di questi sistemi, nonché la facoltà di adottare misure più generose rispetto a quelle eventualmente adottate a livello europeo è espressamente lasciata agli Stati (art. 153.4, TFUE, primo capoverso). In effetti, l'unica cosa che hanno in comune i paesi dell'Unione per quanto riguarda l'assicurazione di disoccupazione è che ciascun paese ha un proprio schema: ma tra meccanismi di finanziamento e governance, criteri di eleggibilità, tassi di sostituzione legali e reali (netti) e spese complessive si evidenziano differenze enormi.

Figura 2.6: Tassi di sostituzione netti dei sistemi di assicurazione di disoccupazione (blu) e assistenza di disoccupazione (giallo) nei paesi dell'Unione europea, 60 mesi (2013)



Tratto da Commissione europea (2016), “Unemployment benefits with a focus on making work pay”, elaborazione su dati Ocse.

In una survey che utilizza indicatori parzialmente differenti da quelli scelti in questa sede, Esser et al. (2013) evidenziano come quantomeno all'interno dell'Eurozona sembrano esserci delle analogie maggiori, come una durata maggiore dei benefit, in media superiore a un anno e comunque mai inferiori a 26 settimane; anche i requisiti contributivi sono per la maggior parte di essi addensati intorno a un anno di lavoro, con alcuni che prevedono circa sei mesi e una sola vera e propria *outlier*, la Slovacchia. Dal punto di vista pratico non è moltissimo: al contempo, numerosi fattori di divergenza dovrebbero suscitare attenzione e preoccupazione. Da un lato, nell'Eurozona ci sono vari paesi che tra *unemployment insurance* e una sussidiaria *unemployment assistance* riescono a raggiungere una virtuale totalità della popolazione lavoratrice, dipendente e autonoma, con contratti permanenti e atipici; dall'altro, in paesi grandi e con un tasso di disoccupazione storicamente sostenuto come l'Italia, l'obiettivo della piena copertura è ancora lontano, con parti della popolazione strutturalmente escluse e, nel caso italiano, nemmeno schemi ausiliari di assistenza sociale a intervenire.

Una criticità più importante delle altre nel contesto europeo è quella dei costi. Calcolate in rapporto al Prodotto interno lordo, le differenze tra quanto ogni paese spende sono davvero molto

grandi, risultato di modelli di compensazione del reddito significativamente diversi tra loro. Ma queste differenze riflettono solo in parte la generosità dei benefit: le spese che uno Stato deve sostenere dipendono in primo luogo dal numero di beneficiari e dalla durata del loro periodo di disoccupazione, due misure variabili che possono crescere anche molto violentemente in periodo di recessione, rimanere su livelli sostenuti anche per lunghi periodi e divergere significativamente tra Stati membri, risultato di shock asimmetrici che nelle particolari condizioni imposte dall'Unione economica e monetaria sono molto difficili da affrontare con metodi convenzionali.

Quello che già è un rilevante problema amministrativo, dato il peso rilevante sul bilancio pubblico, si amplifica in Europa per via del vincolo esterno imposto sui paesi membri dell'Unione, effetto delle disposizioni del Patto di stabilità e crescita. I paesi più vulnerabili a episodi di disoccupazione di massa si ritrovano così in una situazione molto complicata, specie dopo l'introduzione, con il cosiddetto "Six-pack" del 13 dicembre 2011, di sanzioni "automatiche" e reversibili solo a maggioranza qualificata per i paesi che non riescono a rispettare i requisiti sul deficit. Il rischio è quello di generare strutturalmente dei vincenti e dei perdenti, con paesi perennemente intrappolati o in condizioni di bilancio precarie, o con benefit di disoccupazione inadeguati alle necessità sociali del momento.

Questa situazione di squilibrio perenne potrebbe essere affrontata con uno strumento tipico degli Stati federali: un cofinanziamento centrale di schemi la cui organizzazione è largamente lasciata a livello degli stati costituenti. Considerando il limitato bilancio proprio dell'Unione europea, questa è una soluzione che dovrebbe essere finanziata direttamente da contributi degli Stati, diventando di conseguenza, in mancanza di meccanismi di compensazione, un meccanismo redistributivo tra Stati membri con contribuenti netti, verosimilmente i paesi più ricchi e con meno disoccupazione, e beneficiari netti: un notevole passo verso la federalizzazione dell'Unione, ma anche una scelta politicamente controversa.

Negli ultimi anni il dibattito sulla possibilità di istituire una forma di assicurazione "europea", ossia con coinvolgimento diretto delle istituzioni europee se non nell'amministrazione quantomeno nel finanziamento, è stata oggetto di intenso dibattito accademico e politico. Alle proposte più discusse dedicheremo un capitolo apposito (il 5), insieme a una più ampia discussione delle ragioni e delle implicazioni di un simile schema.

Capitolo 3. Perché è difficile valutare l'efficacia dell'assicurazione di disoccupazione

3.1 Cosa si intende per *outcome* dell'assicurazione di disoccupazione

Dalla presentazione del capitolo 2 possiamo certamente trarre una lezione: i sistemi di compensazione del reddito in stato di disoccupazione sono estremamente difficili da paragonare tra loro. Le differenze nei criteri di eleggibilità, nella generosità delle prestazioni e nei costi mostrano che non siamo di fronte a un modello unico con specificità nazionali, ma a una moltitudine di approcci anche drasticamente divergenti: il ruolo dell'assicurazione di disoccupazione varia notevolmente tra Stato a Stato per importanza e significato.

Per trovare una caratteristica comune a tutti questi programmi bisogna risalire alla stessa ragione per cui l'assicurazione di disoccupazione serve: fornire agli individui una forma di protezione dal rischio di perdita del reddito da lavoro. Come qualsiasi assicurazione, l'assicurazione di disoccupazione opera secondo una logica di *risk sharing*: il rischio di perdere il proprio reddito viene trasferito, dietro pagamento, a un organismo che si prende la responsabilità di accollarselo. I rischi individuali, più o meno grandi, vengono raggruppati in un *common pool* da cui è possibile attingere nei momenti di bisogno. In un'assicurazione propriamente detta, l'ammontare effettivo della prestazione è poi funzione dei diritti acquisiti dei contribuenti, ma di un'assicurazione sociale e non attuariale, il livello dei trasferimenti può anche non dipendere da quanto si è effettivamente contribuito. L'effettiva copertura dal rischio è determinata da variabili istituzionali, che riflettono il volere e i *constraint* del legislatore.

Insomma, se è molto difficile comparare i modelli istituzionali partendo dai loro elementi costitutivi, diventa possibile farlo partendo dal loro *outcome*. Un sistema di assicurazione di disoccupazione raggiunge il suo obiettivo primario quando garantisce una accettabile riduzione del rischio derivante dalla perdita del reddito da lavoro. A uno sguardo superficiale, l'efficacia di un sistema di assicurazione di disoccupazione potrebbe quindi essere misurata valutando quanto essa è in grado di proteggere l'assicurato dalla perdita monetaria subita; e, in secondo ordine, se viene effettivamente erogata a coloro che ne hanno bisogno. Potremmo quindi assumere una posizione prescrittiva: una buona assicurazione di disoccupazione è generosa il più possibile e riesce a coprire una virtuale totalità della popolazione.

Questi elementari criteri di valutazione non tengono però conto di un aspetto fondamentale: il costo dell'assicurazione di disoccupazione. Abbiamo già dedicato un paragrafo al suo peso sulla finanza pubblica, mettendo in evidenza il suo andamento anticiclico e dunque la tendenza a

diventare una significativa voce di spesa proprio nei momenti in cui le casse dello Stato sono più esangui. Limitarsi però a quanto costa l'assicurazione di disoccupazione in termini monetari rischia di non essere una prospettiva sufficientemente approfondita: uno schema nazionale può costare più di un altro sia perché in quel paese c'è più elevata disoccupazione, sia perché i benefit sono più generosi.

Determinare il costo di uno schema assicurativo è più complesso di quanto lasci intendere la contabilità nazionale. Alcune dimensioni di rischio e di costo sono prettamente non monetarie: se la perdita economica individuale connessa allo stato di disoccupazione è mitigata, per altri effetti negativi dello stato di disoccupazione la mera compensazione del reddito non può fare granché. In quest'ottica, un'assicurazione che, pur garantendo ottimi standard materiali di vita ai suoi beneficiari, danneggia significativamente la loro motivazione a un rapido rientro nel mercato del lavoro può provocare fenomeni di graduale dissipazione del loro capitale umano, che una corretta valutazione del grado effettivo di attenuazione dei rischi non può trascurare.

C'è un'altra faccia della medaglia: alcuni degli effetti nascosti dell'assicurazione non impongono un costo, ma un beneficio netto per l'individuo e per la società. Se da un lato una compensazione del reddito importante può disincentivare chi è in cerca di occupazione ad accettare salari troppo bassi, dall'altro può rendere meno probabile che, pur di trovare una fonte di reddito sufficiente, l'individuo scelga professioni i cui stipendi sono insoddisfacenti o le *skill* richieste troppo differenti da quelle in possesso; oppure che, demoralizzato, preferisca abbandonare ogni pretesa di ricerca di impiego regolare e cada in uno stato di completa inattività. L'eliminazione dell'incertezza può avere ricadute positive anche dal punto di vista psicologico, neutralizzando un fattore di stress cronico e migliorando il benessere degli individui.

In poche parole, valutare se uno schema di assicurazione di disoccupazione è efficace è un affare complesso. Nel prosieguo di questo capitolo faremo una rassegna di quanto la ricerca economica e sociale è arrivata a conoscere su questi fattori di costo e beneficio indiretti: inizieremo dal livello individuale per poi introdurre il tema degli effetti dell'assicurazione di disoccupazione sull'attività economica nel suo complesso.

3.2 La relazione tra tasso di sostituzione e di disoccupazione e le ipotesi di assicurazione “ottimale”

Lo studio degli effetti dell'assicurazione di disoccupazione non ha rappresentato un tema particolarmente popolare nella teoria economica fino alla fine degli anni '70. Si tratta, quest'ultimo, di un periodo di notevoli cambiamenti economici e politici, in particolare in Europa: la disoccupazione, rimasta a livelli assai bassi in tutto il continente per tutto il trentennio post-bellico

(v. Nickell e al. 2005), si ripresenta come un fenomeno visibile e persistente, e le sue cause tornano al centro della riflessione. In questi anni, nell'ottica di una più complessiva riscoperta dei temi dell'economia neoclassica degli inizi del '900, torna in auge il concetto di "disoccupazione di equilibrio": in particolare l'esperienza europea degli anni '80 stimola una vivace discussione sulle determinanti del persistente ed elevato tasso di disoccupazione di quegli anni, specie in confronto agli altri continenti. Tra i principali colpevoli individuati, proprio l'eccessiva generosità degli schemi di sussidio di disoccupazione allora in vigore (Holmlund 1998: 115).

Per questa ragione, gran parte degli studi si è concentrata principalmente su un aspetto specifico dell'assicurazione di disoccupazione: l'effetto del tasso di sostituzione del reddito da lavoro sulla tendenza a rimanere in stato di disoccupazione. Il quadro analitico di riferimento è quello della *job-search theory*: l'individuo in cerca di lavoro è visto come agente razionale, la cui scelta di accettare o meno una nuova occupazione e rinunciare ai benefit dipende dal suo *reservation wage*, ossia il salario minimo che è disposto ad accettare. Trasferimenti generosi in stato di disoccupazione hanno, intuitivamente, l'effetto di far crescere la riserva di salario e dunque di allungare i periodi di disoccupazione, in quanto il beneficiario rimane per più tempo in attesa di un'offerta accettabile.

In questi modelli l'effetto negativo del livello di compensazione sul tasso di disoccupazione si estrinseca anche in una maggiore tendenza a entrare in stato di disoccupazione, non solo in tempi di uscita dilatati. Attraverso la contrattazione salariale (individuale o collettiva), generosi benefit di disoccupazione spingono gli stipendi verso l'alto, potenzialmente al di sopra del livello di equilibrio, riducendo gli incentivi per le imprese ad assumere nuovi lavoratori. Ancora, è ipotizzabile che benefit generosi abbiano impatto anche sulla probabilità di diventare disoccupato: in questo caso l'impatto sarebbe non solo sull'intensità della ricerca di lavoro ma sull'intensità del lavoro stesso (Holmlund 2015: 9). Un lavoratore che sa di poter accedere a un generoso sistema di sostituzione del proprio reddito nel caso il suo datore di lavoro intenda licenziarlo non metterà lo stesso impegno – in altri termini, sarà meno produttivo – di un altro che non ha la possibilità di accedere a redditi alternativi di quello da lavoro. Si tratta ovviamente di una variabile inosservabile, ancor meno di quanto possa esserlo la ricerca di lavoro in stato di mancanza di occupazione, ma costituisce comunque una sfida intellettuale non trascurabile.

La maggior parte degli studi sull'impatto dell'assicurazione sul tasso di disoccupazione si concentra dunque sul ruolo del tasso di sostituzione, sia in condizioni normali che in presenza di shock esogeni. Si tratta generalmente di modelli piuttosto semplificati, in cui i sussidi di disoccupazione sono presentati semplicemente come il "salario del disoccupato". Questa letteratura è relativamente concorde nell'individuare una correlazione positiva tra livello di compensazione e

livello di disoccupazione, ma non lo è sulla dimensione di questo effetto, né sulle sue caratteristiche di linearità – ossia se, all'accrescere del tasso di sostituzione del reddito, aumenti anche l'effetto sul livello di disoccupazione.

Alcune simulazioni mostrano effetti particolarmente significativi, in particolare quelli (Mortensen 1996) che attribuiscono allo stato di inattività un valore positivo in termini di benessere. Il modello di Pissarides (1990, citato in Holmlund 1998: 124) genera livelli di disoccupazione elevati anche a livelli non altissimi di compensazione, arrivando addirittura intorno al 20% quando si passa da 80 a 90 punti percentuali rispetto al precedente salario. Si tratta ovviamente di valori non realistici – l'esperienza storica mostra che diversi paesi sono e sono stati in grado di mantenere tassi di sostituzione effettiva elevati e livelli di disoccupazione bassi – ma ciò di per sé non nega che un effetto esista.

La diagnosi proposta da queste analisi in quel periodo storico di disoccupazione emergente e sostenuta era inequivocabile: il generoso *welfare state* europeo non era in grado di generare buoni risultati in termini di occupazione in periodi di turbolenza economica. Il cambiamento delle condizioni di contesto rendeva necessaria una riforma in senso restrittivo: in un'economia in fase di ristrutturazione, benefit troppo generosi avrebbero reso più difficile il processo di aggiustamento, allungando i periodi di disoccupazione ed esponendo le persone in questo stato a una consistente perdita di competenze tecniche senza la possibilità di acquisirne di nuove *on-the-job* (per un noto esempio di questo ragionamento, v. Ljungqvist e Sargent 1998). Ne conseguiva una chiara proposta di policy: uno schema di assicurazione di disoccupazione “ottimale” deve privilegiare gli incentivi individuali all'ingresso in stato di occupazione lavoro rispetto alla funzione di condivisione dei rischi e stabilizzazione dei consumi.

Questo non implica che uno schema di assicurazione di disoccupazione non debba esserci affatto. Il fattore fondamentale diventa la propensione al rischio: in mancanza di un qualunque sistema di compensazione, i lavoratori più *risk-averse* sarebbero molto meno propensi ad accettare un'occupazione con un elevato rischio di licenziamento. In questo caso, una forma di assicurazione di disoccupazione svolge una funzione di massimizzazione di utilità: riduce le distorsioni di mercato causate da una diseguale distribuzione della propensione al rischio, e di conseguenza aumenta il livello della produzione a livello dell'intera economia anche in presenza di un tasso di disoccupazione più elevato (Acemoglu e Shimer, 1999).

Esiste dunque un filone di ricerca su quale debbano essere i caratteri di un'assicurazione di disoccupazione “ottimale”: più precisamente, quale livello di sostituzione del reddito dia risultati ottimali in termini di produzione, occupazione e utilità individuale in presenza di lavoratori avversi al rischio (per una rassegna, v. Holmlund 2015: 32-34). Secondo molti studi, questo livello ideale

non è uguale per tutto il periodo di disoccupazione: nel modello elaborato da Hopenhayn e Nicolini (1997) incentivi al lavoro ottimali si ottengono con un profilo marcatamente decrescente del livello dei trasferimenti, che può essere anche molto elevato nelle prime settimane di disoccupazione ma ormai sostanzialmente trascurabile (15%) già dopo un anno (1997: 426). Quando si prende in considerazione soltanto l'utilità individuale, i tassi medi di sostituzione che risultano da questi studi sono comunque in genere abbastanza significativi: Holmlund (1997: 130-132) rileva valori nell'ordine del 50% del precedente salario, in particolare quando si assume la mancanza di accesso al mercato creditizio o di risparmi precauzionali.

Anche così, comunque, si tratta di livelli di compensazione minori rispetto a quelli che in molti casi si osservano nella realtà: si può dunque dire che la letteratura economica *mainstream* degli ultimi decenni ha spesso preso posizione per un *retrenchment* delle prestazioni sociali di disoccupazione. Le ricadute concrete di policy sono state significative: in vari paesi, dopo decenni di costante crescita dei livelli di generosità, dagli anni '80 in avanti si è evidenziato un chiaro riorientamento degli schemi di assicurazione di disoccupazione nella direzione di tassi di sostituzione del reddito da lavoro più bassi e durata delle prestazioni più ridotta, sebbene non così intenso come spesso si tende a rappresentare (v. Scruggs 2006).

Le implicazioni di policy che derivano dall'approccio qui descritto sono politicamente controverse e hanno suscitato un vivace dibattito. Una forte critica metodologica, particolarmente rilevante per gli scopi di questo elaborato, viene da Atkinson e Micklewright (1991). Gli autori denunciano *in primis* una mancanza di realismo istituzionale di gran parte di questi studi: i tipi di assicurazione di disoccupazione incorporati nei modelli utilizzati mancano di molti degli elementi che caratterizzano tali schemi nella realtà.

Spesso questi schemi, attribuendo all'assicurazione la mera qualifica di "salario del disoccupato", trascurano il fatto che solo una frazione di essi riceve effettivamente le prestazioni, perché non ha maturato sufficienti contributi o perché ha abbandonato il proprio posto di lavoro volontariamente. Si tratta di una condizione particolarmente rilevante in un'economia che prevede un gran numero di lavori "marginali", discontinui e con un numero limitato di ore; o con una significativa economia informale, ossia illegale, i cui proventi non possono essere calcolati ai fini della contribuzione; o ancora in cui molti dei lavoratori sono dei relativi *newcomer*, come giovani con poca esperienza nel mercato del lavoro, o rientrati dopo una lunga esperienza di inattività. Invero, a proposito di questo punto, c'è da dire che la ricerca più recente ha testato anche il funzionamento di modelli che prevedono il pagamento delle prestazioni solo a una parte della popolazione: Regev (2012) rileva un persistente effetto di benefit generosi sul livello complessivo

di disoccupazione anche in presenza di copertura parziale, e concentrato solo tra coloro che ricevono sussidi.

C'è un'altra ragione che rende il concetto di *reservation wage* problematico: di norma, il rifiuto di un'offerta di lavoro comporta la perdita del sussidio per il beneficiario. Laddove questo *work-test* viene esercitato con rigore, è difficile applicare una logica di perfetta sostituzione tra reddito da lavoro e da sussidio. Nel rifiutare un'offerta di lavoro, e dunque esporsi anche alla perdita del sussidio, rientrano dunque determinanti che non possono essere direttamente afferite all'assicurazione di disoccupazione, come la capacità dell'individuo di accedere ad altre fonti di sostentamento, come reti familiari o l'accesso al finanziamento bancario: condizioni di contesto esogene e non distribuite equamente tra tutti i lavoratori.

Proprio il valore da dare al tempo libero conseguente dallo stato di disoccupazione è un altro elemento utilizzato dai critici della visione *mainstream*. Come sintetizzano Howell e Rehm (2009), la maggior parte dei modelli *job-search* sembrano assumere che, di per sé, il lavoro sia “*unpleasant*” e la disoccupazione no, e che l'unico effetto negativo di tale stato sia, nei fatti, un reddito più basso; in alcuni casi lo stato di inattività viene addirittura considerato una variabile positiva in termini di benessere. Questa è un'assunzione forte che cozza contro una consolidata letteratura sugli effetti negativi che lo stato di disoccupazione in sé, a prescindere da eventuali compensazioni monetarie ha su chi vi si trova, in termini di perdita di competenze (*scarring effects*) ma anche, a livello più generale, sulla psicologia dell'individuo.

Un'altra critica comune riguarda un punto, spesso non distinto con forza in letteratura, che qui abbiamo trattato nel capitolo precedente: la distinzione tra *unemployment insurance* e *unemployment assistance*. Si può dire che l'assicurazione di disoccupazione rappresentata nei modelli *job-search* più elementari somigli, in quanto accessibile a tutta la cittadinanza senza requisiti contributivi, molto più a uno schema dell'ultima tipologia, o a qualche altra forma di trasferimento più prettamente assistenziale. Ma anche i trasferimenti assistenziali sono condizionati alla ricerca attiva di un posto di lavoro; inoltre, la prova dei mezzi che questo tipo di prestazioni prevede è un elemento non trascurabile. Ad esempio, in presenza di una prova dei mezzi a livello dell'intero nucleo familiare potrebbe essere più conveniente per il partner del disoccupato non cercare occupazione a sua volta, in quanto questa potrebbe portare il reddito di riferimento al di sopra della soglia di elegibilità per questi benefit di emergenza. Essendo generalmente ad applicazione individuale, l'assicurazione di disoccupazione non ha questo problema; anche se è possibile evidenziare effetti sul salario atteso dei nuclei familiari in compresenza di altro tipo di prestazioni *means-tested* di contrasto alla povertà. Il caso di studio danese sarà un buon laboratorio per questo genere di considerazioni.

L'integrazione nei modelli *job-search* di elementi di carattere istituzionale può dare risultati anche molto diversi da quello che risulta dai modelli più semplificati. Un caso noto è il seminale paper di Mortensen (1977), in cui l'erogazione dei benefit è vista, come accade nella quasi totalità dei casi, come limitata nel tempo. Uno dei risultati, e ulteriore conferma dell'elemento di *moral hazard*, è una tendenza per i beneficiari ad accelerare l'intensità della ricerca di lavoro verso la fine del periodo di eleggibilità. C'è però un altro effetto addizionale, noto come *entitlement effect*: in occasione di un aumento del livello dei benefit, il tasso di uscita dallo stato di disoccupazione tende ad aumentare per quei lavoratori che non hanno ancora maturato i contributi necessari a fruirne. Questo effetto, il cui carattere è tipicamente assicurativo, muove dunque nella direzione opposta rispetto a quanto detto finora: la presenza di benefit generosi può, per alcuni lavoratori, incentivare l'ingresso nel mercato del lavoro. Si tratta di una visione piuttosto attraente in un periodo storico in cui sono i neo-entranti sul mercato ad aver sentito con maggior durezza le conseguenze della Grande Recessione. All'idea che uno schema generoso di assicurazione di disoccupazione possa stimolare la partecipazione alla forza lavoro accennò anche Milton Friedman nel corso della sua Nobel Lecture (1976: 273). Bisogna dunque tenere in considerazione, oltre allo stato di occupazione e di disoccupazione, anche quello di inattività: come identificato con insistenza da Atkinson e Micklewright (1991), le variazioni di quest'ultimo hanno notevole importanza sugli altri due tassi.

Insomma, concentrarsi su un singolo parametro come il livello di generosità dei benefit non è sufficiente per poter dare una valutazione degli effetti degli schemi di assicurazione di disoccupazione sul mercato del lavoro. Si tratta certamente di un filone di ricerca fecondo, i cui risultati non possono essere trascurati: ma in una tesi che fa dello studio delle varietà istituzionali il suo elemento qualificante, questo elemento sarà solo una delle componenti dell'analisi. D'altro canto, l'assunzione che, intuitivamente, sussidi di disoccupazione più elevati rappresentano un disincentivo all'intensità di ricerca di lavoro ci servirà per valutare quali siano le altre condizioni istituzionali che influenzano i risultati in senso differente.

3.3 Disoccupazione, assicurazione di disoccupazione e benessere

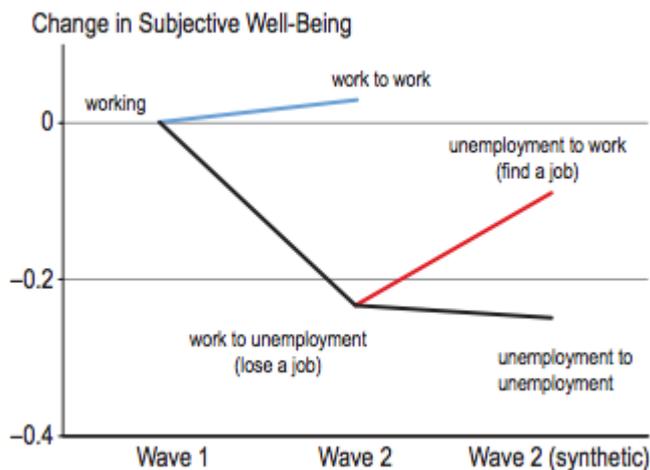
Nel precedente paragrafo abbiamo introdotto il concetto di utilità individuale, e siamo giunti a sostenere che un moderato sistema di assicurazione di disoccupazione sia pienamente giustificato anche in presenza di effetti detrimentali sul livello complessivo di disoccupazione, in quanto offre un meccanismo di protezione a lavoratori avversi al rischio. Abbiamo brevemente accennato a una difficoltà centrale: assegnare un valore in termini di benessere al "tempo libero" derivante dallo stato di disoccupazione. Sappiamo che la mancanza di occupazione ha effetti negativi a livello

psicologico e comportamentale, causando una dispersione di capitale umano che si accentua col prolungarsi del periodo di disoccupazione, ma è forse possibile dire che la presenza di un reddito mentre ci si trova in questa condizione abbia effetti compensativi su altre dimensioni di benessere.

Una rassegna dei non moltissimi studi effettuati su questo argomento è portata avanti in O'Campo et al. (2015). Dagli studi presentati risulta che benefit di disoccupazione generosi hanno un effetto positivo sulla benessere fisico e psicologico delle persone soggette: a livelli elevati di compensazione non è visibile alcuna dello stile di vita e salute individuali. Sjöberg e Ferrarini (2010), indagando sui paesi dell'Europa dell'est, rilevano una correlazione, sebbene non forte, tra benessere soggettivo e generosità dei sussidi di disoccupazione; Matoba et al. (2003), con un *case study* sui lavoratori dimessi di una fabbrica giapponese in bancarotta, evidenziano la differenza in benessere percepito prima e dopo l'esaurimento dei benefit, con l'emersione di problemi psichici e disturbi comportamentali.

Altri studi fanno invece notare che la sostituzione di reddito non è in grado di attenuare tutti gli effetti psicosociali derivanti dalla mancanza di lavoro: in verità, solo una parte minoritaria dei disturbi psicologici correlati ad essa sono derivanti dalla mancanza di reddito (Young 2012: 615). Lo stato di non-occupazione in quanto tale è una significativa causa di malessere, particolarmente rilevante quando l'individuo è disoccupato non per scelta propria, il che dimostra che quest'effetto non può essere attribuito meramente alla perdita di reddito (Winkelmann e Winkelmann, 1998). Gli effetti sul livello di benessere individuale auto-percepito sono persistenti, e non spariscono completamente neanche quando l'individuo ricomincia a lavorare (v. Figura 3.1). Si può ipotizzare che questi possano essere attribuiti a un senso di "insicurezza" sulla propria situazione occupazionale che non si dissipa in seguito al nuovo impiego: fenomeno probabilmente connesso alla sistematica riduzione di salario frequentemente riscontrata da chi ha perso il proprio impiego precedentemente al momento del rientro sul mercato del lavoro (v. Arulampalam 2001). Con ogni probabilità vanno considerati anche gli effetti avversi sull'identità personale e sulla percezione soggettiva delle proprie capacità, fattori che non hanno direttamente a che fare con gli effetti di reddito.

Figura 3.1: Cambiamenti in benessere soggettivo tra stato di occupazione e disoccupazione



Da Young (2012: 624)

Se dunque l'assicurazione di disoccupazione non può essere presa come una "cura" per tutti gli effetti avversi derivanti dalla mancanza di un impiego, c'è un'altra conseguenza di questa che non bisogna trascurare: l'impatto che la stessa esistenza di benefit generosi ha su coloro che si trovano in stato di occupazione – un effetto non-pecuniario per definizione, in quanto si tratta solo di potenziali percettori delle prestazioni. Sjöberg (2010) e Sjöberg e Ferrarini (2010) rilevano un effetto di benessere distintivo dato dalla presenza di un'assicurazione di disoccupazione – e in particolare di *replacement rate* generosi – che vale per gli occupati tanto quanto per i disoccupati.

Si tratta di una manifestazione di un carattere tipico dell'assicurazione sociale, una caratteristica centrale del *welfare state* nel suo complesso (Atkinson 1991, Barr 2001): l'effetto positivo, in termini di benessere, non tanto delle prestazioni erogate in sé ma dell'attenuazione di uno stato di incertezza. L'impatto non è sulle probabilità oggettive di mantenere il proprio posto di lavoro (*job security*), ma sui fattori psicologici che determinano la percezione di *job security*: la consapevolezza che anche in caso di licenziamento una parte di reddito sarà mantenuta elimina una importante causa di stress cronico.

Uno dei risultati più interessanti dello studio di Sjöberg (2010) è come, in presenza di una visibile correlazione positiva tra benefit di disoccupazione e benessere percepito anche dopo aver controllato per altri fattori di possibile etero-causazione (crescita economica, inflazione, protezioni legali contro il licenziamento), questa non sia significativamente diversa tra occupati e disoccupati: in altre parole, la mera esistenza di questi sussidi comporta un beneficio sociale, crescente con l'aumento della loro generosità, che non ha a che fare direttamente con gli effetti pecuniari derivanti dalla compensazione di reddito. Una possibile spiegazione è che gli effetti negativi sulla salute –

mentale in particolare – derivanti dallo stress per scarsa *job security* iniziano già a manifestarsi quando il lavoratore è ancora occupato.

Le conseguenze che ne trae Sjöberg sono importanti per la nostra domanda di ricerca: se gli schemi di assicurazione di disoccupazione hanno avuto il loro apice di diffusione in tempi in cui la situazione occupazionale era florida, e le relazioni di impiego generalmente stabili e durature, il loro ruolo nel più fluido mercato del lavoro di oggi, con la proliferazione di forme di impiego temporaneo e “atipico” deve essere tenuto in ancor più attenta considerazione. In una situazione in cui sempre più persone sono esposte a instabilità e insicurezza nella loro condizione lavorativa, uno schema di protezione dalla perdita del reddito da lavoro non è semplicemente una misura per alleviare la povertà – specie perché certi disagi causati dallo stato di disoccupazione, come alienazione e perdita di autostima, non possono essere risolti da trasferimenti assistenziali, che anzi possono avere l’effetto di prolungare questo stato oltre il livello ottimale.

Se assumiamo che a maggior benessere soggettivo corrisponda più elevata produttività, sussidi di disoccupazione generosi possono comportare benefici economici e sociali netti che potenzialmente controbilanciano le conseguenze negative di un tasso di disoccupazione più elevato. I sistemi di sostituzione del reddito, concepiti per epoche molto diverse da quella odierna, dunque assumono di nuovo un ruolo prominente proprio in queste nuove circostanze.

3.4 L’assicurazione di disoccupazione come stabilizzatore automatico: dai consumi individuali alla domanda aggregata

Spesso si legge che l’assicurazione di disoccupazione è un “prominente stabilizzatore automatico”, data la sua insita proprietà di accrescere di importanza e costi in tempi difficili e di riassorbirsi progressivamente quando non ce n’è bisogno. Talora però il concetto di “stabilizzatore automatico” viene identificato con una certa confusione: in termini generali, è possibile definirlo come uno strumento di policy che contribuisce a conseguire stabilizzazioni del livello di *output* di un’economia senza fare ricorso a interventi aggiuntivi di tipo discrezionale. Quindi, precisamente, possiamo dire che uno schema di assicurazione di disoccupazione in funzione durante uno shock funziona come stabilizzatore automatico, ma che un sussidio di disoccupazione in quanto tale, se concepito come di natura temporanea per affrontare una grave crisi occupazionale e mitigare rischi di povertà diffusa, è un tipico strumento discrezionale.

La letteratura sul ruolo degli stabilizzatori automatici è considerevole, e le sue implicazioni vanno ben al di là di quanto può essere discusso in questo elaborato. In primo luogo, anche se l’assicurazione di disoccupazione è uno stabilizzatore automatico, non è la tipologia più rilevante

attraverso cui i meccanismi di stabilizzazione si estrinsecano: tutte le prestazioni di sicurezza sociale svolgono una loro funzione importante; e la spesa per l'assicurazione di disoccupazione rapportata al Pil non è generalmente un capitolo così prominente da poter essere la determinante primaria delle fluttuazioni di output di un'intera economia nazionale (in't Veld et al. 2012).

In questa sede ci limiteremo a discutere non quanto, ma come l'assicurazione di disoccupazione svolge in pratica la funzione di stabilizzatore. La ragione, a livello microeconomico, sembra intuitiva: la sostituzione del reddito da lavoro equivale a una stabilizzazione di questo su livelli più alti, che risulta in un'attenuazione delle fluttuazioni dei consumi dei beneficiari. L'effetto sui consumi può potenzialmente permanere anche in seguito al nuovo ingresso sul mercato del lavoro: grazie al suo più elevato *reservation wage* il lavoratore ha maggior potere contrattuale e può permettersi – se è abbastanza fortunato – di accettare un salario più elevato di quanto avrebbe fatto in assenza di benefit. In entrambi i casi, questi redditi più alti, se risultano in consumi più sostenuti, ricadono positivamente su tutta l'economia locale in cui il beneficiario vive: l'impatto complessivo a livello macroeconomico, in altre parole, è un più elevato livello di domanda aggregata (Di Maggio e Kermani 2015).

Questa spiegazione estremamente semplificata non tiene conto dei possibili effetti negativi sul livello di reddito totale dell'economia: una riduzione dell'intensità della ricerca di lavoro individuale, e un incentivo minore per le imprese ad assumere dati i maggiori costi. Inoltre, nulla ci dice che l'aumento dei consumi sia identico per tutte le categorie sociali: la propensione al consumo non è la stessa per tutti gli individui, e le risorse finanziarie per sostenere i consumi in mancanza di reddito da lavoro possono venire anche da altre fonti, come il risparmio individuale o il credito bancario, qualora un individuo abbia la possibilità di attingere ad esse.

La dimensione degli effetti di *consumption smoothing* va quindi valutata empiricamente. Un seminale studio sul tema viene da Gruber (1994): osservando la variazione dei consumi negli Stati Uniti in un periodo di vent'anni, utilizzando le discrepanze di elegibilità per i benefit tra la popolazione come esperimento naturale, l'autore stima che per i disoccupati coperti da assicurazione, ai tassi di sostituzione in vigore, il calo nel livello dei consumi di cibo sia di circa il 7%, mentre per chi non è coperto da assicurazione il calo è tre volte più ampio, al 22%. Gruber stima inoltre un tasso di sostituzione dell'84% arrivati al quale gli effetti negativi sui consumi si annullano del tutto (Gruber 1994: 17). L'ampiezza di questo *smoothing effect* decresce con il passare del tempo, mentre i benefit vanno ad esaurirsi.

Assodato che in media esista un effetto significativo per i beneficiari, c'è da vedere se questi effetti sono distribuiti uniformemente nella popolazione. Lo stesso Gruber osserva che per i lavoratori soggetti a disoccupazione periodica, prevedibile e prevedibilmente temporanea, sembra

non esserci alcun effetto significativo: possiamo supporre che ciò dipenda da una maggior consapevolezza dei rischi di disoccupazione e in una tendenza ad “assicurarsi” in altro modo, ad esempio aumentando la propensione al risparmio.

Purtroppo non abbiamo a disposizione molte informazioni a riguardo di come i consumi varino a seconda del livello di risparmi pregressi degli individui. Alcuni studi mettono in luce una relazione inversa: un modesto *crowding-out* di risparmio privato in presenza di benefit generosi. Altri ancora, ripetendo l’esperimento di Gruber per un periodo di disoccupazione a medio e lungo termine, individuano effetti di *smoothing* molto più limitati e apparentemente concentrati solo in una fascia particolarmente svantaggiata, i nuclei familiari in cui nessuno dei due coniugi ha un reddito da lavoro (Browning e Crowley 2001).

Possiamo dunque solo fare speculazioni. Come è ben noto che il rischio di disoccupazione non è distribuito equamente tra tutte le categorie, ovviamente nemmeno il rischio di entrare in povertà lo è. Queste due categorie non coincidono, e non solo per il diverso status occupazionale delle professioni a bassa *job security*: risparmi personali e altre forme di *asset*, spesso trasmessi intergenerazionalmente, hanno sicuramente un valore fondamentale. Spesso in letteratura si fa riferimento al ricorso al credito bancario come una misura addizionale per alleviare la perdita di reddito derivante dalla disoccupazione, ma basta il buon senso per comprendere che la probabilità di ottenere un prestito è prima di tutto funzione del patrimonio, specie illiquido, già detenuto.

Sulla base di queste considerazioni possiamo fare delle ipotesi sul ruolo dell’assicurazione di disoccupazione come fattore di stabilizzazione delle economie nazionali. Prima di tutto, che questo ruolo sarà più importante laddove il risparmio privato è relativamente scarso. Poi, che l’importanza crescerà non solo con la generosità dei benefit ma anche con la loro durata, se il tasso di sostituzione rimane a livelli apprezzabili a lungo; c’è comunque da attendersi che gli effetti si attenueranno con il passare del tempo in ogni caso. Terzo, che sull’impatto macroeconomico complessivo ha una grande importanza il livello di copertura dei benefit, forse più in senso qualitativo che quantitativo: il massimo effetto si raggiunge quando viene coperto chi ne ha più bisogno, ossia coloro che non possono prevedere la loro situazione occupazionale a lungo termine e che non possono attingere da risorse personali in condizioni di incertezza.

3.5 Proposte di criteri di valutazione: adeguatezza dei benefit, impatto sul mercato del lavoro ed equilibrio finanziario

Nel capitolo 2 abbiamo fatto una presentazione dettagliata degli elementi che costituiscono gli schemi di assicurazione di disoccupazione oggi in vigore: tra un dato e l’altro abbiamo occasionalmente provato a fare delle ipotesi su quale fosse il risultato atteso di quella

configurazione, come la correlazione tra criteri di accessibilità relativamente poco severi e percentuale della popolazione assicurata, oppure quella tra durata massima delle prestazioni e spese da sostenere. In questo capitolo abbiamo invece affrontato alcuni tra gli aspetti più indagati di *outcome*: gli effetti ambigui sul livello di occupazione complessivo, sul benessere economico e non economico. Abbiamo insomma raccolto sufficienti informazioni per chiederci, dopo accurata ponderazione, se esistono schemi di assicurazione di disoccupazione che funzionano “meglio” o “peggio”.

Trattandosi di una policy che presenta caratteristiche e interrelazioni complesse, non è semplice dare una risposta univoca. Vediamo alcuni esempi:

- Potremmo dire che un'assicurazione di disoccupazione efficace è una che riesce ad offrire prestazioni alla totalità della popolazione in cerca di lavoro: ma se le prestazioni offerte non sono sufficienti a evitare la caduta in uno stato di povertà, oppure sono erogate per un periodo non commisurato alle difficoltà del mercato del lavoro e alla capacità dell'individuo di trovare opportunità adatte alle sue competenze e necessità economiche, è difficile dire che questo sistema sia uno che “funzioni”: non è avvenuta una apprezzabile mitigazione del rischio di disoccupazione.

Simile discorso possiamo fare invertendo i fattori: lo schema assicurativo in vigore, a iscrizione volontaria dietro pagamento di una quota periodica di partecipazione, è generoso e di lunga durata. Ci sono però interi settori produttivi, caratterizzati da un elevato rischio di disoccupazione, per cui né lo Stato né nessuna organizzazione privatistica sussidiata dal pubblico ha adibito un fondo dedicato dati i costi eccessivi; oppure, la quota di iscrizione richiesta è troppo costosa per le limitate finanze di un lavoratore con un reddito mensile basso o instabile.

In entrambi i casi possiamo parlare di un sistema inadeguato: nel primo l'obiettivo primario non è stato raggiunto, nel secondo solo per una frazione della popolazione.

- Allora potremmo dire che l'assicurazione di disoccupazione funziona quando, magari in congiunzione con altre prestazioni di sicurezza sociale *means-tested* come un sussidio all'affitto o al mantenimento di figli minorenni, è in grado di fornire una sostituzione del precedente reddito da lavoro pressoché totale, o comunque sufficientemente elevata da non causare un significativo mutamento dello stile di vita del nuovo disoccupato e della sua famiglia. Sicuramente il rischio più visibile, la perdita della principale fonte di sostentamento, è stato reso trascurabile; ma se nel frattempo lo status di attiva ricerca di lavoro richiesto per il diritto alla prestazione è più formale che reale perché i controlli previsti non sono abbastanza severi, le spese che l'amministrazione e la società tutta (tramite

la tassazione) devono sostenere possono diventare inaccettabilmente grandi. Anche l'individuo incorre in una perdita: la conseguenza non intesa del suo *moral hazard* è un progressivo distacco dal mondo del lavoro che riduce la sua occupabilità, consuma le sue *skill* formali e informali e lo espone a una perdita netta di benessere economico e personale in futuro. Si tratta, in sostanza, di un sistema profondamente inefficiente per le parti in causa; e ci sono ottime ragioni per definirlo a pieno titolo anche inefficace.

- Potremmo infine osservare un sistema che coniuga un buon tasso di copertura con una generosità a breve e medio-lungo termine più che adeguata, magari anche grazie a un'intelligente interazione con altri meccanismi di sicurezza sociale *targeted* o comunque a carattere non contributivo. Le buone condizioni del mercato del lavoro e il disegno stesso dei benefit tracciano un chiaro percorso verso il reinserimento nel mondo del lavoro, magari grazie a un'assistenza costante alla ricerca di un posto di lavoro e alla riconversione delle competenze da parte di uffici pubblici specializzati. I periodi di disoccupazione sono perlopiù brevi e le spese sostenute, seppur proporzionalmente importanti, sono sostenibili dal bilancio pubblico anche in presenza di brevi crisi occupazionali, sia pure intense.

Ma nemmeno in questo caso siamo necessariamente di fronte a un sistema ottimale. Ipotizziamo l'insorgere di uno shock di natura esogena, come una crisi finanziaria internazionale, che causa una profonda recessione e un marcato incremento del numero dei percettori di sussidio. La crisi si protrae per diversi anni, e anche quando l'economia ricomincia a crescere, lo stock di disoccupati e la durata media del loro stato di non occupazione rimangono a un livello superiore di quanto registrato negli anni precedenti. L'equilibrio finanziario del sistema viene così permanentemente compromesso: per fronteggiare l'aumento dei costi vengono prese misure che restringono l'accesso alle prestazioni, riducono la durata di erogazione e i tassi di sostituzione.

In questa circostanza possiamo dire che il sistema si è dimostrato poco "resiliente": solido in condizioni "normali", non è stato in grado di mantenere un assetto stabile in presenza di uno stress esogeno: mutazioni di contesto hanno esposto vulnerabilità del sistema che non erano immediatamente visibili.

Queste tre casistiche, ipotetiche ma verosimili, fotografano tre distinte, ma strettamente interrelate, dimensioni di performance che possono essere applicate a qualsiasi schema di assicurazione di

disoccupazione. Nel resto di questo elaborato, analizzeremo diversi modelli di assicurazione nazionali secondo il seguente schema analitico:¹¹

- verificheremo l’**adeguatezza** dello schema, ossia la sua capacità di svolgere un ruolo di mitigazione del rischio di disoccupazione. L’adeguatezza ha a sua volta due dimensioni:
 - il livello di **copertura**, inteso come il numero di persone potenzialmente eligibili per i benefit (che chiameremo “copertura potenziale”) e quelle che effettivamente li ricevono (“copertura effettiva”)
 - il livello di **generosità**, che possiamo approssimativamente definire come una funzione di tasso di sostituzione dei benefit e loro durata nel tempo.
- In secondo luogo, allargheremo lo sguardo all’interazione con il **mercato del lavoro** nel suo complesso, chiedendosi se il sistema, in quanto tale e assieme al resto degli ammortizzatori sociali in vigore generi visibili **distorsioni** nella transizione tra stato di occupazione e di non occupazione;
- In ultima analisi, ci occuperemo degli aspetti finanziari del sistema. Ci chiederemo se l’**equilibrio finanziario** è garantito anche in tempi di difficoltà, se c’è sufficiente spazio fiscale per ipotizzare future espansioni e, in particolare, se l’equilibrio finanziario complessivo è mutato in seguito alle turbolenze economiche degli ultimi anni.

¹¹ Questi criteri sono ispirati in gran parte a una classificazione proposta da Pareliussen (2014), in un *working paper* Ocse. Pareliussen sintetizza efficacemente questi tre principi con il concetto di resilienza: un sistema potrà dirsi in grado di affrontare i cambiamenti se è in grado di offrire un supporto al reddito adeguato (cosa si intenda per adeguatezza dipende dalle preferenze della società), se supporta, o almeno non distorce eccessivamente il normale funzionamento del mercato del lavoro, e se è autosufficiente dal punto di vista finanziario, rispettando i suoi obblighi e non richiedendo trasferimenti di emergenza (Pareliussen 2014: 10). In tutte le altre circostanze, il sistema è esposto a varie sorgenti di pressione: politiche, se la sua generosità è socialmente percepita come troppo bassa, e finanziarie, se il peso dei trasferimenti diventa insostenibile per il bilancio dello Stato.

Capitolo 4. Due modelli di assicurazione di disoccupazione a confronto: i casi di Danimarca e Italia

4.1 Perché Danimarca e Italia

4.1.1 Un breve riepilogo: tre ostacoli a una valutazione d'impatto comparata

I primi tre capitoli di questo elaborato ci sono serviti per prendere coscienza di tre problematiche di cui bisogna sempre tenere conto prima di discutere elementi costitutivi, effetti e prospettive di un particolare schema di assicurazione di disoccupazione. Nell'ordine:

1. L'esperienza storica conta. Se la transizione verso un modello di assicurazione obbligatoria a carattere universalistico, in cui le prestazioni erogate sono solo flebilmente legate ai contributi versati, è stata frutto di tensioni storiche e politiche comuni a tutti i paesi, i percorsi scelti in risposta ad essi non sono mai stati esattamente identici. C'è l'evidente – e unica – deviazione dei paesi nordici, dove grazie a un contesto politico particolare e al notevole livello di radicamento raggiunto da questi schemi, è sopravvissuta, almeno nella forma, un'assicurazione di disoccupazione volontaria. Ma anche negli schemi a completa gestione da parte dello Stato e partecipazione obbligatoria condizioni diverse ed contingenze anche molto lontane nel tempo hanno portato a modelli di organizzativi profondamente divergenti.
2. Le differenze tra gli schemi nazionali non possono essere ridotte a tecnicità organizzative. Riunire assicurazione di disoccupazione e le prestazioni a essa assimilabili – *unemployment assistance*, forme di assistenza sociale condizionate all'assenza di impiego – in una prospettiva comparata tra Stati porta ad equiparare programmi che, pur avendo nominalmente la stessa funzione, sono in realtà rivolti a platee diverse. Alcuni programmi prevedono una copertura universale o quasi, mentre altri sono concentrati su particolari aree del mercato del lavoro o che escludono una significativa parte della popolazione, espressamente o nei fatti. Si registrano importanti differenze nella generosità dei trasferimenti, non solo assoluta ma anche relativa: alcuni programmi appaiono principalmente rivolti alle fasce più povere della popolazione, mentre altri non tracciano alcun discrimine tra i livelli di reddito pregresso dei beneficiari. Infine, sebbene gran parte degli schemi propriamente di assicurazione di disoccupazione siano accessibili solo per un tempo limitato, lasciando le situazioni più complesse che richiedono interventi di lungo

periodo a programmi con carattere non contributivo, anche dal punto di vista della durata troviamo differenze sostanziali tra Stato e Stato.

3. Limitarsi all'aspetto della generosità delle prestazioni non è sufficiente per misurare l'impatto degli schemi di assicurazione di disoccupazione. Il soddisfacimento della funzione assicurativa di questi programmi è solo uno degli effetti riconducibili all'esistenza di un'assicurazione di disoccupazione, a livello individuale e aggregato. Il tema è complesso – e controverso – e molte delle dimensioni toccate sono difficilmente misurabili con indicatori tradizionali, in particolar modo monetari. È in ogni caso necessario tenere a mente due aspetti:

- a. prestazioni di disoccupazione generose possono risultare in un disincentivo alla rapida ricerca di un nuovo posto di lavoro, prolungando il periodo di dipendenza dal sussidio e di conseguenza aumentando sia i costi del programma che il tasso di disoccupazione complessivo. D'altra parte, un'elevata generosità può incoraggiare a cercare attivamente occupazione – e dunque a far risultare, in una prima fase, disoccupate – anche persone che in diverse condizioni sarebbero state annoverate nei ranghi dei cosiddetti “inattivi”.
- b. Lo stato di disoccupazione ha effetti deleteri sul benessere umano che non possono essere ricondotti solamente alla perdita di reddito. Alcuni di questi effetti come la perdita di capitale umano o di “attaccamento” al mercato del lavoro, sono spesso difficili da quantificare con indicatori monetari, sebbene l'impatto sui salari e sulla produttività individuale siano più facilmente misurabili. D'altra parte, anche lo stato di insicurezza lavorativa ha effetti deleteri sul benessere individuale simili a quelli provocati dalla disoccupazione stessa: l'esistenza dell'assicurazione può migliorare il livello di benessere psicologico personale, stimolando gli individui a prendere più rischi e permettendo un'allocazione più efficiente dei lavoratori e delle loro competenze.

Da queste tre caratteristiche discende che l'assicurazione di disoccupazione non si presta facilmente a un'analisi d'impatto, ancor più se comparata. L'oggetto della valutazione è sfuggente e sfaccettato, e si riscontra una miriade di variabili “istituzionali” interrelate spesso molto diverse tra paese e paese. Inoltre, componenti difficilmente osservabili come quelle comportamentali hanno un'estrema rilevanza. Il rischio di abbozzare una valutazione di merito sulla base di una semplice comparazione tra modelli nazionali e loro apparenti *outcome* è quello di giungere a conclusioni semplicistiche sulla base di parametri imprecisi. Insomma, se determinare se l'assicurazione di disoccupazione “funzioni” non è semplice, lo è ancor meno ipotizzare quali modelli funzionino “meglio” di altri e perché.

4.1.2 L'assicurazione di disoccupazione in Danimarca e Italia: contesto e caratteristiche principali

Essendo molto difficile effettuare una vera e propria comparazione tra modelli simili, può risultare utile concentrare l'analisi su modelli visibilmente diversi. In un contesto in cui si riscontrano innumerevoli variabili *confounding*, spesso difficilmente misurabili, ha senso scegliere due schemi nazionali che, pur operando in condizioni completamente differenti, condividono gli stessi obiettivi: garantire un livello adeguato delle prestazioni per il maggior numero possibile di persone, senza alterare significativamente il funzionamento del mercato del lavoro e mantenendo una traiettoria di spesa sostenibile nel lungo periodo. In questo modo sarà più semplice formulare ipotesi sulle differenze di *outcome*: potremo capire chiaramente come le condizioni di contesto possono agevolare o ostacolare il compito dell'assicurazione, nonché attenuare o esacerbare le problematiche di cui abbiamo preso consapevolezza.

Non esistono casi davvero estremi, anche se nei capitoli precedenti si è accennato a modelli nazionali con caratteristiche distintive: si pensi al sistema britannico, eccezionalmente poco generoso almeno per quanto riguarda i benefit di disoccupazione veri e propri, e alla durata indefinita dello schema in vigore in Belgio. Due casi nazionali che però spiccano non solo per divergenza, ma anche per riconoscibilità, sono quelli di Danimarca e Italia.

Questi due paesi hanno rappresentato per molti anni due poli opposti di approccio alle politiche del lavoro. La Danimarca vanta uno dei tassi di occupazione più elevati d'Europa (73,5% nel 2015), trascinato in particolar modo da un'occupazione femminile che si attesta intorno al 70%. Ben il 55,4% dei giovani sotto i 24 anni è occupato, e la percentuale è vicina al 50% anche nella fascia 15-19 anni: indice questo di una tendenza all'attivazione molto precoce della popolazione in età da lavoro, anche grazie a un consolidato sistema dell'istruzione professionale ispirato ai principi dell'apprendistato duale. Tra i paesi Ocse l'Italia si trova quasi all'estremo opposto per tutti questi parametri: il tasso di occupazione generale langue intorno al 57%, quello femminile non supera il 50%, tra i giovani e giovanissimi la percentuale è quasi trascurabile. La crisi ha avuto un impatto deleterio su tutti questi indicatori, ma la situazione in precedenza era solo marginalmente migliore.

Fino ai primi anni '90 la politica del lavoro in cui Italia e Danimarca erano più lontane – e incomparabili – tra loro era proprio l'assicurazione di disoccupazione. Nel capitolo 1 abbiamo visto come in Danimarca il sistema del *dagpenge*, fondato su casse mutue sindacali a iscrizione volontaria e partecipazione finanziaria dello Stato, abbia conosciuto una diffusione capillare molto precoce, sopravvivendo all'espansione dell'assicurazione obbligatoria del periodo tra le due guerre e rimanendo in funzione ancora oggi in un assetto modernizzato. Con gli anni, grazie a un

intervento statale sempre più importante, lo schema ha assunto caratteristiche uniche al mondo: negli anni '80 prevedeva un tasso di sostituzione del reddito nominale del 90% e una durata massima di fruizione di ben nove anni.

Negli stessi anni anche lo schema italiano attirava l'attenzione degli osservatori internazionali, ma per ragione opposte: questi notavano con stupore l'estrema debolezza, quasi una sostanziale inesistenza della forma di assicurazione per la disoccupazione a carattere universale in vigore nel nostro Paese (Scruggs 2006: 353-354). L'indennità di disoccupazione, che pure è prevista in Italia dal lontano 1919, è stata fino all'inizio degli anni '90 l'aspetto più trascurato del sistema degli ammortizzatori sociali italiano: i benefit previsti, a carattere *flat rate* e aggiornati all'inflazione solo raramente, producevano tassi di sostituzione effettivi del reddito da lavoro anche inferiori al 10% negli anni '70 (Ferrera et al. 2012: 16).

Due spiegazioni possono essere addotte per comprendere questa anomalia, entrambe frutto di scelte politiche risalenti agli anni '50 e '60. Una è una peculiarità, oggi in buona parte scomparsa, delle relazioni lavorative di molti paesi dell'Europa del Sud: la presenza di forti meccanismi di protezione legale del posto di lavoro che rendevano difficili i licenziamenti, e la scarsa diffusione di forme contrattuali flessibili o a titolo temporaneo. L'altra è la vigenza di schemi di protezione dalla perdita del reddito da lavoro a carattere corporativista, segmentati per professione o limitati a particolari situazioni, funzionali (ma parziali) sostituiti di un'assicurazione di disoccupazione universale. L'esempio principe, ieri come oggi, è la Cassa Integrazione Guadagni (CIG). Pur non essendo propriamente una prestazione di disoccupazione, in quanto il datore di lavoro e il dipendente sospendono solo temporaneamente il periodo di lavoro o ne riducono parzialmente il monte ore, la CIG svolge una funzione molto simile, mutualizzando i costi di una sospensione temporanea dell'attività lavorativa.

Il modello danese è molto diverso. Caso per certi versi anomalo in Europa, il livello di *job protection* del paese è da sempre basso, piuttosto simile a quanto si riscontra nei paesi anglosassoni: i datori di lavoro hanno facoltà di licenziare i loro dipendenti con scarso preavviso – anche se i tempi dipendono dal contratto collettivo di riferimento – e con costi ridotti o nulli. Con riferimento al caso danese si utilizza spesso una *buzzword* tipica degli ultimi vent'anni di discussione sulla riforma del modello sociale europeo di fronte alle sfide della modernità e della globalizzazione: *flexicurity*, concetto definibile come una coniugazione di mercati del lavoro “flessibili”, con deboli protezioni legali del posto di lavoro ed elevato *job turnover*, e generosi ammortizzatori sociali a limitare la perdita di reddito derivante dalla mancanza di impiego. Sebbene il termine non sia stato

ideato con esplicito riferimento alla Danimarca (Madsen e Jørgensen 2007), questa nell'immaginario collettivo ne è diventata l'esempio quintessenziale.¹²

A rendere ancora più difficile la comparabilità tra i due sistemi c'è l'inesistenza di schemi simili alla CIG in Danimarca. Come tipico nei paesi a bassa *employment protection*, le situazioni di temporanea interruzione del rapporto di lavoro vengono regolarmente registrate come un breve periodo di disoccupazione seguito da una ri-assunzione, una casistica comune e incentivata dalla stessa presenza di una forma di sostegno al reddito (Atkinson e Micklewright 1991: 1685). In questo senso dunque la CIG italiana interiorizza una parte rilevante delle funzioni che altrove vengono svolte direttamente da un'assicurazione universale.

Negli ultimi vent'anni le politiche del lavoro in Italia sono mutate profondamente, con elementi nuovi che si sono in parte sostituiti, in parte sovrapposti alle strutture pre-esistenti. Molte "rigidità" della legislazione sul lavoro sono state soppresse, creando forme di impiego flessibile, di breve durata o a carattere formalmente autonomo. Il risultato però è stato quello di creare ulteriore complessità e un'accentuata "dualità" tra lavoratori *insider* e *outsider*, a cui si applicano normative e diritti differenti: la seconda categoria in particolare ha un accesso limitato a molti diritti e benefit di cui godono i lavoratori a tempo indeterminato, e l'eligibilità per l'assicurazione di disoccupazione ne ha a lungo rappresentato un esempio importante.

Le riforme del lavoro degli ultimi vent'anni, con una serie di interventi incrementali, hanno trasformato completamente la vecchia indennità di disoccupazione, le cui caratteristiche fondamentali risalivano ancora all'immediato dopoguerra. Dal 2015 l'Italia è dotata di un sistema di assicurazione di disoccupazione (noto come NASpI, Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego) in linea con le caratteristiche generali di quanto in vigore negli altri paesi Ocse. Si tratta di uno schema che non è ancora entrato a pieno regime, coesistendo con due prestazioni che, introdotte soltanto nel 2013, hanno caratteristiche molto simili: ASpI e Mini-ASpI.¹³ Dal 1° gennaio 2017 la NASpI è destinata a sostituire entrambe, in quanto le sue caratteristiche (periodo di eligibilità più breve, durata dei benefit flessibile) rendono la Mini-ASpI superflua. A tali prestazioni si affiancano una prima forma di *unemployment assistance*, l'ASDI, e, salvo imprevisti lungo l'iter parlamentare, in futuro anche uno strumento di contrasto alla povertà ad applicazione universale.

Gli elementi fondamentali dell'attuale configurazione del sistema di assicurazione di disoccupazione in Italia e Danimarca sono presentati a confronto nella Tabella 4.1 al termine di questo capitolo. Notiamo che, formalmente, i due schemi sono ora non così dissimili tra loro. Il

¹² Il termine nasce nei Paesi Bassi a metà anni '90, come riferimento al mercato del lavoro "ideale" che le riforme allo studio del governo allora in carica avrebbero dovuto creare. Le prime applicazioni del termine al caso danese come esempio di *flexicurity* realizzata risalgono al 2002. Per una storia del termine, v. Madsen e Jørgensen 2007.

¹³ I dati utilizzati per l'Italia nel cap. 2, validi per il 2014, fanno riferimento ad ASpI e Mini-ASpI.

tasso di sostituzione del reddito dell'assicurazione danese rimane particolarmente alto – ma vedremo come per la maggior parte delle persone non sia così – mentre la durata massima possibile dei pagamenti è la stessa nei due paesi: due significative riforme di sistema, nel 1994 e nel 2010, hanno ridotto il periodo massimo di ricezione dei benefit in Danimarca da nove a due anni, esattamente il massimo previsto dalla NASpI, nella circostanza in cui il beneficiario abbia lavorato per quattro anni continuativi prima dell'ingresso in disoccupazione. Un'altra ovvia differenza è il costo della contribuzione, che in Italia ricade quasi interamente sul datore di lavoro, e che in Danimarca prevede, oltre ai normali contributi sociali, la non trascurabile quota mensile di iscrizione ai fondi, che nel 2016 varia tra 416 e 578 corone danesi (55-77 euro).

Oltre alla CIG ordinaria e straordinaria, in Italia sono previsti alcuni altri schemi di disoccupazione applicabili solo a categorie specifiche di lavoratori. Fino al 1° gennaio 2017 rimarrà in vigore anche l'indennità di Mobilità, una prestazione ibrida tra CIG e sussidio di disoccupazione introdotta a inizio anni '90, riservata ai beneficiari di Cassa Integrazione sollevati dal loro incarico. A questi si aggiunge uno schema specifico per i lavoratori agricoli, e fino al 2017 un altro per i lavoratori edili. La Danimarca invece differisce profondamente dall'Italia per l'esistenza di una generosa forma di assistenza sociale (detta *kontanthjælp*), *means-tested* ma accessibile a tutti, che funge da prestazione di ultima istanza per i disoccupati non in possesso dei requisiti per l'assicurazione. Si tratta insomma di sistemi di sicurezza sociale ancora profondamente diversi nel loro complesso, ma la componente assicurativa del sistema è ormai, con le dovute precauzioni, comparabile tra i due paesi.

Altro ostacolo all'analisi comparata è che il mutamento strutturale degli ammortizzatori sociali in Italia deve ancora essere completato. Per larga parte, dunque, lo studio del caso italiano può limitarsi solo a identificare come le innovazioni normative abbiano inteso trasformare le caratteristiche degli schemi precedenti, quali mancanze abbiano inteso colmare e quali lasciato irrisolte, anche in relazione alle difficili condizioni di contesto. Molte problematiche di questo genere di strumenti, come la necessità di garantire una copertura adeguata alla maggior parte della popolazione e di non disincentivare un rapido reinserimento nel mercato del lavoro, sono proprie a tutte le esperienze di assicurazione di disoccupazione: l'esperienza ormai più che secolare della Danimarca potrà così servire da ottima guida per la nostra analisi.

La trattazione di queste due esperienze nazionali seguirà lo schema proposto al termine del capitolo 3. Prima vedremo come gli schemi performano sotto vari profili di adeguatezza, nel senso di popolazione coperta e tasso di sostituzione effettivo del reddito nel breve e medio-lungo periodo, per poi discutere in che modo l'assicurazione di disoccupazione si inserisce nel contesto del mercato del lavoro del paese in questione, con una particolare attenzione alla questione dell'azzardo

morale. Infine osserveremo i *pattern* di costo in diversi momenti del ciclo economico, in particolare durante e in seguito alla crisi economica internazionale che ha colpito entrambi i paesi prima, per poi riacutizzarsi in Italia proprio in concomitanza degli anni in cui il modello di assicurazione di disoccupazione subiva una trasformazione sostanziale.

4.2 Misure di adeguatezza: copertura e generosità

4.2.1 Il paradosso della copertura

Danimarca: sistema volontario, copertura (quasi) universale

Confrontare Danimarca e Italia dal punto di vista del numero di persone potenzialmente eligibili per le prestazioni dà luogo a un interessante e significativo paradosso. Dato che la partecipazione allo schema di assicurazione in Danimarca richiede un contributo di iscrizione a pagamento volontario, l'esperienza storica dei sistemi Ghent del primo '900 suggerirebbe un livello di copertura atteso relativamente basso. Intere categorie di lavoratori a basso rischio di disoccupazione non avrebbero alcun interesse ad iscriversi allo schema; inoltre, in mancanza del generoso supporto finanziario dallo Stato e di *membership fee* abbordabili (che caratterizzano gli schemi Ghent contemporanei), neanche le categorie più a rischio potrebbero assicurarsi. Ma in Danimarca, come risultato di un'anomalia storica registrata fin dalle prime esperienze (v. capitolo 1), una larga maggioranza delle persone in età da lavoro è coperta dallo schema volontario.

Se per l'assicurazione di disoccupazione obbligatoria il concetto di "copertura" non è facilmente calcolabile (dato che calcolare la platea dei potenziali eligibili richiede la conoscenza di variabili complesse), in Danimarca questo esercizio è semplice: basta controllare quanti sono gli iscritti ai fondi volontari in rapporto alla popolazione attiva. In realtà questo non è il numero effettivo delle persone che possono ricevere benefit, che dipende anche dall'anzianità contributiva dell'iscritto, ma rappresenta almeno una buona approssimazione di quale sia la popolazione di riferimento.

Al 1° gennaio 2016, gli iscritti ai 24 fondi di disoccupazione registrati erano 2.083.033 (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering 2016a), il 69,5% di tutti i partecipanti alla forza lavoro (occupati e disoccupati) in questo piccolo paese nord-europeo (Statistics Denmark 2016). Questo dato è stato anche più elevato in passato: cresciuto notevolmente per tutti gli anni del dopoguerra, ha raggiunto il suo picco con l'80% registrato tra gli anni '80 e '90 (Parsons et al. 2003). Metodi di calcolo differenti, che escludono i beneficiari di altre forme di sussidio come i pensionati o gli studenti lavoratori a tempo parziale, riportano un tasso di copertura meno

marcatamente calante nel tempo e ancora oggi pari a circa l'80% dei potenziali beneficiari (Dagpengekommisionen 2015a).¹⁴

Il 20-30% mancante è principalmente determinato da un tasso di partecipazione ai fondi visibilmente più basso della media in tre gruppi socio-demografici: i giovani, i più poveri e i più ricchi. Le ragioni di questo fenomeno possono essere di due tipi: gli individui in queste categorie non hanno maturato i requisiti per poter godere dei benefit, oppure hanno volontariamente optato di non iscriversi ai fondi, pur avendo i requisiti per farlo (categoria che sarebbe stata automaticamente coperta da un'assicurazione obbligatoria). La situazione di coloro che optano volontariamente di non iscriversi all'assicurazione sarà discussa in un prossimo paragrafo: per ora ci limitiamo a considerare gli strutturalmente esclusi dal sistema.

Abbiamo visto nel capitolo 2 che i requisiti contributivi richiesti in Danimarca sono oggi simili a quanto previsto in media negli altri paesi Ocse: un anno di lavoro a tempo pieno (equivalente a 1.924 ore) nei tre anni precedenti all'entrata in disoccupazione. Fino al 2011 il periodo di impiego necessario era pari a sei mesi: di conseguenza una significativa quota di lavoratori ha perso il diritto a ricevere il sussidio. Il successivo "rilassamento" della normativa – tra 2011 e 2014 il periodo di riferimento previsto per registrare contribuzione è stato di soli due anni – e un lieve miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro hanno ridotto l'entità di questo problema, ma il numero di persone ineligibili per il sussidio è strutturalmente aumentato.

Il cambiamento apportato dalla riforma del 2010 che più ha influito sull'eligibilità non è un criterio di accesso, ma di "uscita" dallo schema: la riduzione della durata massima delle prestazioni da quattro a due anni. Sull'opportunità di questa scelta si dirà più avanti (par. 4.3.2), ma è un dato di fatto che diverse migliaia di persone, oltre 30.000 nel solo 2013, hanno esaurito i loro benefit in quell'anno e, anche a causa del contemporaneo irrigidimento del requisito contributivo, la grande maggioranza di esse non è riuscita a maturare nuovamente il diritto al sussidio nei 12 mesi successivi (Dagpengekommisionen 2015a: 16).

¹⁴ Le ragioni del declino del tasso di copertura dell'assicurazione di disoccupazione volontaria danese sono varie, e solo alcune saranno toccate in questa sede. Vale la pena menzionare in questo spazio il declino del tasso di sindacalizzazione, che rimane comunque eccezionalmente alto per gli standard internazionali (sopra il 65%), ma ormai ridotto al di sotto del 50% per le fasce della popolazione meno istruite e più povere (Due et al. 2010: 96, 98), e la rottura già dagli anni '80 del legame automatico tra iscrizione al sindacato e ai fondi. Inoltre, un incentivo all'iscrizione rilevante per tutte le categorie di lavoratori, a prescindere dal loro rischio di disoccupazione, era la possibilità di accedere, nell'ambito dei fondi, a un generoso sistema di pre-pensionamento ("*efterløn*") accessibile dall'età di 60 anni: fino al 1992, lo schema garantiva sette anni di prepensionamento, a un tasso di sostituzione elevato (82%), richiedendo solo 10 anni di iscrizione continuativa (Parsons et al 2003: 6). Oggi che i requisiti per ottenere il pre-pensionamento sono molto più restrittivi – trent'anni di iscrizione, per un massimo di tre anni, a un livello di compensazione più basso (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering 2016b) –, l'*efterløn* non costituisce più un forte incentivo all'iscrizione, specie per le fasce d'età più avanzate.

Il rischio che l'irrigidimento dei criteri d'accesso escluda permanentemente alcune categorie dallo schema è reale, specialmente nei periodi in cui il mercato del lavoro offre meno opportunità. Dal punto di vista dei requisiti d'accesso è previsto un parziale correttivo, limitato ai lavoratori a tempo parziale impiegati per meno di 30 ore a settimana (*deltidsforsikring*): per accedere a questa prestazione è sufficiente aver accumulato 629 ore di contributi (Ocse 2014). Inoltre, dal gennaio 2014 è stato introdotto un nuovo benefit temporaneo, a carattere non contributivo – una tipica *unemployment assistance* – specificamente mirata a coloro che hanno esaurito il diritto al sussidio allo scadere dei due anni, riportando la durata massima potenzialmente di nuovo a quattro anni.

Italia: universalismo formale, particolarismo sostanziale

Concentrarsi sui “vuoti” lasciati dall'assicurazione di disoccupazione volontaria danese non deve distogliere l'attenzione da un punto fondamentale: il livello di copertura potenziale è talmente elevato da risultare superiore a quanto fatto registrare anche da molti schemi a carattere obbligatorio. Il caso opposto più lampante, almeno in Europa, è per lungo tempo stato quello dell'Italia.

Se in Danimarca è possibile determinare con apprezzabile precisione la platea potenziale, questo è meno semplice nel caso italiano. Da una varietà di studi condotti negli anni sappiamo, però, che in Italia un'ampia fetta della popolazione di disoccupati non ha potuto beneficiare di alcun sostegno al reddito. Le profonde riforme degli ultimi quattro anni hanno inciso in modo molto importante su alcune determinanti istituzionali di questo deficit di copertura, ampliando la popolazione eligibile e rilassando notevolmente i criteri di accesso allo schema universale. Dato che il nuovo schema non è ancora del tutto in funzione, è impossibile stabilire con certezza se sia già avvenuto un mutamento qualitativo: possiamo comunque analizzare gli elementi su cui le nuove norme sono andate a intervenire, e quelli che invece hanno una portata sistemica più vasta.

Non sono purtroppo disponibili stime della percentuale della popolazione coperta dagli schemi di assicurazione di disoccupazione aggiornate alle recenti evoluzioni normative. Sulla base dei dati del Social Policy Indicator Database, Esser et al. (2013) stimano un tasso di poco superiore al 50%; Pareliussen (2015), sulla base di survey datate 2007-2008, indica una copertura del totale dei disoccupati – un indicatore diverso, che utilizzeremo più avanti – intorno al 40%. Ecco il paradosso: un modello di assicurazione obbligatoria copre una parte della popolazione più piccola rispetto a un modello volontario.

Possiamo fare delle ipotesi più o meno precise sulle ragioni di questo tasso di copertura insolitamente basso. Una particolarmente qualificata, sebbene basata su dati vecchi di oltre un

decennio, la troviamo in Berton et al. (2009), e riguarda specificamente l'eligibilità per varie forme di benefit dei cosiddetti lavoratori atipici: contratti a tempo parziale, a tempo determinato e forme di lavoro interinale. I risultati dello studio, basato su dati panel del 2003 e concernente dunque i requisiti contributivi in vigore a inizio anni 2000, sono allarmanti: a fronte di periodi di disoccupazione più frequenti e, nel lungo periodo, più dilatati rispetto a quanto sperimentato dai lavoratori a tempo indeterminato, il 60% dei lavoratori a tempo determinato, il 67% degli interinali e la quasi totalità degli apprendisti non era in grado di accedere all'indennità di disoccupazione standard. Il tasso di copertura rilevato per i lavoratori "tipici", con contratto a tempo indeterminato e ore piene, era invece pari a un ben più adeguato 87% (Berton et al. 2009: 187).

Lo studio rileva un requisito particolarmente restrittivo: l'anzianità contributiva richiesta superiore a due anni.¹⁵ Questo retaggio dello schema assicurativo pre-bellico, definitivamente superato solo con la NASpI, taglia fuori dall'assicurazione di disoccupazione regolare tutti i nuovi entranti nel mercato del lavoro, che nel migliore dei casi – solo un 20% in più per i lavoratori a tempo determinato – possono solo ricorrere allo schema a requisiti ridotti, all'epoca molto meno generoso. Da aggiungere inoltre che l'incidenza di questo requisito sul tasso di copertura dei lavoratori a tempo indeterminato è scarsa – solo l'8% risulta escluso –, ulteriore riprova del forte *bias* verso l'utilizzo di forme contrattuali atipiche verso i lavoratori con meno esperienza.

Così com'era negli anni 2000, l'assicurazione di disoccupazione italiana risultava profondamente inadeguata ad affrontare i cambiamenti delle forme contrattuali, lasciando fuori un'ampia categoria di lavoratori che, data la tendenza a entrare in disoccupazione e a permanere in tale condizione per periodi significativi (v. Berton et al., cap. 5), ne avrebbe avuto davvero bisogno.

Già l'ASpI, e in particolare la Mini-ASpI, avevano portato delle novità da questo punto di vista: la NASpI racchiude le caratteristiche di entrambe in un unico schema. Il nuovo requisito di eligibilità minimo di 13 settimane di contribuzione in quattro anni è uno dei più leggeri d'Europa, e l'eliminazione di qualsiasi criterio di anzianità contributiva rimuove la barriera strutturale per i nuovi entranti che costituiva una importante limitazione del precedente modello.

Sarebbe però discutibile affermare che la nuova assicurazione sia davvero non discriminatoria, o significativamente meno discriminatoria di prima, nei confronti dei lavoratori atipici: in primo luogo per via della generosità delle prestazioni erogate – ne parleremo più avanti – e in secondo luogo perché non tutti i contratti atipici possono essere ricondotti alla fattispecie di lavoro dipendente.

Una delle ragioni per cui la Danimarca registra un livello di copertura così alto è una partecipazione significativa ai fondi di disoccupazione anche da parte dei lavoratori autonomi,

¹⁵ Non si intendono "due anni consecutivi", ma che il primo contributo doveva essere versato almeno due anni prima.

coperti da estesa regolamentazione e fondi sindacali appositi. Gli schemi pubblicistici italiani invece escludono di norma i lavoratori a carattere non subordinato, che rappresentano un quarto (24,7%, dati Ocse 2015) della forza lavoro italiana: un dato inferiore in Europa solo alla Grecia e più simile a quello registrato nei paesi in via di sviluppo piuttosto che in Danimarca, dove solo il 9% degli occupati è un lavoratore autonomo.

Non è un mistero che almeno una parte di questa elevata propensione all'auto-imprenditorialità si debba alla diffusione di forme contrattuali "para-subordinate", formalmente autonome ma con caratteristiche estremamente simili a quelle dei lavoratori dipendenti. L'assicurazione sociale di questo genere di lavoratori continua a suscitare notevoli difficoltà per il decisore pubblico, che deve intervenire con soluzioni ad hoc tecnicamente complesse. Finora, gli esperimenti di forme di assicurazione di disoccupazione per i collaboratori coordinati e continuativi non hanno ottenuto risultati apprezzabili: lo schema in vigore al momento (Dis-Coll), largamente disegnato sul modello della NASpI, va rifinanziato ogni anno per legge (finora è stato in vigore nel 2015 e nel 2016), e dunque non può ancora essere definito una misura "di sistema". Se ai lavoratori para-subordinati aggiungiamo l'universo delle partite IVA, espressamente escluse anche dall'indennità Dis-Coll, otteniamo una vasta popolazione di "quasi-dipendenti" ancora totalmente priva di copertura.

C'è inoltre una parte di formalmente ineligibili che va cercata al di fuori della forza lavoro, tra gli statisticamente inattivi. Questa operazione è ancora più apertamente speculativa di quanto tentato per i lavoratori atipici, ma date le proporzioni della popolazione in età da lavoro che non risulta nemmeno in cerca di occupazione – il 35,7% del totale nel primo trimestre del 2016, quasi 14 milioni di persone (Istat 2016) – è opportuno comunque almeno chiarire i termini del problema.

L'assicurazione di disoccupazione ha a che fare con la questione dell'inattività quando si prendono in considerazione due fenomeni: le dimensioni della forza lavoro impiegata nei settori "informali", illegali e/o non regolamentati, e quegli individui che, pur se astrattamente interessati a ottenere nuova occupazione, non si iscrivono presso i centri per l'impiego o dichiarano di non essere attivamente in cerca di lavoro al momento, e dunque non vengono ufficialmente registrati come disoccupati: i cosiddetti "scoraggiati".

In Italia si riscontra una quota di impiego non regolare molto elevata per i paesi a più vecchia industrializzazione, un fenomeno peraltro accentuatosi dopo la crisi: le stime correnti implicano una percentuale compresa tra il 20 e il 25% dell'occupazione complessiva (Hazans 2011: 13). Non si tratta ovviamente di una caratteristica tipica del nostro Paese – altre economie avanzate, come Israele, fanno registrare tassi anche maggiori – e nemmeno la Danimarca è esente da questo fenomeno. Un'alta percentuale di lavoro non regolare è una pericolosissima sfida per

l'assicurazione di disoccupazione, per due ragioni: la prima è rendere eligibili per le prestazioni persone che in realtà sono occupate illegalmente; la seconda è che un lavoratore "in nero" non può depositare contributi, ed è dunque strutturalmente escluso dalle prestazioni di disoccupazione per un lungo periodo se la sua occupazione informale è abituale, esclusiva e protratta nel tempo.

Abbiamo poi la casistica degli "scoraggiati", che da sola rappresenta una quota molto significativa di tutti gli individui economicamente inattivi nel nostro Paese: circa il 14% di essi (dato Eurostat 2015: 13,7%) dichiara come ragione per la propria inattività quella di non ritenere che un lavoro sia disponibile. In gran parte d'Europa questa è una popolazione del tutto residuale, in special modo in Danimarca dove l'indicatore risulta consistentemente sotto lo 0,5%: in termini assoluti, poche migliaia di persone.

Probabilmente una parte importante della risposta sta proprio nell'accessibilità di prestazioni sociali più generose. Si tratta però di una comparazione che può essere fuorviante: si confronti il dato italiano con quello del Portogallo, un paese sud-europeo con un mercato del lavoro difficile e segmentato come quello italiano, ma prestazioni di disoccupazione più facilmente accessibili a tutti (e più generose). Anche in Portogallo oltre il 10% degli inattivi dichiara di non cercare attivamente lavoro, perdendo dunque accesso ai trasferimenti, perché scoraggiato sulle possibilità effettive di trovarlo. Non abbiamo dunque la certezza che un sistema di benefit a più elevata copertura riduca il numero degli "scoraggiati", ma si tratta comunque di un possibile legame da tenere in considerazione.

4.2.2. Generosità e stratificazione sociale in Danimarca: tre temi di discussione

Delimitato il campo dei gruppi che hanno la possibilità di ricevere i benefit, per calcolare la loro capacità di soddisfare la funzione a cui sono preposti, possiamo ora andare a esaminare l'ammontare effettivo dei trasferimenti. Come abbiamo visto nel capitolo 2, si tratta di un compito con diverse complicazioni, per cui non basta limitarsi al *replacement rate* stabilito dalla legge. Va considerata la presenza di tetti massimi (e minimi) all'ammontare da erogare, e la contemporanea applicazione di benefit a carattere non assicurativo accessibili anche ai disoccupati ma non specificamente rivolti ad essi. Ad aumentare o diminuire significativamente il tasso di sostituzione del reddito contribuisce anche il trattamento fiscale previsto per i beneficiari: in Italia e Danimarca i benefit sono regolarmente tassati, al contrario di quanto accade in altri paesi, come la Germania. Possono essere inoltre previsti trattamenti speciali per determinate categorie o fasce d'età, come accade in Danimarca per i più giovani e con il passato sistema italiano per i più anziani.

Altra distinzione da fare è quella tra breve periodo e lungo periodo: esistono modelli di assicurazione di disoccupazione molto generosi ma con un profilo declinante nel tempo, causato da tassi di sostituzione rapidamente decrescenti, oppure dalla breve durata per la quale è possibile ricevere i trasferimenti. Questo parametro è molto rilevante quando parallelamente all'assicurazione di disoccupazione sono disponibili prestazioni che non prevedono una durata massima per i pagamenti, specie se si riscontra un certo grado di "sostituibilità" tra esse dato da livelli di generosità comparabili.

La questione della generosità delle prestazioni in Danimarca presenta diversi elementi molto interessanti per gli studiosi. Possiamo riassumerli nei seguenti punti, che andremo ad approfondire uno alla volta:

- Il sistema assicurativo è particolarmente generoso per i redditi da lavoro più bassi, per cui offre una sostituzione del reddito molto elevata e per tempi lunghi. Il tetto massimo alle prestazioni mensili è però comparativamente basso: i redditi medi e medio-alti non godono dunque di condizioni molto più favorevoli rispetto a quelle di molti altri paesi.
- La rete di sicurezza offerta dal governo danese è ampia e diversificata: insieme all'assicurazione di disoccupazione prevede una generosa assistenza sociale *means-tested* e sussidi addizionali per situazioni particolari, come famiglie con figli a carico o genitori single. C'è però un'altra faccia della medaglia: per le fasce sociali meno benestanti il salario da occupazione e quello di disoccupazione possono avere valore praticamente identico, potenzialmente costituendo un importante fattore di disincentivo al rapido reinserimento nel mercato del lavoro.
- Sono previste disposizioni specifiche per i lavoratori più giovani: un regime profondamente differenziato tra persone con formazione universitaria e non universitaria. I primi, anche senza *track-record* occupazionale, godono di un regime particolarmente favorevole nel periodo immediatamente successivo all'uscita dall'istruzione formale; per i secondi è previsto invece un periodo di erogazione dei benefit pieni molto breve e la partecipazione obbligatoria a misure di attivazione, in cambio di un sussidio ridotto.

Benefit di disoccupazione e distribuzione del reddito

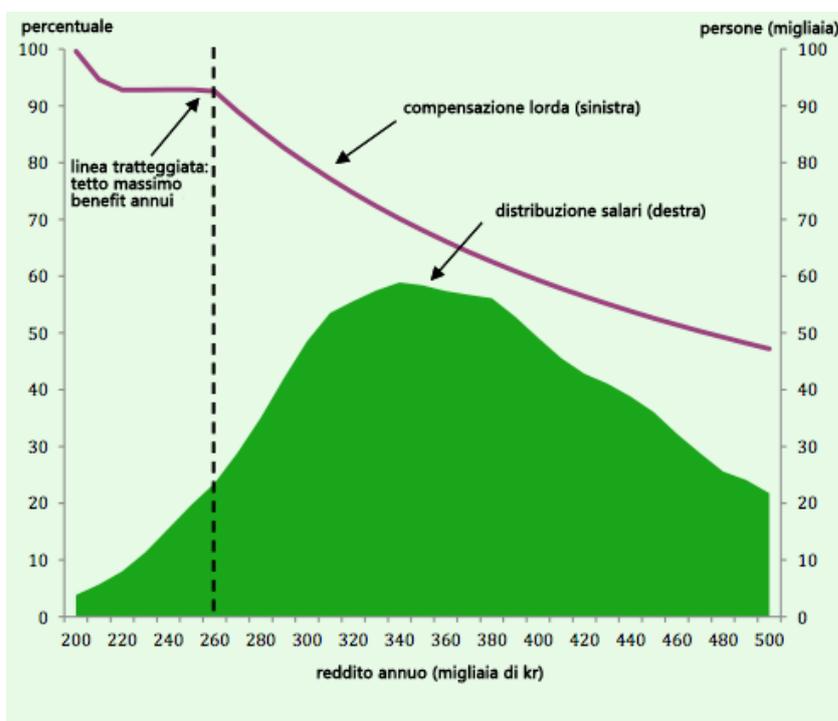
L'assicurazione di disoccupazione danese prevede un tasso di sostituzione legale del 90% dello stipendio medio lordo percepito negli ultimi tre mesi prima di entrare in disoccupazione: una percentuale che viene mantenuta per tutta la durata della prestazione. Fatta eccezione per i

contributi, alla somma lorda vengono poi applicate le normali ritenute fiscali, da cui sono esenti solo coloro che guadagnano meno di 42.800 corone l'anno (circa 5.750 euro).

Per la maggior parte dei lavoratori però il principale fattore di riduzione dell'ammontare dei propri benefit è la previsione di un tetto annuale ai pagamenti. Si tratta di una pratica relativamente comune nei sistemi di assicurazione di disoccupazione oggi in vigore nei paesi Ocse – anche il nuovo sistema italiano implementa questo principio. In Danimarca questo tetto è più basso della norma: nel 2015 era pari a 215.020 corone l'anno, circa 28.900 euro. Il massimo benefit di disoccupazione corrisponde, quindi, a meno del 55% del salario medio: come si evince dalla figura sottostante (Figura 4.1), un valore abbondantemente inferiore anche al salario mediano.

L'ovvia conseguenza è che una grande maggioranza dei disoccupati in Danimarca, quasi il 70%, riceve esattamente la stessa somma, pari a 4.135 corone per settimana (555 euro). Solo una percentuale molto residuale, circa il 15%, riceve una somma variabile inferiore al massimo, fino a un minimo fissato a 3.390 corone per settimana (Dagpengekommisionen 2015b: 6-7). Per il restante 15-20%, costituito principalmente da neolaureati, valgono regole particolari.

Figura 4.1: Andamento del tasso di compensazione lordo del reddito rispetto alla distribuzione del reddito



Da Dagpengekommisionen (2015c: 10). Etichette tradotte dall'autore.

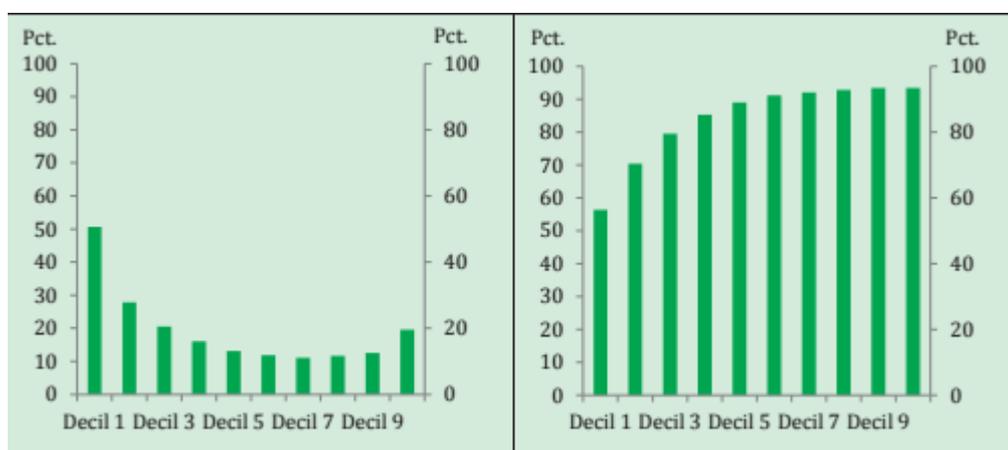
Il tasso di sostituzione del 90% ha quindi un valore poco più che formale. Per gli individui all'estremità più povera della distribuzione del reddito questo può addirittura essere più alto,

arrivando a sfiorare il 100% (e superarlo, in casi molto rari); per i più ricchi progressivamente cala fino a diventare poco significativo. L'andamento della curva nella Figura 4.2 mostra l'effettivo andamento del tasso di compensazione per fasce di reddito: questo rimane piatto intorno al 90% soltanto per una piccola frazione di lavoratori a basso reddito, per poi declinare bruscamente.

È dunque inesatto affermare che in Danimarca i trasferimenti di disoccupazione sono “straordinariamente generosi”: lo sono senz'altro per alcuni, ma non per tutti. Il sistema mostra un forte *bias* verso i più poveri, offrendo uno strumento di sostegno al reddito alternativo all'assistenza sociale e non sottoposto alla prova dei mezzi. La maggior parte dei disoccupati, il cui salario precedente era considerevolmente più elevato del tetto massimo per i benefit, riceve invece una prestazione comparabile o inferiore a quanto si riscontra in diversi altri paesi Ocse.

Viene allora da chiedersi se ai lavoratori più pagati convenga iscriversi a un fondo di disoccupazione in presenza di tassi di sostituzione non così eccezionali. I dati (v. Figura 4.2, sinistra) evidenziano che effettivamente il decile di reddito più alto mostra una certa tendenza a non assicurarsi, ma non si tratta affatto di una deviazione drammatica: anzi, la percentuale di non-iscritti nel decile più ricco è inferiore a quella registrata nei due più poveri. La ragione principale è evidente dal grafico subito a destra: in moltissimi casi i più poveri non ricevono trasferimenti di disoccupazione perché non ne hanno i requisiti contributivi, che per le fasce più ricche sono generalmente soddisfatti. Ne risulta che sono proprio i decili medio-alti a fare registrare i tassi di partecipazione più alti.

Figura 4.2: Percentuale della forza lavoro non iscritta all'assicurazione di disoccupazione per decile di reddito (sinistra) e percentuale della forza lavoro per decile in possesso dei requisiti contributivi (destra)



Da Dagpengekommissionen (2015a: 131)

La tendenza delle fasce di reddito più benestanti a iscriversi all'assicurazione volontaria non è facilmente spiegabile. In parte, possiamo attribuire questo fenomeno alla possibilità, che sempre più casse di disoccupazione offrono, di ottenere benefit addizionali dietro pagamento di una quota di iscrizione più elevata. Il livello di compensazione offerto con questi supplementi è significativamente più elevato e può arrivare anche allo *statutory rate* del 90%. Si tratta però di una tendenza di ridotta entità, che rappresenta ridotte percentuali di tutti gli iscritti. Per chi ha fatto *opt-out* dal sistema a finanziamento pubblico sono poi disponibili delle forme di assicurazione a carattere interamente privatistico, residuali e riservate generalmente a categorie a basso rischio di disoccupazione. Insomma, come affermato nel capitolo 1 un'assicurazione di disoccupazione a finanziamento privato, se non propriamente un “miraggio”, rimane fenomeno marginale e “di secondo ordine”, riservato a categorie privilegiate che possono offrire maggiori garanzie.

Il rapporto tra benefit assicurativi e assistenziali

Tornando alle fasce più povere, abbiamo visto come queste siano particolarmente avvantaggiate dall'organizzazione dell'assicurazione di disoccupazione danese. In Danimarca è prevista una generosa prestazione sociale specificamente mirata a contrastare il rischio di povertà: uno schema di assistenza sociale *means-tested*, popolarmente noto come *kontanthjælp* (assistenza in contanti, “*cash benefits*”), concesso ai nuclei familiari – anche individuali – che abbiano subito una improvvisa perdita di reddito a causa di un “*social event*” (Ocse 2014: 5). Lo stato di povertà in sé non è categorizzato come un *social event*, ma l'ingresso in disoccupazione sì: i beneficiari possono essere disoccupati che non soddisfano i requisiti per l'assicurazione di disoccupazione, e persone che si trovano in uno stato inabilità al lavoro per ragioni diverse, come problemi fisici o psichici. A seconda della ragione per cui si ricevono i benefit, gli obblighi a carico del beneficiario sono diversi: chi non ha altri problemi oltre allo stato di disoccupazione è tenuto a cercare attivamente lavoro, esattamente come chi riceve l'assicurazione.

È raro, ma non impossibile, che la stessa persona sia beneficiaria di assicurazione e assistenza sociale allo stesso tempo: può accadere in caso di benefit assicurativi molto bassi e limitate risorse finanziarie personali. In questo caso il tasso di sostituzione effettivo può essere molto alto, anche pari alla totalità del reddito da lavoro precedente, specie nel caso in cui il beneficiario abbia un partner e figli a carico. In questi casi è infatti prevista sia un'assistenza sociale più alta, che due ulteriori benefit previsti per tutte le famiglie, indipendentemente dal loro status occupazionale: una somma forfettaria per ogni figlio – che non dipende dal reddito dei genitori ma dall'età dei bambini – e un sussidio per l'utilizzo degli asili nido, peraltro gratuiti per i redditi

inferiori a 150.000 corone circa. Tutte le prestazioni di cui sopra sono maggiorate nel caso di genitori single, e ulteriori bonus per situazioni particolari sono contemplati (Ocse 2014: 10-14).

Appare ora più chiaro perché i benefit di disoccupazione per i redditi più bassi siano così generosi: devono essere significativamente più convenienti di quanto previsto dall'assistenza sociale. Altrimenti i due regimi sarebbero perfettamente sostituibili, con la non trascurabile differenza che l'assistenza sociale può essere ottenuta per un tempo illimitato. La contromisura che viene presa è la previsione degli stessi requisiti di ricerca attiva di lavoro e partecipazione a misure di attivazione previsti per l'assicurazione di disoccupazione, che nel caso di coppia sposata si estendono anche al partner. L'asimmetria tra assicurazione individuale e assistenza su base familiare incorpora anche un pernicioso elemento di disincentivo all'ingresso nel mercato del lavoro per uno solo dei due coniugi, in quanto è circostanza molto probabile che non ci siano differenze significative tra sussidio pieno e la somma di un basso stipendio e del residuale sostegno al reddito familiare.

La struttura complessa dei benefit genera dunque incentivi economici al reimpiego talvolta molto flebili se non inesistenti: un problema molto sentito da studiosi, politici e opinione pubblica. La risposta di policy a questa seria distorsione è uno strutturato e severo sistema di controlli e, tipico elemento del sistema danese, una grande enfasi sull'utilizzo delle politiche attive del lavoro.

Il trattamento speciale per giovani e neolaureati

Vale la pena menzionare il particolare sistema riservato ai giovani e ai neolaureati in particolare. Questi ultimi, insieme ai diplomati da scuole professionali e a chi ha terminato il servizio militare, hanno diritto ad accedere all'assicurazione di disoccupazione anche in mancanza di contribuzione, se si iscrivono ai fondi sindacali entro 14 giorni dall'ottenimento del diploma: il sussidio previsto è fissato all'82% del tetto massimo previsto. Si tratta di un sistema evidentemente generoso, anche se in mancanza di precedente contribuzione e iscrizione ai fondi non è possibile ottenere una somma superiore a questa. Le regole sono invece molto diverse per i minori di 25 anni che non hanno istruzione terziaria: questi ricevono benefit ridotti (al 50% del massimo previsto) e sono obbligati a partecipare a misure di attivazione a partire dalla tredicesima settimana di disoccupazione.

Esiste dunque un disincentivo a iscriversi all'assicurazione di disoccupazione prima di aver terminato l'istruzione formale. Si tratta di un'ulteriore riprova del fatto che in un'assicurazione di disoccupazione volontaria la generosità dei benefit influisce sul livello di copertura: a fronte di sussidi poco generosi i giovani preferiscono – come da intenzione del decisore pubblico – rimanere

nel sistema di istruzione formale, al limite ricorrendo a occupazione saltuaria che non sarebbe comunque abilitante ai fini del sussidio.

Possiamo dare due interpretazioni al trattamento di favore riservato ai più qualificati, oltre quella prettamente morale di voler “premiare l’impegno” profuso dagli studenti. La prima è una questione di efficienza: i neolaureati hanno bisogno di questo sussidio per portare avanti una ricerca di lavoro più attiva ed efficiente, senza pressione di dover pensare al loro mantenimento (Dagpengekommisionen 2015a: 58).¹⁶ Inoltre, incentivando gli individui più qualificati delle giovani generazioni a partecipare ai fondi con la propria quota d’iscrizione, viene tutelato l’equilibrio demografico del sistema garantendo l’afflusso di nuove risorse finanziarie, provenienti peraltro da una popolazione destinata ad avere stipendi alti e un rischio di disoccupazione relativamente basso. Il fatto che le differenze di età nel tasso di iscrizione ai fondi diventino insignificanti dai 28-29 anni in avanti (Dagpengekommisionen 2015a: 41) mostra che questa catena di trasmissione funziona, al momento, molto bene.

4.2.3 Il difficile cammino verso un sistema più generoso in Italia

Le recenti riforme e la NASpI: caratteristiche e limiti

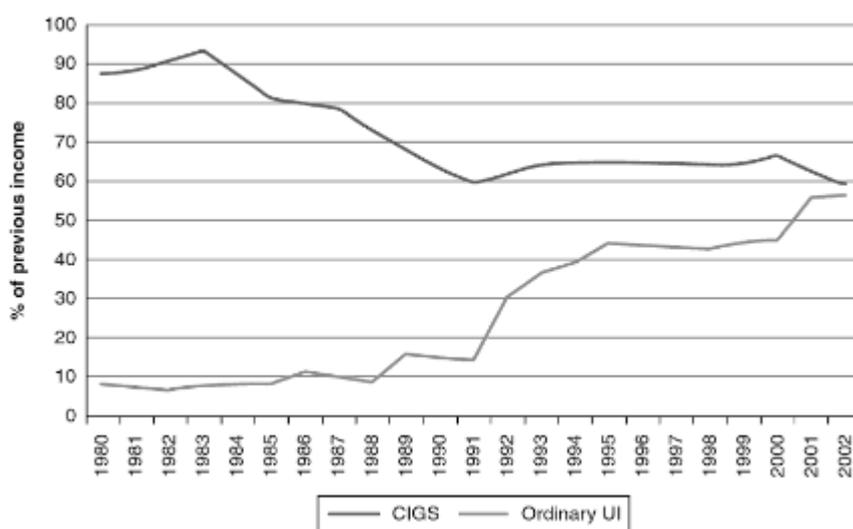
Fino all’introduzione della NASpI, a fronte di requisiti contributivi rimasti sostanzialmente immutati dall’epoca fascista, l’elemento dell’assicurazione di disoccupazione che ha subito la più radicale trasformazione negli ultimi vent’anni è stato il tasso di sostituzione. Solo dal 1993, con la legge 263, avviene il passaggio dal principio *flat-rate*, che generava tassi di sostituzione effettivi medi estremamente bassi, a quello percentuale sul reddito precedente, sebbene in questa prima fase non si andasse oltre il 25% del precedente salario. Con una serie di interventi incrementali tra 1994, 1995, 2005 e 2007, i tassi di sostituzione arrivano finalmente a livelli comparabili a quelli della maggior parte degli altri paesi Ocse: un massimo nominale, seppur decrescente nel tempo, pari al 60% per l’indennità regolare (Jessoula e Vesani 2012).

Il risultato principale di queste riforme è la graduale convergenza tra il livello di generosità dell’assicurazione di disoccupazione e degli ammortizzatori sociali particolaristici, *in primis* la

¹⁶ La questione del mantenimento è resa ancor più saliente dai trasferimenti assistenziali specifici riservati a chi sta seguendo un percorso di istruzione. gli studenti che non abitano con il proprio nucleo familiare ricevono un supporto finanziario dallo stato (*Statens Uddannelsesstøtte*, SU) che ammonta a 5.941 corone al mese (circa 800 euro); somma che, seppur inferiore ad assicurazione di disoccupazione e assistenza sociale, rappresenta un importante sostegno all’indipendenza finanziaria dei giovani studenti. Tagliare ogni forma di supporto *ex abrupto*, costringendo a ricorrere al supporto genitoriale (o a espedienti) appare problematico se si vuole promuovere insieme indipendenza finanziaria e rapida attivazione.

cassa integrazione ordinaria e straordinaria (v. Figura 4.3). Questo periodo di riforme, però, non ha significato una graduale transizione verso l'universalismo: anzi, si è sperimentata nel contempo una parallela proliferazione di nuove misure a carattere particolaristico. Il caso più evidente è quello dell'indennità di Mobilità, introdotta nel 1991 essenzialmente come una estensione della cassa integrazione per quei lavoratori che hanno visto terminare il proprio rapporto di lavoro. Limitata ancor oggi solo ad alcuni settori e casistiche, la Mobilità è generosa esattamente quanto la Cassa Integrazione, ossia 80% del precedente stipendio lordo (con un massimale mensile).

Figura 4.3: Tasso di sostituzione lordo Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria e assicurazione di disoccupazione universale in Italia, 1990-2002.



Da Jessoula e Vesani (2011, *Figure 8.1*)

Le riforme del 2012 e del 2015 hanno apportato un cambiamento più qualitativo, limitando i casi di utilizzo della CIG e avviando un *phasing out* per l'indennità di mobilità che terminerà a inizio 2017: le prestazioni a carattere universale sono dunque destinate ad assumere un ruolo più importante negli ultimi anni. Oggi è dunque possibile condurre un'analisi della generosità delle prestazioni simile a quella fatta per la Danimarca, un'iniziativa che fino a pochi anni fa sarebbe stata una mera tecnicistica accademica con un'unica risposta utile sul piano pratico: il sistema italiano è molto generoso per alcuni gruppi, ma pressoché o totalmente irrilevante per altri. Ora il dualismo non è superato, ma è meno significativo.

Il sistema del 2012 e quello del 2015 prevedono identico tasso di sostituzione nominale: 75%. Come in Danimarca, questa percentuale considerevole è formalmente limitata soltanto ai lavoratori a salario più basso. È previsto un tetto al reddito di riferimento per l'applicazione dell'aliquota: questa cifra, determinata a norma di legge in base al tasso d'inflazione, al momento è

poco inferiore a 1.200 euro. Oltre questa somma, solo il 25% del reddito addizionale viene rimpiazzato. In aggiunta, la NASpI prevede un tetto massimo alle prestazioni: questo è fissato al momento a 1.300 euro al mese, circa il 54% del salario medio lordo nel nostro Paese (2.387 euro, dati Ocse 2014), più o meno identico al tetto equivalente in Danimarca.

La prima differenza notevole tra modello danese e italiano è il periodo retributivo sulla base di cui viene calcolato l'ammontare del trasferimento. In Danimarca è quello medio degli ultimi tre mesi prima di entrare in disoccupazione: non è dunque un'approssimazione esagerata sostenere che si tratti dello stipendio percepito al momento dell'interruzione del rapporto di lavoro. In Italia, sia con l'ASpI che con la NASpI, viene presa come riferimento l'intera retribuzione imponibile ai fini previdenziali durante il periodo complessivo di contribuzione valido ai fini dell'eligibilità per l'indennità: rispettivamente due e quattro anni. Chi negli anni passati ha avuto occupazione saltuaria e, in particolare, un monte ore basso, risulterà dunque svantaggiato dal punto di vista della generosità dei pagamenti. Seconda differenza è che, al contrario che in Danimarca, l'ammontare della prestazione non rimane costante nel tempo: a partire dal quarto mese di fruizione della NASpI si applica una riduzione del 3% ogni nuova mensilità. Per l'ASpI, la riduzione era del 15% ogni sei mesi.

Fino all'introduzione della NASpI – e dunque, per alcuni, fino al 2017 – il diverso trattamento per lavoratori a tempo pieno e tempo parziale, nonché con una storia contributiva frammentata piuttosto che continua, era istituzionalizzato con l'utilizzo dell'assicurazione di disoccupazione a requisiti ridotti, poi Mini-ASpI. Anche se quest'ultima, al contrario della precedente forma ridotta, prevede identico tasso di sostituzione nominale rispetto all'ASpI, si rileva una differenza sostanziale tra le due: la durata massima dei pagamenti è funzione della durata del periodo di contribuzione.

Con l'ASpI, la durata massima per il sussidio non dipende dal periodo di contribuzione versato, ma dall'età del contribuente: nell'ultimo anno in cui la prestazione è stata pienamente a regime (2015), tale limite era fissato a 10 mesi per gli under-50 e a 16 per gli over-55. Era dunque possibile, come in Danimarca, che a un periodo di occupazione di un anno corrispondesse un periodo di disoccupazione sussidiata di durata prossima o superiore a quanto lavorato. La riforma del 2015 ha esplicitamente inteso affrontare questo punto, visto come una criticità del precedente sistema (INPS 2016: 59), e ha applicato anche all'assicurazione generale un principio ripreso dalla Mini-ASpI: il periodo di erogazione non può superare il 50% di quello di contribuzione.

Si tratta di un principio comune ad alcuni altri paesi Ocse, tra i quali il caso più simile è quello della Francia. Con la NASpI, un lavoratore con quattro anni ininterrotti di contributi potrà

reclamare 24 mesi di benefit;¹⁷ uno che abbia versato il minimo possibile di 13 settimane non riceverà più di un mese e mezzo. Considerando che lo stesso periodo contributivo non può essere utilizzato più volte, i lavoratori che alternano periodi di occupazione brevi a disoccupazione ricorrente risultano penalizzati se i gap tra un impiego e l'altro sono piuttosto lunghi: è presumibile che, se un *pattern* occupazionale di questo tipo non dipende da una scelta individuale ma da uno scarso attaccamento al mondo del lavoro, a questa categoria capiti di non ricevere alcun tipo di benefit almeno per qualche tempo.

Il *bias* istituzionale che l'assicurazione di disoccupazione italiana mostra nei confronti dei percorsi occupazionali più instabili e "atipici" si è attenuato, ma non è affatto scomparso. Una prestazione di durata più breve è una prestazione meno generosa, e trasferimenti di un mese e mezzo sono tra i più brevi di tutta l'area Ocse. Non è chiaro come una misura di questo tipo possa garantire un sostegno al reddito apprezzabile, né se una durata così breve possa essere intesa come un incentivo efficace a un rapido reimpiego (regolare). Alcuni, come i citati Berton et al. (2007), chiamano in causa lo stesso principio assicurativo: un meccanismo che non sarebbe utilizzabile, a meno di non prevedere prestazioni di entità ed efficacia inadeguata, per forme di impiego che, date le loro caratteristiche di instabilità cronica, sono effettivamente estranee alla sua logica.

Una possibile soluzione: ipotesi di assistenza non contributiva

Nel capitolo 2 abbiamo individuato il sistema italiano di ammortizzatori come uno dei pochissimi ancora annoverabili come "a pilastro unico": non sono disponibili prestazioni di assistenza sociale a carattere universale accessibili al di là dell'assicurazione di disoccupazione. Paradossalmente, anche in presenza di un'assicurazione di disoccupazione segmentata e molto poco generosa per molti gruppi di lavoratori, questa era anche in passato l'unico strumento di sostegno al reddito sistematico e accessibile su tutto il territorio nazionale.

È ovviamente ingeneroso confrontare l'articolato sistema di benefit previsto in uno Stato come la Danimarca con quanto disponibile in Italia, ma è pacifico affermare che questa condizione di "pilastro unico" è ancora più accentuata dalla mancanza di una rete, tipicamente nordica, di sussidi *targeted* – con la parziale eccezione, anche se non generosissima, dei cosiddetti assegni familiari. Abbiamo visto comunque che anche in Danimarca l'assicurazione di disoccupazione rimane, se non l'unico pilastro, quantomeno il perno del sistema di benefit: l'assistenza sociale *means-tested* copre le situazioni in cui l'assicurazione non arriva e integra quelle in cui non è

¹⁷ Per il 2017 la durata massima della NASpI è fissata a 18 mesi invece che ai 24 originariamente previsti: l'INPS lo definisce un "escamotage per tutelare la finanza pubblica" (INPS 2016: 59)

sufficiente, offrendo un unico quadro di contrasto a casistiche e livelli di prossimità al mercato del lavoro differenti.

Uno strumento unitario di questo genere al momento non è previsto in Italia. Si tratta di una carenza molto sentita e a cui si è più volte tentato di porre rimedio per via legislativa, fino ad oggi senza successo. La più fondata speranza al momento per un cambiamento strutturale su questo versante è rappresentata dal disegno di legge delega al Governo “per il contrasto alla povertà, il riordino delle prestazioni e il sistema degli interventi e dei servizi sociali” (cd. “DDL Povertà”), approvato dalla Camera dei Deputati il 14 luglio 2016 e, al momento, in attesa della seconda lettura da parte del Senato. Il DDL si pone l’obiettivo di introdurre una misura unitaria di contrasto alla povertà valida su tutto il territorio nazionale, mediante la razionalizzazione delle misure di sostegno al reddito già disponibili a livello locale. Trattandosi di una legge delega, il provvedimento è piuttosto avaro di dettagli: dal testo si inferisce che la misura non è intesa per essere, almeno in una prima fase, particolarmente – e adeguatamente – generosa, in quanto le risorse a disposizione saranno in un primo momento le stesse provenienti dalle misure locali esistenti, e l’eligibilità effettiva limitata alle persone in maggior stato di bisogno.

Il testo ha un elemento di sicuro interesse: la previsione, come condizione all’erogazione del sostegno economico, dell’elaborazione e partecipazione per i membri del nucleo familiare beneficiario a progetti personalizzati di attivazione e inclusione sociale, oltre che lavorativa. Questa caratteristica è direttamente ripresa da un’iniziativa del precedente Governo, il Sostegno all’Inclusione Attiva (SIA): una misura che recepisce, anche nel nome, i correnti orientamenti dell’Ue in merito al processo di reinserimento di tutti gli individui mediante misure mirate, che vanno oltre alla semplice offerta di un nuovo posto di lavoro (Raccomandazione della Commissione europea 2008/867/CE). All’atto pratico, tali programmi di reinserimento dovrebbero includere una valutazione approfondita, oltre che delle disponibilità finanziarie, anche delle esigenze e delle potenzialità del nucleo familiare che fa richiesta di sussidio: a quel punto può essere compilato un piano di reinserimento a carattere multidimensionale, che preveda, oltre all’obbligo di una ricerca attiva di lavoro, anche misure a più ampio raggio come consulenza personalizzata, attività di formazione e lavori socialmente utili, oltre al rispetto dell’obbligo scolastico per i minori a carico.

L’obbligo di stipulare un “patto di servizio” tra amministrazione e percettore di benefit non è limitato solo alle prestazioni a carattere assistenziale: con la riforma del 2015 diventa una riforma strutturale che coinvolge tutti gli interventi di contrasto alla disoccupazione, ivi compresa la stessa NASpI. Si afferma il principio che l’attaccamento al mondo del lavoro e il potenziale di occupabilità degli individui non è lo stesso per ciascuno, e che il mero requisito di ricerca attiva di un nuovo posto di lavoro, e la minaccia di vedere interrompersi o scadere il proprio sussidio,

possono non essere efficaci per situazioni in cui esistono oggettivi impedimenti al rapido reinserimento nel mercato del lavoro regolare. Il principio della personalizzazione del servizio e della esplicita identificazione di metriche di “distanza” dal mondo del lavoro, indispensabile per un’applicazione efficace di misure definibili a vario titolo come “politiche attive del lavoro”, ha già trovato applicazione sistematica nella più significativa esperienza di politica attiva messa a punto dal Governo italiano negli ultimi anni, il programma Garanzia Giovani. La sfida ora diventa rendere questo principio parte del sistema delle politiche del lavoro nel loro complesso.

Una disamina sulla lenta riscoperta delle politiche attive nel nostro Paese e degli imponenti impedimenti istituzionali, amministrativi e finanziari che esse fronteggiano esula dagli obiettivi di questo elaborato e richiederebbe (almeno) un’altra tesi di laurea. Riprenderemo parzialmente questo tema nel paragrafo dedicato all’impatto dei sistemi di assicurazione di disoccupazione sul funzionamento del mercato del lavoro: l’esperienza danese, che dispone del sistema di politiche attive più sviluppato al mondo, è un ideale punto di riferimento per comprendere quello che le queste misure possono (e non possono) ottenere.

Tra le misure a carattere assistenziale è infine da menzionare un’altra recente innovazione: una limitata forma di assistenza di disoccupazione, nota come ASDI (Assegno Sociale di Disoccupazione). L’ASDI consiste in un’estensione di sei mesi per coloro che hanno fruito della NASpI per intero senza riuscire a ricollocarsi: al momento l’eligibilità per questa è limitata a persone che si trovano in particolari condizioni di vulnerabilità, avendo figli minori a carico oppure età superiore ai 55 anni. Seguendo un modello comune anche ad altri paesi, la forma italiana di *unemployment assistance* non è sostitutiva, ma complementare all’assicurazione di disoccupazione: questa forma assistenziale è mirata ad estendere il raggio d’azione degli ammortizzatori sociali di disoccupazione anche a quelle situazioni in cui l’assicurazione non riesce a raggiungere i suoi obiettivi. Insomma, l’ASDI nasce dal riconoscimento di una condizione di inadeguatezza del sistema di ammortizzatori sociali vigente: per determinate categorie la durata massima delle prestazioni a carattere assicurativo non è sufficiente a causa di oggettive situazioni di fragilità, che rendono la ricerca di lavoro più complessa e la totale assenza di sostegno pubblico al reddito indesiderabile.

4.3 L'assicurazione di disoccupazione e il mercato del lavoro

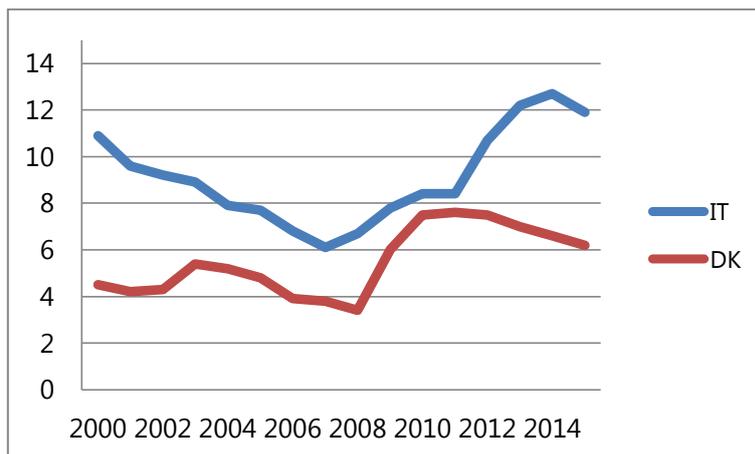
4.3.1 Chi riceve l'assicurazione di disoccupazione

Finora in questo elaborato si è discusso molto di “copertura”, definendola come la percentuale della popolazione che ha diritto a ricevere benefit di disoccupazione. Questo indicatore dice molto a riguardo delle caratteristiche legali degli schemi assicurativi, ma non molto sulla misura che essa sottende: quante persone, in totale e in proporzione alla forza lavoro, ricevono i trasferimenti. Quest'ultimo indicatore, chiamato da Esser et al. (2013) “*pseudo-coverage*”, è più “sporco” perché non è solo funzione dei criteri di eleggibilità, ma anche delle condizioni del mercato del lavoro: in particolare, il tasso di disoccupazione generale e il tasso di disoccupazione a lungo termine.

Se per un'analisi delle barriere istituzionali all'accesso risulta utile il primo concetto di copertura, per analizzare gli effetti degli schemi di assicurazione di disoccupazione sul mercato del lavoro è meglio guardare direttamente a quante persone ricevono i benefit. Ragionamento molto simile vale per i costi dell'assicurazione di disoccupazione, funzione di eleggibilità, generosità e livello di disoccupazione effettivo. Si tratta di dati che, al contrario del difficilmente calcolabile concetto di copertura potenziale, sono disponibili con una certa precisione grazie alle banche dati Ocse (Employment and Labour Market Statistics 2016).

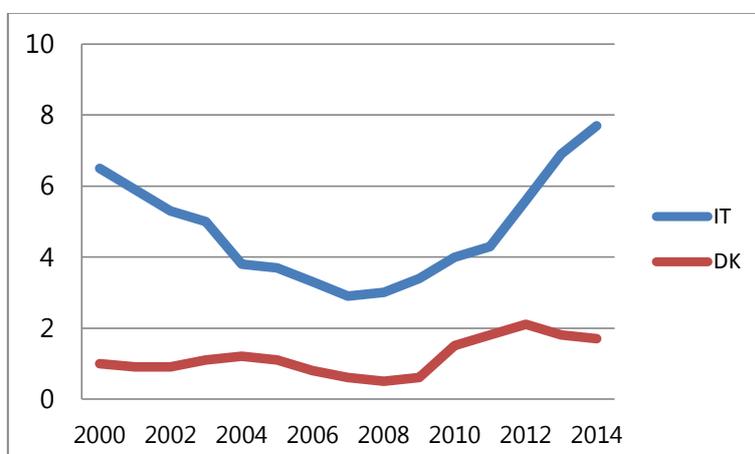
Le Figure 4.4 e 4.5 mostrano l'evoluzione del tasso di disoccupazione generale e di lungo periodo – superiore a 12 mesi – in Italia e Danimarca. Negli ultimi 15 anni il tasso di disoccupazione in Danimarca è stato consistentemente più basso di quanto registrato in Italia, ma i trend di incremento non sono paralleli tra loro: è evidente come tra 2008 e 2009 lo stock di disoccupati aumenti molto più rapidamente in Danimarca che in Italia, al punto che i due tassi diventano molto simili tra loro. La divergenza riemerge sensibilmente in seguito alla crisi dei debiti sovrani, che non ha alcun impatto netto sul tasso di disoccupazione nel paese nordico. La misura della disoccupazione di lungo periodo è ancora più eloquente: fenomeno quasi residuale in Danimarca, in Italia cresce prepotentemente dal 2012 in avanti.

Figura 4.4: Tasso di disoccupazione medio annuo, Italia e Danimarca, 2000-2015



Fonte: Eurostat.

Figura 4.5: Tasso di disoccupazione a lungo termine (oltre 12 mesi) medio annuo, Italia e Danimarca, 2000-2015



Fonte: Eurostat.

Il dato della disoccupazione a lungo termine aiuta a mettere il precedente in contesto: dato che in Italia, al momento in cui sono stati raccolti i dati presentati, nessuna prestazione di disoccupazione universale superava i 12 mesi di durata, sappiamo che una buona parte dei senza lavoro non è più eligibile per i sussidi. In Danimarca, invece, data la maggiore durata dell'assicurazione, per una misura con il medesimo valore bisogna utilizzare il tasso di disoccupazione a lunghissimo termine – oltre i 24 mesi – che nel 2015 era pari a un residuo 0,7% della popolazione attiva. In Italia il tasso a lunghissimo termine ammonta al 4,6%, uno dei più alti d'Europa, ma comunque assai inferiore allo sconcertante 12,8% registrato in Grecia nello stesso anno. Usando una diversa prospettiva, è possibile affermare che nel 2015 il 58,1% dei disoccupati, anche nel caso ne avesse avuto diritto per anzianità contributiva, non avrebbe potuto reclamare

alcun benefit di disoccupazione; in Danimarca la quota degli ineligibili (per la sola assicurazione) è teoricamente pari solo a poco più di un disoccupato su dieci (11,8%).

La relazione tra numero di disoccupati e di beneficiari di sussidio non è, dunque, automatica. In Italia ci sono molti più disoccupati che in Danimarca, ma la popolazione ineligibile per mancanza o esaurimento dei requisiti è molto più vasta: solo sulla base di questo c'è da attendersi che la proporzione di individui beneficiari sia molto più simile tra i due paesi di quanto le condizioni del mercato del lavoro suggeriscano.

Secondo i dati Ocse, nel 2014 in Danimarca il 4,64% della forza lavoro riceveva un sussidio di disoccupazione: ancor più precisamente, il 3,28% nell'ambito dello schema di assicurazione volontaria, l'1,36% sotto forma di trasferimenti assistenziali. In Italia la percentuale equivalente è 4,27%: tutta in assicurazione, data l'assenza di uno schema assistenziale a carattere nazionale. La somiglianza tra questi due livelli può apparire sorprendente: sulla base dei profondi mutamenti istituzionali descritti in questa sede non dovrebbe invece sorprendere che è il dato italiano ad aver seguito una traiettoria di *catch-up* rispetto a quello danese negli ultimi anni, e non solo perché la disoccupazione è più alta che in passato. Nel 2000, gli assicurati che avevano ricevuto trasferimenti erano in Danimarca oltre il 5% della popolazione attiva; in Italia ci si fermava all'1,81%, uno dei valori più bassi dell'area Ocse. Ora entrambi i paesi si trovano in una posizione media della distribuzione, tra Stati in cui sono coinvolte molte più persone – come Spagna, Belgio, Paesi Bassi e Finlandia – e altri che raggiungono al massimo il 2% (Slovacchia, Repubblica Ceca, Estonia, Cile).¹⁸

Ci sono due ulteriori popolazioni significative che vanno aggiunte al dato italiano e danese: i beneficiari di CIG in Italia e, in Danimarca, i partecipanti a misure di attivazione che nel contempo ricevono il sussidio. Nel 2014 in Italia lo 0,89% della popolazione attiva (oltre 220.000 persone) risultava beneficiario di *partial unemployment benefits*, la categoria in cui l'Ocse raggruppa tutti i sussidi concessi a coloro che hanno visto interrompersi solo parzialmente o temporaneamente il proprio rapporto di lavoro. Anche se la quota di destinatari di assicurazione universale è visibilmente cresciuta negli ultimi anni, quella riservata a CIG e schemi simili non si è proporzionalmente ridotta, assumendo un'importanza notevole soprattutto nelle prime fasi della crisi. In Danimarca, invece, buona parte dei beneficiari di sussidio di disoccupazione (sia *insurance* che *assistance*) è classificata come partecipante a misure attive del lavoro: si tratta di un ulteriore 2% circa della popolazione.

¹⁸ La Slovacchia spicca per avere lo schema probabilmente più restrittivo in assoluto per eleggibilità, che risulta in un tasso di copertura tra i più bassi dell'Unione europea (Esser et al. 2013): nel 2014 solo l'1,3% della popolazione aveva ricevuto benefit, nonostante un tasso di disoccupazione sopra il 12%.

Dunque, nel complesso più del 6,5% della popolazione attiva della Danimarca ha ricevuto una prestazione di disoccupazione nel 2014; la percentuale equivalente in Italia era poco superiore al 5%. Non si tratta più di un distacco rivelatore di modelli di contrasto alla disoccupazione profondamente dissimili, ma è molto significativo che dopo sei anni di recessione e un recente raddoppio del tasso di disoccupazione il numero di beneficiari in Italia ancora non spicchi rispetto ad altri paesi sud-europei, come Portogallo e – soprattutto – Spagna.

4.3.2 Il rapporto tra durata dell'assicurazione e durata della disoccupazione: quanto conta e per chi conta

Se i modelli econometrici presentati nel capitolo 2 rappresentassero con piena fedeltà il rapporto tra tasso di sostituzione e tasso di disoccupazione non avremmo dubbi nell'affermare che la Danimarca dovrebbe essere caratterizzata da un elevato tasso di disoccupazione, in particolare di lungo periodo; in Italia invece potremmo attribuire l'aumento così repentino dei disoccupati tra 2011 e 2013 al contemporaneo innalzamento dei tassi di sostituzione. Si tratta di una rappresentazione caricaturale di quei modelli che non rende loro giustizia, ma è evidente che ci sono molte parti della storia che essi non sono in grado di raccontare. Questo paragrafo, che riguarderà soprattutto la Danimarca (data l'abbondanza di evidenze empiriche a disposizione), cercherà di gettare luce su come effettivamente prestazioni di disoccupazione generose e prolungate nel tempo interagiscano con la propensione a tornare al lavoro, e su cosa questa esperienza possa insegnare ai paesi che aspirano a coniugare mercati del lavoro dinamici e una rete di assistenza sociale generosa e articolata.

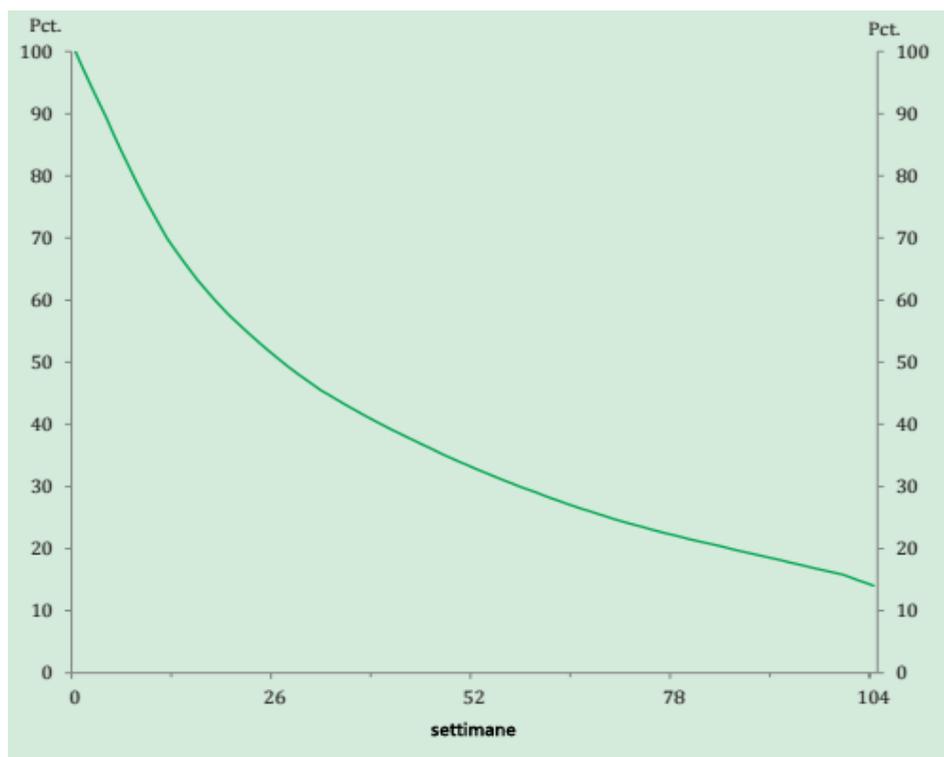
Un primo rilievo: a prescindere dall'eligibilità per i benefit, la durata media dei periodi di disoccupazione è molto diversa tra Danimarca e Italia, non solo per quanto riguarda le situazioni di lungo periodo. Il 40% di tutti i periodi di disoccupazione in Danimarca durano meno di tre mesi, contro un equivalente 16% nel nostro Paese. Se in Italia abbiamo visto che la maggioranza assoluta dei periodi di disoccupazione è a lungo termine, in Danimarca, se consideriamo uno spazio inferiore a sei mesi "a breve termine", questo rappresenta a sua volta il 58% del totale.

Ne consegue che, dato che in Italia chi entra in disoccupazione ha elevate probabilità di rimanerci a lungo, i periodi di ricezione dei benefit saranno molto lunghi, e la probabilità di ricevere sussidi fino al loro esaurimento molto alta. L'INPS stima la durata media di un trattamento ASpI – per la NASpI non ci sono ancora dati sufficientemente rappresentativi – in 6,3 mesi, il 72% della durata massima prevista. Tra le poche deduzioni che si possono fare sulla base di questi dati, vediamo una vasta divergenza tra aree: in alcune regioni del Nord, tra cui spiccano Val d'Aosta e

Trentino Alto-Adige, il tempo medio di fruizione è più basso, regolarmente inferiore ai due terzi del massimo; al Sud il rapporto è in media molto più elevato, con in particolare Calabria e Sicilia che superano il 90% (INPS 2016: 61).

In Danimarca, invece, il periodo medio coperto dal sussidio è relativamente breve, nonostante la maggiore durata di esso. Nella Figura 4.6 è possibile vedere l'andamento della percentuale di disoccupati che hanno iniziato a ricevere sussidio nel 2011 nei due anni successivi. È visibile come, nonostante le relativamente difficili condizioni del mercato del lavoro di quel tempo, dopo sei mesi il 50% dei beneficiari aveva già trovato nuova occupazione. Di lì in poi l'inclinazione della curva si fa sempre meno pronunciata: chi è in stato di disoccupazione tende a rimanerci finché, verso lo scadere dei due anni, si evidenzia una lieve accentuazione dell'uscita proprio in corrispondenza delle ultime settimane di eleggibilità. Questa piccola piega verso il basso rivela due distinti fenomeni: alcuni individui coperti hanno sicuramente limitato l'intensità della propria ricerca di lavoro in attesa di utilizzare per intero il proprio sussidio, e la stessa minaccia di perdere il diritto ai pagamenti per scadenza dei termini massimi di utilizzo è un significativo elemento di motivazione al rientro nel mercato del lavoro.

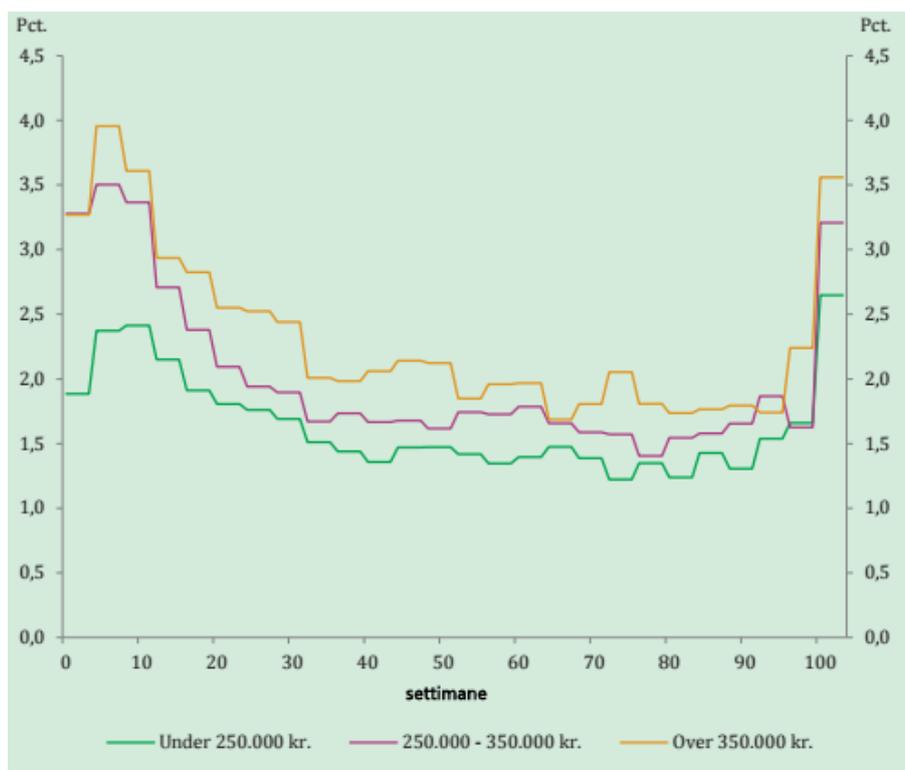
Figura 4.6: Percentuale dei beneficiari di assicurazione di disoccupazione a partire dal 2011 ancora coperti dal sussidio nei due anni successivi (Danimarca)



Da Dagpengekommisionen (2015a: 53)

La Figura 4.7 mostra questo fenomeno di azzardo morale in modo ancora più visibile, e mette in evidenza che questo è diversificato tra fasce di reddito. La figura mostra la percentuale media di beneficiari che, settimana per settimana, smettono di ricevere sussidio perché hanno trovato nuova occupazione: le tre curve rappresentano rispettivamente redditi bassi, medi e alti. Per i redditi più alti le possibilità maggiori di uscire dallo stato di disoccupazione si registrano nei primi due mesi; anche i disoccupati meno ricchi trovano più facilmente lavoro nelle prime settimane che nel resto del periodo, ma a un livello sistematicamente inferiore rispetto alle fasce di reddito più alte. Dopodiché, passato un anno, tutte e tre le curve quasi si appiattiscono: la probabilità di trovare un impiego è più o meno la stessa alla cinquantesima o alla centesima settimana, con il gruppo più povero che continua a sotto-performare rispetto agli altri due. Si arriva poi alle ultime settimane, in cui si osserva una repentina crescita in tutte e tre le categorie: in particolare è da segnalare che tra i redditi più bassi la percentuale di uscita media più alta si registra proprio nell'ultimo periodo disponibile.

Figura 4.7: Percentuale media di uscita dallo stato di disoccupazione per durata del sussidio e reddito precedente, in settimane



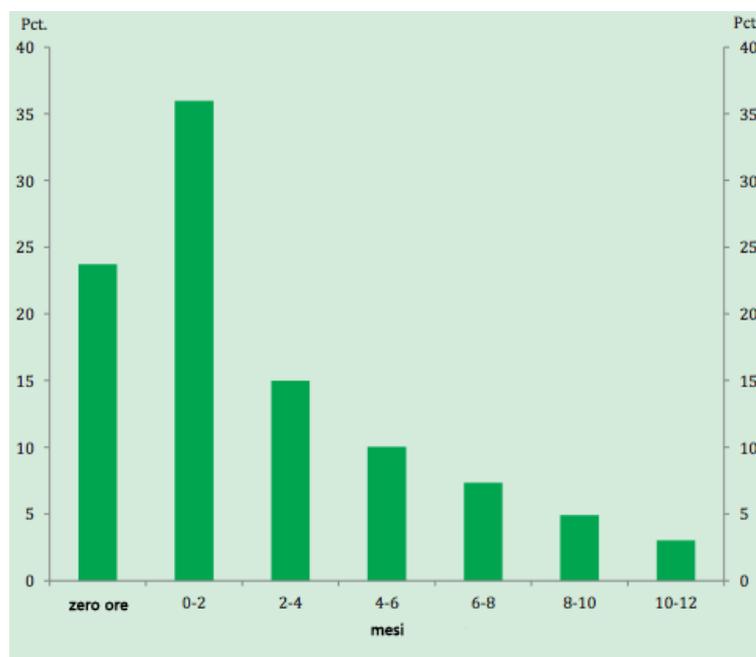
Da Dagpengekommissionen (2015a: 56)

Insomma, anche se poco visibile dai dati aggregati, a livello microeconomico si evidenzia un effetto dell'assicurazione di disoccupazione nel prolungare la durata dei periodi di disoccupazione. Appare particolarmente significativa la differenza strutturale nei tassi d'uscita rilevata tra fasce più povere e più ricche, in particolare nelle prime settimane.

Solo una parte minoritaria dei disoccupati che fanno uso dei benefit fino al massimo termine utile trova lavoro. Fino agli anni '90, data la grande lunghezza massima dei periodi di elegibilità per i sussidi, studiare le transizioni verso l'impiego all'approssimarsi della scadenza sarebbe stato poco significativo. Con la progressiva riduzione degli ultimi vent'anni si è tentato di aggiungere un nuovo incentivo al rientro al lavoro, e al contempo di spingere gli individui che non ne sono in grado verso il più parsimonioso sistema di assistenza sociale.

I risultati della riforma del 2010 sembrano esprimere che coloro che hanno esaurito il loro diritto al sussidio a carattere assicurativo appartengono soprattutto alla seconda tipologia: la grande maggioranza di essi non è riuscita a trovare un impiego significativo nei successivi mesi (v. Figura 4.8). Nell'anno successivo alla perdita del sussidio, meno del 20% di questa popolazione è riuscita a lavorare per più di sei mesi, mentre quasi il 60% ha lavorato meno di due mesi o addirittura zero ore: una popolazione di esclusi che non avrà diritto all'assicurazione di disoccupazione ancora per molto tempo, ma che in molti casi, se ne ha i requisiti, rimarrà a carico dello Stato sotto forma di trasferimenti assistenziali.

Figura 4.8: Popolazione che ha esaurito i benefit di disoccupazione, ore lavorate nell'anno successivo (2013-14, Danimarca)



Da Dagpengekommisionen (2015a: 54)

Gli incentivi all'uscita dallo stato di disoccupazione dati dalla più ridotta durata dei sussidi rimangono deboli: la grande maggioranza di chi può trovare un impiego prima della scadenza dei sussidi è in grado di farlo, mentre chi non può – o non vuole – trovare un'occupazione stabile rimane a lungo in stato di inattività anche in seguito alla fine del sostegno pubblico, specie se è possibile sostituirlo con uno di altro genere.

4.3.3 Tra auspici e realtà: il ruolo delle politiche attive

La Danimarca è – di gran lunga – il membro Ocse che spende di più in politiche attive del lavoro, l'1,91% del Pil; nettamente di più rispetto a tutte le politiche “passive” di sostegno al reddito, assicurazione di disoccupazione inclusa. A confronto, i trasferimenti per quest'ultima rappresentano solo lo 0,83% del Pil. Sommando politiche attive e passive, la Danimarca risulta il paese Ocse (e, verosimilmente, di tutto il mondo) che spende di più in politiche del lavoro.

La Danimarca ha una lunga esperienza con le politiche attive del lavoro, anche se fino agli anni '80 queste si limitavano principalmente a schemi di lavoro sussidiato nel settore pubblico o privato. Questa formula ha gradualmente perso importanza, in particolare in seguito a una celebre riforma del lavoro entrata in vigore nel 1994. La riforma in questione arrivò in un momento particolarmente complesso per la Danimarca, in cui la disoccupazione era molto più elevata di quanto registrato oggi (12,4% nel 1993). Parola chiave di questo importante pacchetto legislativo era “attivazione”: il periodo di ricezione dei benefit di disoccupazione, ridotto in un primo momento a sette anni, sarebbe stato diviso in una fase “passiva”, di quattro anni, e una “attiva” di tre, in cui il lavoratore avrebbe avuto l'obbligo di partecipare a misure di formazione. I beneficiari di *kontanthjælp* avrebbero invece dovuto sottoscrivere fin da subito un piano di attivazione personalizzato con i centri per l'impiego (Madsen 2005: 17). Con il passare degli anni quest'ultimo approccio si è esteso anche ai beneficiari di assicurazione di disoccupazione: non c'è più distinzione tra periodo attivo e passivo, ma per tutti è previsto un percorso di attivazione basato sulle necessità e le inclinazioni dell'individuo, oltre a dimostrare di essere attivamente in cerca di un nuovo impiego.

È difficile fornire una descrizione accurata delle caratteristiche del modello danese di politiche attive, dato che i programmi sono largamente decentralizzati – i servizi per l'impiego sono amministrati dai comuni – e l'architettura del sistema è cambiata più volte dal 1994 in avanti. In generale, i centri per l'impiego classificano i disoccupati in tre categorie (pronti al lavoro, pronti all'attivazione, temporaneamente passivi), e stipulano un programma di reinserimento con il

beneficiario. Nella maggior parte dei casi le misure di attivazione effettivamente utilizzate si limitano al servizio di *counselling* del personale dei centri e alla partecipazione a corsi di formazione, offerti gratuitamente per sei settimane a tutti i disoccupati. Una percentuale significativa, ma minoritaria di essi viene indirizzata verso attività più intensive: per i beneficiari di assicurazione soprattutto schemi di occupazione sussidiata, e, soprattutto negli ultimi anni e per chi riceve assistenza sociale, tirocini di breve periodo nel settore pubblico o privato. Da notare come queste ultime attività, lavorative a tutti gli effetti, non sono considerate come tali ai fini dell'eligibilità dei sussidi: non è possibile maturare nuovamente requisiti per l'assicurazione di disoccupazione partecipando a questi programmi (Andersen e Svarer 2012).

La spettacolare ripresa dell'occupazione in Danimarca nella seconda parte degli anni '90 è stata spesso attribuita alla riforma del lavoro del 1994, e in particolare al focus sulle politiche di attivazione. Le ragioni sono con ogni probabilità da cercare altrove: politica fiscale espansiva, forte crescita della domanda interna e una riacquistata competitività internazionale, risultato di politiche di moderazione salariale concordate tra le parti sociali per tutti gli anni '80. L'effetto proprio delle politiche attive è invece più controverso: non tutti i programmi sembrano avere avuto un effetto significativo, e soprattutto non tutti nello stesso momento (Madsen 2005).

I programmi mirati all'attivazione dei più giovani, che di regola vengono avviati a ridosso dell'ingresso in disoccupazione e prevedono un sussidio più basso per i beneficiari, hanno generalmente riscosso valutazioni positive (Andersen et al. 2010: 145). L'approccio di questi programmi, che non è caratterizzato dall'utilizzo di specifiche misure – il mix utilizzato è diverso a seconda del profilo individuale del giovane – ma dal diritto a ricevere un'offerta di lavoro o attivazione in tempi brevi, ha ispirato i *policy-maker* anche fuori dai paesi nordici: il riferimento è alla Youth Guarantee dell'Ue (Raccomandazione del Consiglio dell'Ue C120/1 del 2013), che aspira a introdurre nelle politiche del lavoro degli Stati membri il principio di un'attivazione rapida, personalizzata e garantita per i giovani a rischio di distacco permanente sia dal mondo del lavoro che da quello della formazione. La Garanzia per i giovani Ue manca però dell'elemento “punitivo” che solo la minaccia della perdita del sussidio può comportare: la legislazione europea introduce un diritto all'attivazione, ma l'opzione di trasformarlo in un dovere spetta alle legislazioni nazionali.

Altri programmi, in particolare quelli che prevedono un impegno meno intensivo del disoccupato – come la formazione in classe e non *on-the-job* – spesso non risultano accentuare il reinserimento dei beneficiari nel mondo del lavoro, risultando anche molto costosi. Evidenze sperimentali hanno portato alla luce un altro effetto deteriore, detto di *locking-in*: durante il periodo di attivazione l'intensità della ricerca di lavoro rallenta, prolungando il periodo di disoccupazione, specialmente quando non ci sono molti posti di lavoro disponibili. In generale, i risultati degli

esperimenti variano a seconda dello stato di salute dell'economia in quel momento: non sorprendentemente, le politiche di attivazione risultano più efficaci quando c'è più lavoro, in particolare migliorando l'allocazione delle risorse delle risorse umane in relazione alle *skill* detenute dal partecipante.

Le politiche attive del lavoro non possono dunque essere utilizzate, da sole, come uno strumento di rilancio dell'occupazione. La loro stessa esistenza può però migliorare l'efficacia dell'assicurazione di disoccupazione anche in un altro modo: se vige un obbligo di partecipazione a misure attive, a cui è associato un esteso sistema di controlli da parte dei servizi per l'impiego, chi non vuole parteciparvi tenderà ad aumentare la sua propensione ad uscire dallo stato di disoccupazione. Tramite un effetto "di motivazione", la presenza di ulteriori obblighi a scadenze regolari aggiunge un ulteriore incentivo al rapido reinserimento nel mondo del lavoro, utile in un sistema di benefit che prevede una durata delle prestazioni comparativamente lunga. L'evidenza empirica del sistema danese post-1994 mostra che questo effetto è significativo, di dimensioni simili all'effetto di motivazione già esaminato a proposito dell'esaurimento dei benefit (Geerdsen 2006).

Questo è un punto rilevante anche per l'esperienza italiana. Le politiche attive del lavoro hanno certamente l'obiettivo di preservare le capacità e le competenze delle persone in stato di disoccupazione, ma impongono obblighi a cui non tutti sono disposti a sottostare. Se la ricezione del sussidio è condizionata alla partecipazione alle misure attive, avremo dunque un fattore molto forte di alterazione del comportamento individuale, cui il beneficiario di sussidio potrà rispondere o accentuando l'intensità della ricerca di lavoro, o scegliendo di rinunciare al supporto e rifugiarsi nell'inattività. Un sistema dei controlli più strutturato ed efficace richiede però servizi dell'impiego molto meglio organizzati di quanto previsto oggi in Italia, la cui dotazione finanziaria e di staff è chiaramente insufficiente rispetto ai compiti che dovrebbero assumere.¹⁹ Affinché i "patti di servizio" per l'attivazione diventino davvero un elemento sistemico delle prestazioni di sostegno al reddito in Italia, la capacità istituzionale dei servizi per l'impiego dovrà necessariamente migliorare.

L'alto tasso di inattività è un problema pratico non di poco conto per l'applicazione di politiche di attivazione vincolanti nel nostro Paese. Anche in Danimarca alcune misure attive si sono rivelate talmente impopolari da causare defezioni di massa;²⁰ in Italia, dove a causa della scarsa copertura dei sussidi molte persone sperimentano regolarmente periodi prolungati di totale assenza di reddito, misure di scarsa qualità connesse a sussidi non abbastanza generosi potrebbero

¹⁹ Per una rassegna delle mancanze del sistema dei servizi per l'impiego italiani rispetto ai corrispettivi europei, v. Isfol 2014.

²⁰ Un caso sono i "*nyttejob*", lavori socialmente utili per i giovani beneficiari di *kontanthjælp*. Per un resoconto giornalistico sul fenomeno, v. CphPost 2014.

rendere l'*exit* dal sistema verso l'inattività un'opzione frequente, vanificando gli sforzi per introdurre un sistema più inclusivo e orientato al reinserimento attivo nel mondo del lavoro.

I prossimi anni saranno necessariamente decisivi per comprendere le proporzioni di questi rischi di deterioramento. In ogni caso, in assenza di una contemporanea ripresa economica che generi posti di lavoro accessibili ad "attivati" e non, sarà difficile misurare effetti positivi del rinnovato sistema di politiche attive.

4.4 Equilibrio finanziario

L'ultima dimensione che prendiamo in considerazione riguarda i costi degli schemi di assicurazione di disoccupazione in una prospettiva dinamica. Vale a dire, non è tanto importante quanto uno schema pesi sulla spesa pubblica, ma quanto il suo costo vari a seconda delle condizioni di contesto.

Non si tratta di un esercizio semplice perché un sistema che non è resiliente, per definizione, subisce trasformazioni nel tempo. Può risultare necessario un temporaneo aumento della durata dei benefit per un periodo limitato o per una determinata area, misura che comporta un aumento della spesa pubblica; se l'opzione di aumentare la spesa non è praticabile, a causa di una posizione fiscale e debitoria pregressa difficile e della presenza di vincoli esterni imposti da accordi sovranazionali – leggasi Unione europea, e in particolare Unione economica e monetaria – l'unica opzione potrebbe essere un *retrenchment* del sistema originario, riducendone generosità e livello di copertura.

La crisi degli ultimi anni ha costituito una prova formidabile per gli schemi di assicurazione di disoccupazione in tutto il mondo. Si tratta di un tema già affrontato nel par. 2.5: in moltissimi paesi le spese per trasferimenti di disoccupazione sono aumentate vertiginosamente, trasformandosi in voci piuttosto rilevanti per il bilancio dello Stato. Dato che la proprietà di crescere rapidamente fa parte della logica anticiclica dell'assicurazione, non è in genere questa a inficiare la resilienza degli schemi, se sostenibile nel breve periodo con il capitale finanziario e istituzionale a disposizione. Molto più importante è verificare quello che accade dopo: in particolare, se a legislazione invariata le spese per il sistema si assestano permanentemente a un livello più alto.

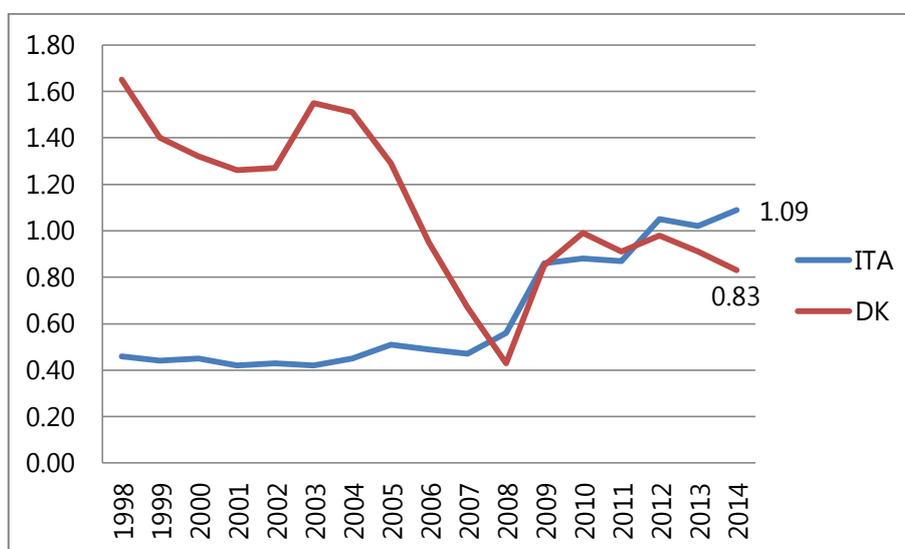
In concomitanza della crisi, sia lo schema italiano che quello danese hanno subito cambiamenti strutturali rilevanti: una comparazione diacronica dei costi non è pienamente possibile, specialmente nel caso italiano, in cui il nuovo schema non è ancora del tutto operativo. È comunque possibile fare delle ipotesi su come il nuovo assetto istituzionale risponderà a eventuali shock futuri, e i presupposti sono molto semplici: un'assicurazione di disoccupazione più universale e un po' più generosa in Italia amplierà l'aumento dei costi già parzialmente evidenziato, una di più breve

applicazione in Danimarca provocherà, a parità di disoccupazione, una piccola riduzione dei costi per gli schemi a carattere contributivo.

4.4.1 Tendenze e volatilità di costo in Italia e Danimarca

L'andamento delle spese in assicurazione di disoccupazione dal 1998 in avanti è presentato nella Figura 4.9. I risultati sono in linea con le aspettative: le riforme e la crisi hanno fatto aumentare l'incidenza dei benefit sul Pil in Italia di più del doppio, arrivando a superare in proporzione quanto si spende in Danimarca. Il paese nordico ha mostrato negli ultimi quindici anni una notevole volatilità di spesa (deviazione standard 0,33, contro 0,25 in Italia), in particolare dal 2004 in avanti.

Figura 4.9: Rapporto tra spesa per assicurazione di disoccupazione e Pil in Italia e Danimarca, 1998-2014



Fonte: Ocse, Labour Market Programmes: expenditures and participants.

La spiegazione non sta in nuove riforme, ma nelle condizioni eccezionali del mercato del lavoro danese in quegli anni, che tra 2006 e 2008 ha fatto registrare tassi di disoccupazione stabilmente al di sotto del 4% (il picco più basso è il 3,1% del secondo trimestre 2008; dati Eurostat). Tra 2006 e 2008 le operazioni delle casse di disoccupazione si sono ridotte a tal punto che, nel 2008, quasi il 100% delle spese per i trasferimenti proveniva direttamente dalle *membership fee* dei partecipanti: per un breve periodo, il sistema ha effettivamente funzionato con un finanziamento interamente privatistico (Dagpengekommisjonen 2015c: 13).

Poi, con l'insorgere della crisi, il "miracolo" è svanito e il numero di disoccupati è tornato ad aumentare vistosamente. La caratteristica centrale del modello di *flexicurity* danese emerge

molto chiaramente in quegli anni: i datori di lavoro sono in grado di scaricare l'intero costo dell'adattamento a condizioni economiche più sfavorevoli sui lavoratori, che possono essere licenziati con limitato preavviso e senza costi. A loro volta, i lavoratori licenziati sanno di poter contare su un generoso sostegno finanziario dalle casse di disoccupazione, a cui la grande maggioranza di loro è iscritta. Il risultato, interamente previsto, è una significativa crescita delle spese, proporzionalmente superiore anche a quanto avvenuto in Italia nelle prime fasi della crisi. Ricordiamo però che, anche se la protezione legale del posto di lavoro in Italia non è più eccezionalmente forte come un tempo, il peso dell'aggiustamento può essere assorbito anche con l'utilizzo di altri strumenti, in primo luogo la CIG: se considerata tra i trasferimenti di disoccupazione, questi aumenterebbero il loro peso sul Pil del 35-40%.

Dal 2009 in avanti l'incidenza sul Pil dell'assicurazione di disoccupazione si è ridotta di circa un quinto in Danimarca, scendendo sotto l'1%. Data la riforma dell'anno successivo, e il "sacrificio" di diverse decine di migliaia di disoccupati a lungo termine o con insufficienti contributi non più eligibili, ci si sarebbe forse potuti attendere una diminuzione più accentuata. La ragione di questa discesa poco pronunciata è una performance del mercato del lavoro poco entusiasmante negli anni post-crisi: ancora nel 2015 lo stock di disoccupati risulta pari a circa 180.000 persone, circa il doppio di quanto rilevato nel 2008 e superiore a quanto registrato per tutti gli anni 2000. Anche la disoccupazione a lungo termine, sebbene rimanga a un livello invidiabile per gli standard europei, si è assestata a un livello più alto rispetto agli anni pre-crisi.

La salienza del tema dell'equilibrio finanziario dipende principalmente dal grado di istituzionalizzazione del sistema in atto: se analizzare le variazioni di costo negli ultimi 15 anni ha senso nel caso danese, in quello italiano non dice moltissimo in più rispetto a quanto ci è già noto. Dal grafico vediamo che, dall'inizio della serie storica, la spesa in assicurazione di disoccupazione è continuamente cresciuta. Semmai, dato l'ulteriore deterioramento del mercato del lavoro italiano in seguito alla crisi dei debiti sovrani, e le importanti innovazioni legislative che hanno coinciso con questa, c'è da chiedersi perché non sia cresciuta ancora di più. La ragione è sempre la stessa: dato lo scarso livello di copertura di cui ancora dispongono proprio i lavoratori più a rischio, il numero di beneficiari è meno responsivo ai cambiamenti occupazionali di quanto sarebbe atteso.

Oggi l'assicurazione di disoccupazione universale rappresenta comunque una voce di spesa significativa nel bilancio pubblico. Il tema dell'equilibrio finanziario del sistema, tanto sentito in Italia quando si parla di prestazioni pensionistiche – un tipico schema che ha avuto bisogno di profondi e ripetuti adattamenti a causa di costi previsti poco sostenibili – e anche a proposito degli ammortizzatori sociali non universalistici come Mobilità e CIG, era fino agli anni di crisi decisamente trascurabile. Fino all'inizio degli anni 2010 il sistema di benefit risultava insostenibile

non certo perché troppo costoso, ma perché inadeguato alle trasformazioni della legislazione del lavoro degli ultimi vent'anni, dei cambiamenti dell'attività economica negli ultimi quaranta, nonché a quelli della società dal dopoguerra in avanti.

Oggi è possibile ipotizzare con più accuratezza a quanto il totale dei trasferimenti potrebbe ammontare a pieno regime. I dati Ocse su stock di partecipanti e spese annue (per il 2014) dicono che i pagamenti di disoccupazione in Italia hanno totalizzato 17,6 miliardi di euro, l'1,09% del Pil, e che i beneficiari sono stati 1.089.000 circa. Risulta quindi una spesa media per disoccupato – solo in benefit, che non include costi amministrativi – pari a 16.184 euro.²¹

Una proiezione del costo totale dell'assicurazione di disoccupazione italiana sulla base della spesa per individuo attualmente prevista si fonda su un'assunzione piuttosto irrealistica. Gran parte degli attualmente esclusi hanno infatti salari più bassi della media, e data la breve durata media dei loro periodi di impiego, con la NASpI riceveranno prestazioni per un periodo più breve rispetto ai lavoratori a tempo indeterminato con una più lunga *job tenure*. Ma bisogna tenere conto anche di un effetto inverso: la durata massima potenzialmente più lunga include tra gli eligibili per la NASpI anche una buona parte dei disoccupati di lungo periodo; categoria in cui, specie durante una recessione, possono ricadere anche molte persone con una lunga storia contributiva alle spalle. Possiamo dunque affermare che, rispetto a quanto calcolato qui di seguito, nel mondo reale probabilmente registreremo una minore spesa nei tempi a bassa disoccupazione e una maggiore nei tempi più difficili.

Assumendo una spesa costante pari a 16.184 euro per assicurato all'anno, un aumento del tasso di partecipazione da 4,27 a 6 punti percentuali (circa 1,5 milioni di persone) porterebbe la spesa a 23,9 miliardi di euro, circa l'1,5% del Pil 2014: più che in Francia, dove il livello di copertura della sola assicurazione di disoccupazione è oltre l'8% della popolazione attiva ogni anno. Con un tasso di partecipazione simile a quest'ultimo (oltre due milioni di persone) la spesa sul Pil sfiorerebbe il 2%, più di qualsiasi altro paese Ocse.

Gli unici paesi che spendono più di due punti di Pil in sostegno al reddito per la disoccupazione hanno in funzione anche schemi assistenziali: in questi anni gli esempi più evidenti sono stati altri due dei cosiddetti PIIGS, Spagna (2,85% del Pil, 2013) e Irlanda (2,35% nel 2012). In questi due paesi, che hanno fatto registrare tassi di disoccupazione molto superiori a quello italiano – ma a fronte di livelli di occupazione simili o maggiori che in Italia, anche nel picco della crisi – una buona parte della popolazione è coperta dagli schemi a carattere non contributivo, cosa che ha reso possibile l'emersione di tassi di partecipazione a doppia cifra (oltre il 12% in Spagna,

²¹ In Danimarca l'equivalente costo individuale è 21.909 euro, ma dati i salari medi più alti la comparazione non è molto utile.

addirittura più del 19% in Irlanda nel 2012). Se in Italia, a fronte di un aumento della partecipazione alla forza lavoro della grande popolazione di inattivi oggi registrata – magari proprio per l’attrazione suscitata da benefit di disoccupazione più facilmente accessibili – il numero dei beneficiari raggiungesse proporzioni simili a quelle della Spagna, la spesa potrebbe arrivare a sfiorare i 50 miliardi di euro, oltre il 3% del Pil italiano del 2014.

4.4.2 Shock di lungo periodo: rischi e contromisure

Italia e Danimarca, anche se in proporzioni diverse, hanno avuto un problema in comune negli anni successivi alla crisi: la ripresa occupazionale non è stata forte quanto auspicabile. L’Italia certamente risente ancora di un ulteriore shock più ravvicinato nel tempo, la crisi dei debiti sovrani, che rende ancora molto difficile qualsiasi ipotesi di politica fiscale proattiva: un aumento generalizzato del numero degli occupati non è ancora stato registrato. Anche la Danimarca però continua a registrare performance deludenti. Non c’è stato, come in altri paesi nordeuropei, un “rimbalzo” del Pil immediatamente successivo alla crisi: tra 2010 e 2015, il tasso di crescita medio del Pil risulta pari allo 0,8%, contro il 2% tedesco e il 2,7% svedese.

La debolezza della ripresa economica e del mercato del lavoro è un problema che va ben oltre Italia e Danimarca, e come sovvertire questa tendenza generalizzata verso una sostanziale stagnazione è da anni in cima all’agenda della politica e degli economisti, dapprima sulle due sponde dell’Atlantico e ora anche nelle economie emergenti. Il timore collettivo è di essere entrati in una nuova fase, in cui il livello di occupazione è strutturalmente ridotto e milioni di posti di lavoro permanentemente distrutti.

L’assicurazione di disoccupazione è concepita per essere uno strumento volatile, in grado di adattarsi rapidamente e automaticamente alle fluttuazioni del ciclo economico. Questa capacità di adattamento automatico manca però in presenza di mutamenti strutturali nel mercato del lavoro, o in altre parole di shock persistenti (Andersen 2010). Se la disoccupazione e il numero di beneficiari rimangono consistenti per molti anni in seguito agli eventi che hanno portato alla crisi, il ruolo dell’assicurazione di disoccupazione come stabilizzatore automatico dell’economia nazionale viene vanificato: l’aumento dei costi che il bilancio pubblico deve sostenere, sia a causa dei trasferimenti da pagare che del ridotto gettito fiscale dovuto al calo dell’attività economica, può arrivare a compensare interamente qualsiasi effetto positivo sulla domanda aggregata proprio dei meccanismi di sostegno al reddito (Andersen 2010: 20).

Episodi di alta disoccupazione prolungati nel tempo hanno dunque un effetto incrementale, che per le casse nello Stato non si traduce solo nell’aumento dei benefit da pagare. Anche in

condizioni estreme, come quelle ipotizzate poco sopra per l'Italia e verificatesi nella realtà di Spagna e Irlanda, i costi annui dell'assicurazione difficilmente possono superare il 2-3% del Pil: diventa controverso però se valga la pena mantenere benefit generosi e di lunga durata per tutti quando la priorità – dal punto di vista dell'equilibrio finanziario – è riportare più persone nel mercato del lavoro nel minor tempo possibile.

Per un paese che fa grande affidamento sull'assicurazione di disoccupazione come la Danimarca è importante che essa rimanga una voce di spesa volatile, in cui i risparmi dei giorni migliori compensano i periodi di crisi. Le riforme degli anni '90 e 2000 hanno avuto finora un notevole successo nel mantenere i livelli medi di spesa pro-capite a un livello estremamente stabile: questi registrano solo una lieve riduzione prima della crisi e rimangono perfettamente stabili in seguito (Pareliussen 2014: 11). Per ottenere questo risultato sono stati necessari dei sacrifici – la riforma del 2010 – che sono costati qualcosa in termini di adeguatezza delle prestazioni. Questi sacrifici hanno a loro volta reso politicamente necessarie ulteriori riforme: l'introduzione di una *unemployment assistance* di emergenza, l'estensione del periodo di riferimento per la contribuzione da due a tre anni, e dal 2017 in avanti la possibilità di allungare il periodo di eleggibilità a tre anni se inframmezzato da periodi di lavoro a breve termine. A loro volta, nuove riforme hanno richiesto nuovi tagli: i neolaureati vedranno una sostanziale riduzione dei benefit a loro dedicati (Kvist 2015). Insomma, mantenere il sistema in equilibrio finanziario richiede interventi continui anche nelle situazioni più fortunate.

L'Italia, partendo da un livello di spesa dedicata all'assicurazione di disoccupazione molto basso, aveva molto spazio per aumentare la generosità dei trasferimenti, anche tenendo conto di una pressione crescente sul bilancio pubblico nel lungo periodo. I prossimi anni saranno molto importanti: si capirà che genere di cambiamento strutturale ha portato la NASpI e se le spese che richiederà – non solo per i trasferimenti in denaro, ma anche per l'infrastruttura dei centri per l'impiego e per la gestione delle politiche attive – andranno a costituire una voce di spesa di importanza simile a quanto registrato negli altri paesi europei in cui i disoccupati sono tanti e tendono a rimanere in questo stato per molto tempo.

I trend degli ultimi anni suggeriscono che l'Italia sarà a lungo uno dei paesi europei a spendere di più in prestazioni sociali per i disoccupati, e questo anche se l'introduzione di schemi di assistenza sociale strutturata avverrà solo su piccola scala. C'è quindi da attendersi che presto l'attenzione passerà da come coprire la più vasta parte della popolazione possibile a come riportare nel mercato l'enorme quantità di disoccupati a medio-lungo termine prima che vadano a esaurire il loro periodo di eleggibilità, e che il principale argomento per nuove riforme non sarà più l'adeguatezza, ma la sostenibilità finanziaria del sistema.

4.5 Conclusione: quando l'assicurazione serve

Insieme a molte questioni rimaste aperte, questa lunga analisi comparata ci restituisce alcune certezze. Prima di tutto, entrambi i sistemi hanno dei problemi a coprire una parte di lavoratori che si trova ai margini del mercato, per scarsità di ore lavorate, di continuità del proprio rapporto di lavoro, e nel caso danese per la contemporanea accessibilità ad alternative non contributive meno costose e altrettanto vantaggiose.

Dal punto di vista italiano, questi problemi hanno origine in un assetto istituzionale a lungo inadatto alle trasformazioni avvenute nel mondo del lavoro, a cui negli ultimi anni si è tentato vigorosamente di porre rimedio. Rimangono però altri problemi strutturali: primo tra tutti l'eccessiva diffusione di forme contrattuali atipiche, che risulta in iniquità retributive e nel godimento dei diritti in particolare per le giovani generazioni, a cui le riforme pongono rimedio solo parzialmente. Poi, dobbiamo registrare gli annosi problemi del mercato del lavoro del nostro Paese: un elevatissimo tasso di inattività, e un'alta quota di lavoro informale non assicurabile (o assicurato in maniera fraudolenta). È evidente che per affrontare questi grandi mali non bastano marginali aggiustamenti al tasso di copertura e di sostituzione dei benefit di disoccupazione: l'Italia deve tornare a una crescita economica inclusiva, una sfida che non è stata in grado di cogliere negli ultimi decenni e che ha lasciato una parte sempre più grande della popolazione ai margini.

La Danimarca ha problemi diversi (e meno desolanti). Il tasso di occupazione è molto alto per tutte le categorie: uomini e donne, giovani e anziani, nativi e migranti (per questi ultimi un po' meno). I problemi più grossi per il sistema di assicurazione di disoccupazione e per il modello nazionale di benefit in genere nascono, se non altro, dall'eccessiva generosità: le fasce più povere tendono a sfuggire allo schema contributivo o a rimanerci fino alla sua scadenza, potendo beneficiare di trasferimenti abbastanza generosi per garantire autosufficienza ma non per consentire ai loro nuclei familiari di uscire dalla trappola della povertà: per evitare queste situazioni si rende necessario un sistema di controlli estensivo e costoso, e le politiche di attivazione acquistano sempre più una componente di minaccia, piuttosto che di assistenza.

Possiamo dare però anche una lettura più positiva per il nostro Paese: l'assicurazione di disoccupazione come strumento di *welfare* ha ancora spazio per guadagnare importanza. In Danimarca, la prospettiva è semmai quella di una complicata stabilità, simile a quella fortunata rappresentazione visuale che dipinge il modello nordico come un calabrone che non ha una struttura

adeguata al volo, ma è in grado di volare lo stesso (Madsen 2005).²² Il sistema naturalmente non funziona per imperscrutabili proprietà magiche: in particolare i frequenti aggiustamenti legislativi degli ultimi anni mostrano un sistema che interiorizza forti tensioni contrastanti agli obiettivi di policy, che lasciate libere potrebbero provocare il completo collasso del sistema. Gli ultimi anni hanno poi visto i primi veri fenomeni di *retrenchment*, con una diminuzione del livello di adeguatezza e la creazione di nuove categorie di esclusi: sviluppi che non promettono bene se la disoccupazione si attesterà a lungo ai livelli insoddisfacenti registrati negli ultimi anni.

Ci sono poi alcuni punti di forza dell'assicurazione danese che non sono spiegabili o non sono stati spiegati ancora adeguatamente con i mezzi dell'analisi economica. Il caso più eclatante è la tendenza delle fasce sociali ad alto reddito ad assicurarsi volontariamente, anche in presenza di bassi tassi di sostituzione e di costi fissi non trascurabili. Una semplice analisi costi-benefici non dà risposte convincenti su questo punto (Parsons et al. 2003): bisogna risalire a determinanti di diverso genere.

L'assicurazione di disoccupazione in Danimarca è profondamente istituzionalizzata: dal punto di vista dell'utente, le sue modalità di fruizione non sono mai cambiate dal 1907 in avanti. Inoltre, la Danimarca non ha (al contrario dell'Italia) una storia di forte protezione legale del posto di lavoro. La cosiddetta "libertà di licenziare" è sancita nel primo accordo generale tra confederazione dei sindacati e dei datori di lavoro ("Compromesso di Settembre"), datato addirittura 1899: i sindacati, seppur potentissimi, hanno preferito concentrare le loro rivendicazioni su aspetti diversi. La popolazione dunque è profondamente consapevole dell'esistenza e del ruolo dell'assicurazione di disoccupazione, che sicuramente causa una tendenza "congenita" ad assicurarsi anche per chi non ne avrebbe davvero bisogno.

C'è un'ulteriore lettura che proponiamo qui, che rappresenterebbe un terreno fertile per l'analisi microeconomica, anche se ancora molto poco battuto. È comunque noto agli studiosi che l'effetto chiave dell'assicurazione di disoccupazione sul comportamento individuale, ossia la stabilizzazione dei consumi, non si dispiega nello stesso modo per tutti i beneficiari: il potenziale di stabilizzazione dipende dal risparmio del singolo individuo. Ebbene, la Danimarca è nota per essere, tra i paesi Ocse, una di quelli in cui il tasso di risparmio – definito come la differenza tra reddito disponibile e consumi – è più basso: addirittura consistentemente negativo per moltissimi anni, cosa che risulta in un debito privato delle famiglie eccezionalmente alto (in media, più di tre volte il reddito disponibile).

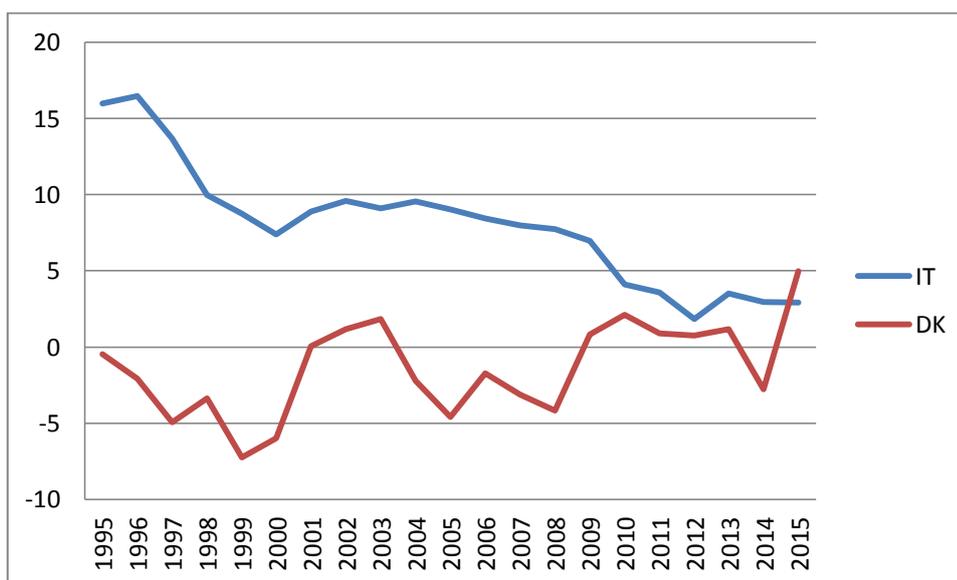
²² La citazione originale è dell'ex-primo ministro svedese Göran Persson: "Sometimes I compare the Swedish model with a *bumblebee*. With its heavy body and delicate wings, it actually should not be able to fly – and yet it does. [...] This is also true for the other Nordic states. We have high tax burdens and a comprehensive welfare policy along with healthy growth and high competitiveness" (Die Zeit, 11 agosto 2005)

Non è chiaro, anche se sembra plausibile, se questa anomalia sia in parte provocata dal generoso sistema di trasferimenti di disoccupazione. Le famiglie potrebbero tendere a non risparmiare perché sanno che anche nei momenti più difficili possono ricorrere a un'assistenza dello Stato che, seppur non generosa, è più che sufficiente per portare avanti le principali attività vitali; magari, può anche rappresentare un'adeguata garanzia per il sistema bancario e agevolare l'accesso al credito.

Storicamente l'Italia rappresenta un caso opposto, con un alto risparmio familiare e una ridotta tendenza a ricorrere al debito privato. Il “familismo all'italiana” su cui tanto insiste la letteratura sul nostro welfare, al punto da suonare parossistica (Ferrera et al. 2012), si regge essenzialmente su questo: storicamente la famiglia italiana media non ha bisogno di ricorrere a fonti esterne per il proprio sostentamento grazie a un tasso di risparmio molto elevato, che permette di sostenere i consumi e le necessità anche di diversi dipendenti: un coniuge non lavoratore, genitori anziani, ma anche figli adulti. L'enorme disparità tra Danimarca e Italia nel tasso di occupazione femminile (69,8% contro 49,8%) e nella percentuale di adulti che ancora vivono con i loro genitori (18,7% contro 65,4%) è la manifestazione statistica di questa tendenza consolidata, sulle cui determinanti le politiche pubbliche non sono mai seriamente intervenute.

Gli ultimi due decenni di stagnazione e poi recessione hanno minato profondamente questo elemento basilare del modello sociale italiano. La Figura 4.10 mostra i trend del risparmio delle famiglie italiane e danesi negli ultimi vent'anni: in Italia si evidenzia una inesorabile riduzione, che porta il paese dal livello più alto tra i paesi Ocse a uno dei più bassi. In Danimarca, al contrario, si osserva una lieve crescita media a partire dalla crisi di fine anni 2000 in avanti, fino al momento tipico del 2015 in cui risulta superiore a quanto registrato in Italia.

Figura 4.10: Tasso di risparmio familiare sul totale del reddito disponibile, Italia e Danimarca, 1995-2015



Dati Ocse, *Net household savings*

Un tempo il diverso comportamento delle famiglie poteva giustificare un diverso approccio alla protezione del reddito: ora non più. L'Italia ha bisogno di ripensare il suo sistema di ammortizzatori sociali rendendolo più efficace e universale, e così sostenere la ripresa dei consumi; ma ha anche bisogno di incentivare l'indipendenza finanziaria dell'individuo, ora che le reti di supporto familiare si vanno consumando. È una situazione in cui l'assicurazione di disoccupazione in particolare, grazie alla sua caratteristica di individualità che la differenzia dalla maggior parte delle altre prestazioni sociali, può rivelarsi molto utile.

Rifondare un modello di welfare è un'impresa improba, ancor più nei momenti di ristrettezza finanziaria che viviamo oggi. La buona notizia è che, al contrario del caso danese, c'è in teoria ancora molto margine per rendere le prestazioni più adeguate. La cattiva è che, in pratica, l'attuale situazione debitoria del paese e i vincoli esterni imposti dalla partecipazione all'Unione economica e monetaria rendono un'operazione di ristrutturazione della spesa pubblica ancor più difficile di quanto sarebbe in un impossibile "sistema chiuso". La sfida per rendere il sistema italiano di sostegno al reddito più adeguato ai tempi moderni passa dunque anche per il livello sovranazionale: appare sempre più necessaria una parziale mutualizzazione dei costi a livello di Unione, che aiuti gli schemi di assicurazione di disoccupazione nazionali a mantenere livelli delle prestazioni adeguati e fornisca una funzione di assorbimento degli shock in tempi difficili. Nel prossimo capitolo, l'ultimo, esploreremo varie ipotesi attraverso cui un'assicurazione di

disoccupazione “europea” potrebbe essere implementata, quale sarebbe il suo valore aggiunto e quali i significativi ostacoli alla sua implementazione.

Tabella 4.1: Caratteristiche del sistema di assicurazione di disoccupazione in Italia e Danimarca

		Danimarca	Italia
Assicurazione di disoccupazione	Schema in vigore	Regolata da legge n. 832, 9 luglio 2015 (om arbejdsløshedsforsikring) Prima regolamentazione dei fondi sindacali: 9 aprile 1907.	NASpI (Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego) Entrata in funzione: dal 1° maggio 2015 (D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 22). ASpI (Assicurazione Sociale per l'Impiego) Entrata in funzione: dal 1° gennaio 2013 (l. 92/2012), in phasing-out (1/1/2017).
	Requisiti di partecipazione	1.924 ore di lavoro (1 anno) negli ultimi 3 anni.	NASpI: almeno 13 settimane di contribuzione negli ultimi 4 anni; almeno 30 giorni nell'ultimo anno.
		1 anno di iscrizione a una cassa di disoccupazione.	ASpI: 1 anno di contribuzione negli ultimi 2 anni; primo contributo almeno 2 anni prima.
	Ripartiz. contributi	Lavoratore: 8% stipendio contributi sociali + <i>membership fee</i> (tra 55 e 75 euro al mese) Datore di lavoro: nessuno (contributo annuo <i>flat-rate</i>) Stato: copre deficit.	Lavoratore: nessuna (0,3% stipendio oltre 50 dipendenti) Datore di lavoro: 1,61% stipendio lordo Stato: costi amministrativi.
	Categorie ammesse	Tutti gli iscritti a un fondo di disoccupazione autorizzato (<i>a-kasse</i>); regole particolari per lavoratori autonomi.	NASpI/ASpI: Tutti i lavoratori dipendenti, esclusi PA (se a tempo indeterminato) e agricoli.
	Tasso di sostituz. legale	90% precedente stipendio (media ultimi 3 mesi). Tetto massimo: 111 euro al giorno, 55% stipendio medio.	NASpI: 75% fino a 1.195 euro, poi 25% differenza. Tetto massimo: 1.300 euro (2015), 54% stipendio medio.
			ASpI: 75% fino a un tetto (2014: 1.193 euro), poi 25% differenza. Limite massimo previsto da legge.
Durata massima prestazioni	2 anni in 3 anni.	NASpI: metà periodo di contribuzione. Variabile da 2 mesi (per 13 settimane) a 2 anni (per 4 anni)	
		ASpI: varia con età. Per il 2015: 10 mesi (<50 anni) a 16 mesi (>55 anni).	
Altre prestazioni di disoccupazione	Benefit ridotti	Assicurazione a tempo parziale: 1 anno contributi, 66% benefit regolari.	Mini-ASpI (introdotta 2013, in phasing-out) 13 settimane di contribuzione; durata: metà periodo contributivo (da 2 a 6 mesi)
	Benefit parziali	Previsti nel quadro dell'assicurazione di disoccupazione.	Cassa Integrazione Guadagni - ordinaria: 80% stipendio, da 13 a 52 settimane. - straordinaria: 80% stipendio, da 12 a

			48 mesi.
	Benefit non universali	Nessuno a carattere assicurativo.	<ul style="list-style-type: none"> - CIG ordinaria e straordinaria riservata a categorie individuate da legge (d.lgs 148/2015, art. 10 e 20) - Mobilità (l. 223/1991, abrogata da 1/1/2017): riservata a stesse categorie di CIG - Disoccupazione agricola: 30-40% precedente stipendio per n. giorni uguali a quelli lavorati in 1 anno - Disoccupazione edile (fino a 1/1/2017) - Dis-Coll (valida per 2015/2016, in attesa di proroga): riservata a collaboratori coordinati e continuativi. Stesse caratteristiche di NASpI
Assistenza di disoccupazione		Benefit di emergenza (midlertidig arbejdsmarkedsydelse , legge 1610/28 dicembre 2014): dal 2014 Riservati a chi esaurisce assicurazione di disoccupazione: da 60 a 80% benefit massimi per 2 anni.	ASDI (Assegno Sociale di Disoccupazione): per lavoratori che hanno usufruito di NASpI per intero. Accessibile a lavoratori con ISEE minore di 5.000 euro, con figli minorenni o età superiore a 55 anni. Benefit: 75% NASpI per 6 mesi.
Assistenza sociale		Assistenza in contanti (køntanthjælp). Riservata a varie categorie, sia pronte al rientro nel mercato del lavoro che bisognose di altra assistenza. Benefit: tra 60% e 80% assicurazione di disoccupazione (<i>means-tested</i>). Cumulabili per una coppia sposata. Nessun limite temporale. Stranieri non possono riceverla per 7 anni.	Nessun sistema organico a carattere nazionale.

Fonti: MISSOC Information Base (2015), INPS (2016, per l'Italia), Ocse (2014, Country Specific Information, per la Danimarca), SSPTW 2014 (Europe)

Capitolo 5. L'assicurazione di disoccupazione in un sistema multi-livello: le prospettive di un'assicurazione europea

5.1 Perché servirebbe un'assicurazione di disoccupazione europea

5.1.1 I problemi di un'unione monetaria incompleta

La crisi economica degli ultimi anni ha profondamente minato il processo di integrazione europea così come era stato concepito fino allora. Se il grande shock globale del 2008-2009 ha indotto i governi di tutto il mondo a ripensare la governance del sistema bancario e le proprie politiche fiscali e monetarie, la successiva crisi dei debiti sovrani, nata e sviluppatasi in Europa, ha reso evidente la grande difficoltà dell'attuale assetto dell'Unione economica e monetaria europea (UEM) nell'affrontare situazioni di crisi fiscale e occupazionale localizzate solo in alcuni dei suoi Stati membri. Da fattore di convergenza tra economie mature e periferiche, oggi l'assetto istituzionale dell'Unione appare soprattutto causa di pericolosi fenomeni di divergenza: la crisi greca ha dimostrato come scelte politiche sbagliate, scarsa capacità istituzionale e strumenti d'azione inefficaci possano mettere in discussione aspetti del progetto europeo ormai dati per consolidati e irreversibili.

Di certo, però, non si è scoperto nel 2010 che all'interno di un'unione monetaria è particolarmente difficile porre contromisure a mutamenti del ciclo economico a carattere asimmetrico, ossia non sincronizzati tra gli Stati membri. L'Eurozona, poi, è un'unione monetaria contraddistinta dalla sua incompletezza (De Grauwe 2012): con questa espressione si intende che l'unificazione della politica monetaria non è stata accompagnata da una significativa concentrazione della politica fiscale, ossia delle capacità di spesa a livello centrale. Al contrario di quanto generalmente accade nelle unioni federali, una politica monetaria unitaria coesiste con 19 politiche fiscali largamente indipendenti; a questi si possono poi aggiungere quegli Stati membri, oggi solo Bulgaria e Danimarca, che pur non facendo ufficialmente parte della moneta unica sono legati ad essa da un sistema di cambi fissi o comunque molto rigidi.²³

A 24 anni dal Trattato di Maastricht, e 14 dall'effettiva entrata in circolazione della moneta unica, il budget dell'Unione europea continua a pesare poco meno dell'1% del Pil dell'Unione nel suo complesso (135 miliardi contro 14.700 miliardi, al 2015). L'Ue ha una capacità di imposizione fiscale propria trascurabile, e circa tre quarti delle risorse finanziarie a sua disposizione – 73,8% nel 2013, riporta la Commissione europea (2014) – provengono direttamente dai trasferimenti degli

²³ La Danimarca in particolare fa parte dello European Exchange Rate Mechanism, che impone gli stessi obblighi in termini di deficit e debito previsti per gli Stati che usano l'euro a pieno titolo.

Stati membri. Questo piccolo bilancio nulla ha a che vedere con quanto previsto in un vero e proprio Stato federale, in cui le spese del governo centrale possono superare anche il 50% della spesa pubblica nazionale (Bénassy-Quéré et al. 2016). La capacità di spesa dell'Unione europea ha poi l'ulteriore particolarità di mancare di qualsiasi componente prettamente anticiclica: i fondi destinati alla coesione economica, sociale e territoriale, destinati alle aree più svantaggiate dell'Unione, possono avere una funzione di questo tipo solo in proporzioni molto limitate.

Anomalia ancora più evidente è che le risorse finanziarie qui menzionate sono di pertinenza di tutta l'Unione europea, che include anche paesi temporaneamente o permanentemente esclusi dalla partecipazione alla moneta unica. Fino all'introduzione del Fondo europeo di stabilità finanziaria (EFSF) nel 2010, poi sostituito nel 2012 dal Meccanismo europeo di stabilità, i paesi della zona euro non disponevano di alcuno strumento finanziario proprio.

Nonostante la larga discrezionalità fiscale rimasta agli Stati membri, nei momenti di difficoltà questa si è rivelata seriamente limitata dagli altri *constraint* che la partecipazione all'UEM impone: la fase più acuta della crisi ha reso evidenti le conseguenze dell'impossibilità di utilizzare molti degli strumenti storicamente utilizzati dai governi per rispondere agli shock. Prima di tutto, la Banca centrale europea, il cui mandato e poteri sono più limitati di quanto previsto in altri Stati, non può rifinanziare direttamente i debiti dei membri dell'UEM quando questi sono a rischio di solvibilità. Nei paesi che hanno sperimentato gli squilibri più gravi, la mancanza di ovvi strumenti di stabilizzazione a breve termine ha provocato una crisi di fiducia da parte dei mercati finanziari e un'impennata dei rendimenti dei titoli di Stato; di conseguenza, le capacità di aggiustamento fiscale degli Stati membri non sono state impiegate per stimolare l'economia, ma prima di tutto per rassicurare gli investitori sulle capacità di ripagare i debiti anche a fronte di tassi di interesse molto alti. La stessa cittadinanza, di fronte all'incapacità del proprio governo di porre contromisure, manca di fatto degli strumenti necessari per "auto-assicurarsi": non può facilmente ricorrere al sistema bancario nazionale, perché una crisi di fiducia nella solvibilità di un "sistema paese" mette in difficoltà anche le banche private, riducendo la loro capacità di fornire prestiti e garantire i depositi, e anche il ricorso alle migrazioni interne della forza lavoro non è così semplice nell'Ue, a causa di barriere formali ed informali che rendono ancora residuale la mobilità tra Stati membri.

In queste circostanze, in cui l'azione discrezionale dei governi e delle istituzioni finanziarie è in gran parte preclusa, il ruolo delle politiche fiscali "automatiche" sarebbe particolarmente importante: ma sono proprio gli stabilizzatori automatici di bilancio a soffrire di più gli shock asimmetrici. L'aumento dei deficit e la necessità di dare priorità a garantire la solvibilità dello Stato centrale e del suo sistema bancario ha costretto, inevitabilmente, i paesi periferici dell'Eurozona ad attuare misure di austerità pro-cicliche nel mezzo della recessione. Di questi tagli può cadere

vittima anche la stessa assicurazione di disoccupazione: si veda il caso della Grecia, in cui benefici già poco generosi hanno subito un'ulteriore, drastica riduzione proprio negli anni più acuti della crisi (Ocse 2014). Proprio come accade nelle economie emergenti sprovviste di un importante settore pubblico, efficienti capacità di imposizione fiscale e di un welfare state onnicomprensivo, le variazioni di output dell'economia diventano molto più volatili, alternando fasi di grande espansione a profonde recessioni (De Grauwe 2012: 144). In Europa, i paesi baltici, che ancor prima di entrare nell'Unione e nell'Eurozona erano legati ad essa da accordi monetari particolarmente stringenti, hanno mostrato negli anni '90 e 2000 dinamiche di questo genere.

Con il senno di poi, oggi molti sostengono che una maggiore unione politica assieme a quella monetaria sarebbe stata necessaria sin dai tempi del Trattato di Maastricht: ma la già grande cessione di sovranità nazionale decisa in quella sede, e il timore di causare il fallimento dell'intero progetto a causa della bocciatura di parlamenti nazionali o referendum popolari, resero impraticabile il prendere in considerazione questo passo (Beblavy et al. 2015a: 8). Si diede dunque ascolto alle "sirene" che, principalmente preoccupate dall'evitare l'instaurazione di un sistema permanente di trasferimenti tra paesi ricchi e poveri, ritenevano che un'unione monetaria avrebbe potuto funzionare in modo stabile anche senza un forte coordinamento o una esplicita forma di centralizzazione delle politiche fiscali.

La soluzione scelta per impedire l'emersione di squilibri di bilancio fu dunque a carattere restrittivo: l'introduzione di norme vincolanti per garantire la disciplina fiscale degli Stati membri, ossia i criteri di convergenza su debito e deficit pubblico previsti dal Patto di stabilità e crescita. Queste limitazioni, grazie al *consensus* politico dei governi nazionali più che alla minaccia di sanzioni, hanno avuto per molti anni un buon successo nell'incentivare maggiore stabilità fiscale e coordinamento delle politiche economiche tra gli Stati membri; ma la crisi e l'inevitabile espansione di deficit e debito inevitabilmente seguita ne ha minato profondamente la credibilità. Si è dunque reso necessario un aggiornamento di questi meccanismi: nuove provvisori legislative e un nuovo trattato (Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria, entrato in vigore il 1° gennaio 2013), hanno rafforzato i criteri di convergenza, aggiunto un meccanismo di coordinamento sistematico delle politiche di bilancio – detto "semestre europeo" – e introdotto un procedimento sanzionatorio più efficace.

In mancanza, però, di una vera e propria capacità fiscale centralizzata, un migliore coordinamento e supervisione dei bilanci nazionali non è destinato a risolvere gli enormi problemi economici e politici emersi negli ultimi anni. L'unico meccanismo a disposizione degli Stati membri per stimolare la crescita economica resta la riforma delle norme che regolano i mercati interni, che negli ultimi anni, nel tentativo di stimolare una crescita basata sulle esportazioni, è

risultata in un chiaro *bias* verso politiche di deflazione salariale (Andor 2014: 186-187). Un costo del lavoro più basso migliora la competitività dei beni prodotti in un paese, ma riduce anche il potere d'acquisto dei cittadini e dunque la domanda interna di beni. Inoltre, anche le riforme strutturali meglio eseguite sono destinate a dispiegare i propri effetti sulla crescita solo nel medio-lungo periodo: quello che davvero manca ai membri dell'Eurozona oggi è la capacità di stimolare l'economia nel breve periodo, similmente a quanto sono stati in grado di fare durante la crisi i principali concorrenti del mercato unico europeo dotati di unità politica e autonomia monetaria.

5.1.2 Perché proprio l'assicurazione di disoccupazione

La ricetta adottata finora dall'Unione per proteggere la moneta unica dall'insorgenza di shock asimmetrici ha proposto una varietà di nuovi strumenti di policy. Prima di tutto, per i singoli Stati membri dell'area euro che fronteggiano problemi di liquidità particolarmente gravi, è stato introdotta una linea di credito d'emergenza, dall'ottobre del 2012 rappresentata dal Meccanismo europeo di stabilità (MES). Non si può però definire il MES un surrogato di budget dell'Eurozona, in quanto non delega una dotazione finanziaria e delle competenze di utilizzo a un soggetto centralizzato: va propriamente definito come uno schema di mutua assistenza (Bénassy-Quéré et al. 2016: 5). Questa assistenza non è priva di costi: il fondo può concedere solo prestiti a interesse soggetti a forti forme di condizionalità, inclusa la stipula di un Memorandum of Understanding tra richiedente e Commissione europea, che richiede procedure negoziali complesse e grandi sacrifici da parte dello Stato membro. Si tratta dunque di una soluzione di emergenza che può essere presa in considerazione solo per i casi più patologici, come i ricorrenti problemi di liquidità del governo greco e le gravissime crisi bancarie spagnole e cipriote degli scorsi anni.

Un'altra iniziativa finalizzata a introdurre una capacità di assorbimento centralizzato degli shock asimmetrici è, anche se può non apparire questo il suo principale obiettivo, il rafforzamento dell'unione bancaria. Un'unione più stretta dei mercati finanziari europei implica infatti anche la possibilità per i cittadini di un paese di investire più facilmente in un altro: gli effetti delle fluttuazioni dei mercati nazionali si distribuiranno così più armonicamente su investitori e risparmiatori europei, limitando le dimensioni di eventuali asimmetrie, in quanto gli investitori di un paese in crisi possono beneficiare di congiunture positive altrove e ridurre le proprie perdite. Questo meccanismo, ovviamente, funziona solo per chi dispone di risparmi consistenti e di un certo portafoglio di risorse finanziarie: chi soffre materialmente di più per l'insorgere delle crisi, come i disoccupati, con ogni probabilità non ne ricaverebbe alcun beneficio diretto (De Grauwe 2012: 31-

32). Come già discusso in precedenza in questa tesi, i più fragili non sono quasi mai in grado di assicurarsi privatamente contro la povertà.

Nonostante la crescente percezione della necessità di una qualche forma di unione di bilancio vera e propria, che non si limiti a curare ma anche a prevenire crisi che non possono essere gestite a livello nazionale (v. Juncker et al. 2015: 17), l'individuazione di uno strumento adatto a questo scopo rimane un'impresa politicamente ardua: la frattura apertasi nell'Eurozona sei anni fa tra Stati creditori e debitori, mai rimarginata, rende qualsiasi strumento che implichi una redistribuzione permanente impraticabile. Un meccanismo centralizzato che, facendo uso di risorse degli Stati membri, sia in grado di ottenere il parere favorevole e la partecipazione finanziaria attiva di tutti i membri dell'Unione o almeno dell'Eurozona deve dunque tenere conto della sua accettabilità politica ancor prima della sua efficacia.

Da questo punto di vista, una forma di assicurazione di disoccupazione europea può rappresentare un ottimo strumento. La crisi ha reso la disoccupazione un fenomeno tangibile in tutti i paesi europei, seppure in proporzioni diverse. I cittadini, preoccupati per la minaccia che le misure di austerità e la crescita del debito pubblico portano all'efficacia dei sistemi di welfare nazionale, si dichiarano favorevoli a un maggiore coinvolgimento dell'Europa nella loro amministrazione. Secondo una recente edizione dell'Eurobarometro (2014), l'armonizzazione dei sistemi di welfare nazionali viene indicata da una maggioranza relativa dei rispondenti (32%) come il cambiamento che più farebbe sentir loro "cittadini europei". Un'altra survey (Vision Europe 2015) rileva che, nel complesso, i cittadini europei sono favorevoli a una redistribuzione di risorse tra paesi ricchi e poveri, e concordano sull'importanza della solidarietà tra membri dell'Unione e sulla necessità che questa stabilisca standard minimi comuni nel campo della protezione sociale (Maselli 2016). La domanda popolare per strumenti di sicurezza sociale più forti all'interno dell'Unione europea è diffusa, e ancora da sfruttare.

L'assicurazione di disoccupazione sembra un ideale candidato per uno strumento di politica fiscale da portare – almeno in parte – al livello europeo, perché risponde a due diverse esigenze: stabilizzazione delle economie nazionali e socializzazione del processo di integrazione europea. Da una parte, l'assicurazione offre uno strumento di contrasto centralizzato alle fluttuazioni economiche di breve termine che ha un impatto diretto sulle persone che più hanno bisogno, e nel momento in cui ne hanno più bisogno, cosa che ne massimizza utilità ed efficacia. Dall'altra, regole e finanziamento comuni possono migliorare l'adeguatezza e la resilienza dei sistemi in vigore a livello nazionale, rimediando parzialmente alle mancanze e alle difficoltà dei singoli Stati e proteggendo la dotazione finanziaria necessaria per questa misura anche nelle situazioni più complicate.

Essendo la prestazione sociale anticiclica per antonomasia, le spese per l'assicurazione di disoccupazione variano significativamente nel tempo. Questo rappresenta un problema non da poco per le finanze nazionali; ma in un sistema centralizzato, in particolar modo in presenza di shock asimmetrici, la volatilità delle spese nel tempo può essere affrontata efficacemente da una risorsa comune, conducendo a un sistema finanziariamente equilibrato nel medio-lungo periodo. Quando un singolo paese entra in recessione e subisce un aumento significativo della disoccupazione, un fondo centralizzato, finanziato da risorse provenienti da tutti gli altri Stati membri, interviene (o intensifica il suo intervento) per assicurare la continuità delle prestazioni nel paese colpito. Al riassorbirsi dell'episodio di disoccupazione, i pagamenti dal centro si riducono o interrompono: da beneficiario netto il paese può quindi diventare contribuente netto, e ripagare al fondo centrale quanto ricevuto negli anni precedenti. Ne consegue che l'assicurazione di disoccupazione europea non risulterebbe necessariamente in un sistema di trasferimenti permanenti tra Stati: regole di contribuzione adeguate possono anzi consentire di mantenere il sistema in equilibrio finanziario nel lungo periodo.

L'equilibrio dunque è possibile, ma a una condizione: lo schema comune deve coprire periodi di disoccupazione relativamente brevi. Per evitare una crescita vertiginosa della spesa, l'assicurazione europea non potrebbe farsi carico, come alcuni schemi nazionali fanno, della disoccupazione di lungo periodo. Questo sarebbe in contrasto con la funzione primaria di uno stabilizzatore a livello europeo: affrontare le fluttuazioni cicliche e introdurre uno strumento di stimolo dell'economia a breve termine. La funzione assistenziale garantita da schemi di *unemployment insurance* o (in particolare) *assistance* con una durata massima particolarmente significativa andrebbe lasciato ai singoli Stati, anche per non aggiungere un disincentivo ad affrontare gli elementi strutturali della disoccupazione nei propri paesi (Andor 2014: 187). Anche se le proposte pratiche sul design di questo strumento sono molto variegate, tutte hanno in comune quella di fornire un supplemento agli schemi nazionali, e non di sostituirli. Rispetto ai modelli oggi in funzione, lo schema europeo sarebbe generalmente connotato da tasso di sostituzione più basso e, in particolare, durata più breve.

Per capire come un'assicurazione di disoccupazione europea potrebbe funzionare, appare naturale rivolgere la propria attenzione agli altri sistemi che prevedono una collaborazione delle autorità centrali e locali nella definizione e amministrazione dei benefit: quelli in vigore negli Stati federali. In alcuni di questi, tra cui spiccano gli Stati Uniti, le unità sub-nazionali di riferimento hanno la responsabilità primaria per l'organizzazione degli schemi. Nel modello statunitense gli stati costituenti hanno ampia discrezionalità nel determinare l'ammontare delle prestazioni, nonché nel raccogliere tramite contribuzione le risorse finanziarie necessarie al funzionamento dello

schema. Il ruolo dello Stato centrale è soprattutto limitato a quello di supervisore: l'amministrazione federale dispone di strumenti per evitare che gli schemi locali vadano in deficit e, se ciò accade, può mettere in atto procedimenti di riequilibrio automatici a carattere sanzionatorio. In tempi eccezionali, però, lo Stato centrale assume un ruolo molto più importante: diventa il principale finanziatore diretto del sistema, e utilizza a tal fine risorse provenienti dal proprio bilancio.

L'esperienza degli Stati Uniti d'America, la cui economia e popolazione sono comparabili per dimensione a quella dell'Eurozona, è una importante fonte di ispirazione per gli studiosi che hanno ipotizzato un'assicurazione di disoccupazione europea (Dullien 2007, Commissione europea 2013, Beblavy et al 2015b). Ad aumentare l'interesse sono state le buone performance che l'assicurazione statunitense ha avuto nel corso della Grande Recessione: il potenziale di stabilizzazione di essa viene oggi considerato più significativo di quanto attribuito a essa dalla ricerca degli anni passati. Uno studio molto citato (Vroman 2010) rileva che, nella fase più acuta della recessione, l'assicurazione di disoccupazione americana ha avuto un effetto molto significativo nel contenere la caduta del Pil, riducendo la perdita di *output* prevista di quasi un quinto. In generale, lo spostamento dell'attenzione della ricerca economica dagli effetti di stabilizzazione durante l'intero ciclo economico – che precedenti studi reputavano poco significativi, v. Asdrubali et al. (1994) – agli effetti “marginali”, registrati nelle fasi più acute nella crisi, ha avuto un ruolo importante nel dibattito sull'assicurazione di disoccupazione europea: una politica che ha gli effetti riscontrati negli Stati Uniti rappresenterebbe proprio quello strumento di stimolo fiscale a breve termine di cui l'Eurozona ha dimostrato di avere molto bisogno.

In questa tesi abbiamo visto come anche piccoli dettagli legislativi possano avere impatti enormi sull'efficacia di uno schema di assicurazione di disoccupazione. Vale dunque la pena indagare più nel dettaglio il funzionamento del modello statunitense di assicurazione di disoccupazione: oltre a molti spunti interessanti, noteremo anche elementi che non sarebbero di facile introduzione nel caso europeo. La ragione di questa divergenza è ovvia: gli Stati Uniti sono un'unione politica e il governo centrale dispone di risorse di potere considerevoli, di cui un governo centrale dell'Unione europea probabilmente non disporrà mai.

5.2. Un modello federale di assicurazione di disoccupazione: il caso americano

5.2.1 Il ruolo degli stati membri: il modello di *Unemployment Compensation*

Il principale programma di assicurazione di disoccupazione previsto dalla legge federale degli Stati Uniti prende il nome di *Unemployment Compensation (UC)*, lo schema istituito dal *Social Security*

Act del 1935 a cui abbiamo già fatto riferimento nel capitolo 1. Da allora la sua logica non è mai drasticamente mutata: pur essendo prevista una legislazione federale di riferimento, e pur essendo parzialmente finanziato da una tassazione nazionale, raccoglie 53 sistemi statali²⁴ fondamentalmente indipendenti (Whittaker e Isaacs 2015). Nella maggior parte dei casi, il ruolo della legislazione federale si limita alla determinazione di “linee guida”, principi generali del sistema che tutti gli stati membri dovrebbero rispettare.

Ne risulta che i programmi sono molto diversi tra loro: generalmente la durata complessiva per cui è possibile ricevere i pagamenti è 26 settimane, ma alcuni stati fanno eccezione sia in senso più restrittivo (20 settimane in Arkansas) che più generoso (30 in Massachusetts); in alcuni stati questa durata varia considerevolmente in base al tasso di disoccupazione dell’area (es. da 12 a 23 settimane in Florida). Inoltre, la legge federale nulla dice su quale dovrebbe essere il tasso di sostituzione appropriato del precedente reddito da lavoro: di conseguenza questo viene determinato dagli stati in completa autonomia. In genere il tasso legale di riferimento equivale a circa il 50% del reddito precedente, ma in tutti gli stati sono previsti dei “tetti”, sia minimi che massimi, alle prestazioni che possono essere erogate in una settimana, che hanno effetti significativi sulla loro effettiva generosità. Tali limiti variano da 5 dollari (Hawaii) a 158 (Washington) per i minimi, e da 133 (Portorico) a 698 (Massachusetts) per i massimi (Whittaker e Isaacs 2015: 6-7).

Queste differenze sono solo in parte spiegabili con le variazioni del costo della vita e dei salari nei singoli stati: a parità di condizioni esistono schemi più e meno generosi, cosa che può dipendere solo da scelte politiche e condizioni finanziarie locali. Anche solo sulla base delle metriche qui presentate appare evidente che lo schema in vigore in Massachusetts è comparativamente generoso, mentre quelli delle regioni del “Deep South” (Alabama, Louisiana, Mississippi) molto meno. Ne deduciamo che, in mancanza di requisiti vincolanti, la convergenza della generosità degli schemi di assicurazione di disoccupazione all’interno di un’unione federale non è affatto inevitabile, anche in presenza di una moneta, mercato del lavoro e dei capitali comuni, e barriere informali molto meno rigide di quelle che ancora permangono tra gli Stati membri dell’Unione europea.

Disposizioni unitarie più precise si riscontrano per le fonti di finanziamento del sistema. È prevista una specifica imposta federale (Federal Unemployment Tax Act, *FUTA tax*) sui datori di lavoro che ammonta al 6% di una parte (7.000 dollari) dello stipendio annuo di ogni singolo lavoratore: tale pagamento viene però in gran parte compensato da un credito d’imposta federale che ammonta, in condizioni normali, al 5,4% dello stesso valore di riferimento utilizzato per calcolare l’imposta. L’imposta federale netta è dunque di regola pari allo 0,6%: un prelievo

²⁴ Quelli dei 50 stati membri, più il Distretto di Columbia e i territori di Portorico e delle Isole Vergini.

chiaramente insufficiente a finanziare le passività degli schemi. In pratica, i proventi delle *FUTA taxes* (5,8 miliardi di dollari nell'anno fiscale 2015, Whittaker e Isaacs 2015: 8) sono in grado di coprire poco più delle semplici spese amministrative per i programmi, che hanno richiesto circa 4 miliardi di dollari nel solo 2015 (Whittaker e Isaacs 2015: 12).

Gran parte delle risorse destinate al sistema standard di assicurazione di disoccupazione in tutti gli Stati Uniti proviene da una specifica imposta prevista dai singoli stati (State Unemployment Tax Act, *SUTA tax*). Ad eccezione di tre stati che prevedono una minimale contribuzione da parte dei lavoratori stessi, la contribuzione ricade esclusivamente sui datori di lavoro. In un contesto internazionale questo squilibrio è insolito, ma non unico (v. cap. 2); una caratteristica davvero unica – e molto studiata, sebbene quasi mai imitata – del modello americano è che il tasso di contribuzione per i datori di lavoro non è fisso, ma varia a seconda di quanti dipendenti l'impresa ha licenziato negli anni precedenti.

Questo sistema, noto come *experience rating*, è previsto dal Social Security Act del 1935: il legislatore ammette che la contribuzione minima richiesta, pari a 5,4%, possa essere rivista al ribasso in base all'”esperienza” che i datori di lavoro hanno in merito alla disoccupazione. In altre parole, gli stati sono autorizzati dal governo centrale a “premiare” le imprese responsabili di meno licenziamenti con una contribuzione ribassata (US Department of Labor [a.], n.d.). Spesso gli studiosi attribuiscono questo particolare sistema alla rilevanza che, negli Stati Uniti del primo '900, aveva la componente stagionale degli episodi di disoccupazione anche per i lavoratori non a carattere temporaneo (Baicker et al. 1997: 21-23): la sopravvivenza di questa peculiare caratteristica del modello americano è un'ulteriore, evidente dimostrazione dell'importanza del concetto di *path dependency* per l'organizzazione delle politiche sociali.

In funzione dell'*experience rating* delle imprese la contribuzione richiesta per ogni salario può variare drasticamente: a seconda dell'area in cui si trova e del proprio *track record*, un'impresa statunitense può essere soggetta al pagamento di contributi di disoccupazione che, comparati con gli altri paesi Ocse, possono risultare sia tra i più bassi che tra i più alti in assoluto. Iowa, Missouri, Nebraska e South Dakota richiedono alle imprese con migliore *experience rating* una contribuzione pari a zero; ma in questi stessi stati le fasce di rischio più alte possono arrivare a sborsare quote nell'ordine dei 10 punti percentuali. L'11,3% previsto come aliquota massima in Massachusetts è il tasso di contribuzione per la disoccupazione più alto tra tutti i paesi Ocse.

Anche per risultato di questi pesanti obblighi contributivi, in tempi di bassa disoccupazione le risorse raccolte per gli schemi superano abbondantemente le spese (Whittaker e Isaacs 2015: 12). Tale surplus non va però a rimpinguare direttamente le casse degli stati membri: esso viene depositato in un conto apposito che gli stati detengono presso il Dipartimento del Tesoro federale.

Gli stati non possono disporre di questo denaro discrezionalmente: possono solo prelevare dai loro conti quanto necessario per finanziare i trasferimenti. Qualora i fondi depositati si esauriscano, lo stato può richiedere un'integrazione dei propri *account* da parte del Dipartimento del Tesoro, che però interviene di norma con prestiti a interesse, non con trasferimenti diretti. Gli schemi statali di assicurazione di disoccupazione devono dunque essere autosufficienti: non possono fare affidamento, in momenti di squilibrio fiscale, sull'intervento diretto dello stato centrale mediante risorse proprie, provenienti dunque dalla tassazione generale e non solo dai contribuenti dello stato affetto.

Se tali prestiti non vengono restituiti in un arco di due anni, è prevista un'efficace clausola di salvaguardia: la riduzione automatica del credito d'imposta del 5,4% di cui ogni impresa gode sull'imposta federale. Di conseguenza, l'aliquota contributiva destinata direttamente al governo centrale aumenta proporzionalmente rispetto al suo consueto 0,6%. Negli anni immediatamente successivi alla crisi di fine anni 2000, in 20 stati i datori di lavoro pagavano un contributo federale aumentato: nel 2011, appena passato il picco della crisi, per Michigan e Indiana il tasso era pari a 1,5% e 1,2% (Whittaker 2012: 2).

5.2.2 L'intervento dello stato federale: clausole di salvaguardia ed estensioni d'emergenza

Potrebbe apparire paradossale: alle aree più colpite dalla crisi, e in particolare alle loro imprese, viene riservata una politica fiscale restrittiva e pro-ciclica. La soluzione di questo paradosso è semplice: la Unemployment Compensation è lo schema di assicurazione di disoccupazione standard, ma non l'unico in vigore. A questo schema non viene attribuita una funzione di equalizzazione delle differenze di reddito tra gli stati dell'Unione: rappresenta piuttosto un quadro comune di schemi che si finanziano quasi esclusivamente con risorse proprie, e le cui spese devono rimanere sempre in equilibrio durante tutti i periodi in cui le crisi occupazionali sono "controllabili", ossia in cui lo stock di beneficiari si trova al di sotto di un livello di guardia.

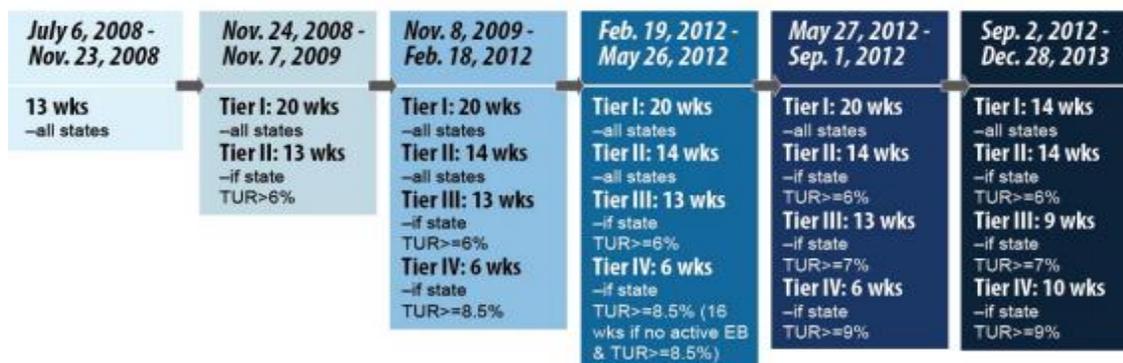
Nelle situazioni in cui uno schema di questo tipo non è in grado di assolvere alle sue funzioni, ossia in presenza di un tasso di disoccupazione elevato, in rapida crescita e sostenuto per lungo tempo – e, di conseguenza, un tasso di disoccupazione di lungo periodo considerevole – è previsto l'intervento diretto del governo federale, con programmi specifici e risorse finanziarie proprie. Nel corso della Grande Recessione i programmi di questo tipo in vigore erano due: uno permanente, Extended Benefits (EB), e uno d'emergenza, Emergency Unemployment Compensation (EUC).

Gli Extended Benefits, introdotti nel 1970, estendono l'erogazione dei sussidi negli stati in cui le condizioni economiche lo richiedono. Queste condizioni sono definite come un aumento del

tasso di disoccupazione (calcolato sul totale della popolazione o sul totale degli eligibili per i benefit) al di sopra di un livello prefissato, 6% o 6,5%. I disoccupati, oltre a quanto previsto dalla Unemployment Compensation standard, con questo sistema possono ricevere 13 settimane (20 in alcuni casi) addizionali di benefit, per lo stesso ammontare e per condizioni simili a quanto previsto in precedenza. Il finanziamento del programma è ripartito alla pari tra stati e governo federale; le spese per esso, che negli anni a più bassa disoccupazione possono essere trascurabili o inesistenti – nel 2015 nessuno stato ha fatto uso di EB – sono state particolarmente significative negli anni di picco della crisi, 2010 e 2011 (8 e 11 miliardi di dollari, Whittaker e Isaacs 2015: 12).

Negli stessi anni ha assunto un ruolo ancora più importante il programma di Emergency Unemployment Compensation, istituito nel luglio 2008 per far fronte alla incombente Grande Recessione, e definitivamente sospeso il 28 dicembre 2013. Questo programma temporaneo, l'ottavo di questo tipo nella storia degli Stati Uniti, interamente finanziato da denaro federale, prevede un'ulteriore estensione temporale per l'erogazione dei sussidi, con durata massima differente in base al tasso di disoccupazione dello stato di riferimento. Dalla sua introduzione, il programma è stato emendato da atti del Congresso ben 13 volte negli anni successivi: correzione dopo correzione la durata dei benefit di emergenza, inizialmente prevista in 13 settimane, è stata significativamente prolungata (Isaacs e Whittaker 2014: 2-4). Al massimo della loro espansione, nelle aree con il tasso di disoccupazione più elevato gli EUC potevano arrivare a coprire ben 53 settimane addizionali (v. Figura 5.1). A queste vanno sommate le 26 della UC standard e le 13 degli Extended Benefits: tra il 2009 e il 2012 in alcuni stati è stato dunque possibile ricevere benefit per 93 settimane (Whittaker 2014: 13), durata eccezionalmente lunga anche in confronto a quanto abbiamo osservato in gran parte dei paesi europei.

Figura 5.1: Durata dei benefit previsti dal programma Extended Unemployment Compensation, durata in settimane e successivi interventi legislativi, 2008-2013



Da Isaacs e Whittaker (2014: 5)

La notevole durata massima prevista va vista in contesto: gli Stati Uniti non dispongono di un programma universalistico di *unemployment assistance*, e quindi mancava uno schema in grado di proteggere sistematicamente una fascia di disoccupati a medio-lungo termine difficilmente ricollocabili per via delle condizioni economiche, e ancora “troppo benestanti” per poter usufruire di trasferimenti *means-tested* a carattere assistenzialistico. L’esperienza della EUC mostra che, se negli Stati Uniti fosse in vigore un programma di questo tipo per tutti i disoccupati a prescindere dalle condizioni del mercato del lavoro locale, le spese da mettere in preventivo sarebbero ben più importanti di quanto previsto dallo schema regolare: nel 2010 e nel 2011 gli Stati Uniti hanno speso solo di EUC più di quanto è stato fatto per la UC.²⁵

Insomma, possiamo riassumere il modello di assicurazione di disoccupazione in vigore negli Stati Uniti come un sistema a due livelli. Il primo livello è concepito per funzionare in condizioni poco problematiche, in cui la disoccupazione involontaria è destinata a riassorbirsi rapidamente, e scoraggia un’eccessiva prodigalità da parte degli uffici pubblici imponendo un sostanziale autofinanziamento ai singoli stati. L’obbligo dell’equilibrio di bilancio, e il meccanismo automatico di riequilibrio non sono però un buon indice dell’adeguatezza e della resilienza finanziaria del sistema nel suo complesso: in condizioni patologiche, che vedono una crescita dello stock di disoccupati sia a breve che a lungo termine, per preservare adeguatezza delle prestazioni e l’equilibrio finanziario del sistema è necessario un intervento di tipo diverso. Abbiamo dunque un secondo livello, composto da programmi di emergenza a carattere più chiaramente solidaristico, il

²⁵ Nel solo 2010 sono stati pagati 72,1 miliardi di dollari in EUC a fronte di entrate contributive pari a 44,7 miliardi di dollari. Come termine di paragone, nello stesso anno la UC è costata 63 miliardi di dollari.

cui metodo di finanziamento, basato sulla tassazione dell'intera cittadinanza piuttosto che sulla contribuzione individuale, è molto più simile a quanto osserviamo nei paesi europei.

Rimane il fatto che, al contrario di quanto normalmente accade in uno Stato in cui le autonomie locali non sono altrettanto forti, come Danimarca e Italia, la funzione di condivisione dei rischi tra tutti i cittadini dell'intera nazione viene riservata solo alle situazioni eccezionali e più gravi. Possiamo quindi ipotizzare che, rispetto agli schemi osservati nel Vecchio Continente, l'assicurazione di disoccupazione negli Stati Uniti comporta una più limitata riduzione delle diseguglianze territoriali e, dati i forti *constraint* alla spesa statale imposti dalla regola di autosufficienza, anche di reddito individuale per i suoi beneficiari.

5.2.3 Quel che può imparare l'Europa dal modello americano

Per l'ipotesi d'introduzione di un'assicurazione di disoccupazione europea il sistema di assicurazione di disoccupazione americano presenta diversi aspetti di interesse. La Commissione europea (2013: 13) ne individua in particolare quattro:

1. La relativa **indipendenza degli stati membri** in merito all'organizzazione del sistema e alla generosità dei benefit, che ben si concilierebbe con il frammentato e diseguale panorama degli schemi di assicurazione e assistenza di disoccupazione in vigore oggi negli stati membri dell'Unione europea (cfr. par. 3.6);
2. La peculiare struttura del finanziamento del sistema, e in particolare il principio di ***experience rating***, che rappresenta un'idea ancora largamente inesplorata dagli schemi di assicurazione di disoccupazione europei. Desto interesse anche la ridotta dimensione del finanziamento richiesto direttamente al governo centrale, perlomeno quando la disoccupazione è a livelli bassi;
3. Il **meccanismo di salvaguardia** previsto per il sistema regolare di benefit di disoccupazione: l'imposizione agli stati, facilmente esercitabile grazie all'utilizzo di *account* centralizzati, di mantenere l'equilibrio tra entrate e uscite nel medio periodo rende impossibile realizzare quel sistema di trasferimenti permanenti tra amministrazioni locali "virtuose" e "viziose" la cui sola ipotesi ancora genera così tante controversie all'interno dell'Unione economica e monetaria;
4. Se in tempi normali il ruolo del governo centrale è principalmente di supervisione e controllo, è in tempi di crisi che esso assume un ruolo chiave, organizzando **programmi federali di estensione dei pagamenti** finanziati con risorse del governo federale. Il modello

americano è un esempio di funzionamento sia di schemi ad attivazione automatica, destinati a quelle aree che soffrono episodi di disoccupazione periodici, che di misure “di emergenza” a carattere discrezionale, e dotazione finanziaria molto più consistente, pensate come reazione a shock occupazionali di portata particolarmente significativa.

Le proposte di assicurazione europea finora elaborate prendono in considerazione tutti questi elementi, o almeno la maggior parte di essi. È necessario però notare che alcune delle misure descritte non sono compatibili con l’attuale architettura istituzionale dell’Unione. L’efficace procedura di salvaguardia descritta, ossia l’aumento automatico della contribuzione per gli schemi statali in deficit, è resa possibile dalla capacità di imposizione fiscale propria da parte del governo federale statunitense, un aspetto che i Trattati fondanti dell’Unione europea lasciano sostanzialmente all’autonomia degli Stati membri. Per far funzionare allo stesso modo un simile sistema di prelievi obbligatori e variabili l’Unione europea dovrebbe acquisire un significativo potere di imposizione diretta.

La capacità del governo centrale statunitense di portare avanti una politica fiscale autonoma da quella degli stati costituenti si fonda su un sistema di *decision-making* nazionale più incisivo di quanto concepibile nel complesso equilibrio sovranazionale-intergovernativo che caratterizza l’Unione europea. La strutturale incapacità delle istituzioni europee nel prendere rapidamente decisioni strategiche mal si addice alla componente emergenziale dell’assicurazione di disoccupazione statunitense: abbiamo visto che numerose volte nella storia sono stati necessari interventi legislativi discrezionali che hanno avuto un profondo impatto sulla finanza pubblica, e che questi interventi hanno a loro volta richiesto un costante aggiornamento nel tempo. Il difficile e macchinoso processo decisionale europeo renderebbe necessaria, come minimo, un’eccezionale comunità di intenti per rendere una simile innovazione praticabile. In altre parole, per essere credibile un’unione fiscale più forte avrebbe bisogno anche di un’unione politica più forte: specie per quelle situazioni, frequenti, in cui gli stabilizzatori automatici dimostrano di non bastare.

5.3 Proposte di assicurazione di disoccupazione europea

La scintilla che ha avviato l’attuale dibattito sull’introduzione di uno schema europeo di assicurazione di disoccupazione è stata il cosiddetto “Rapporto dei quattro Presidenti”, redatto dal Presidente del Consiglio europeo Herman Van Rompuy insieme ai presidenti della Commissione, dell’Eurogruppo e della Banca centrale europea a fine 2012 (Van Rompuy 2012).

Il Rapporto dispone un piano d'azione a breve, medio e lungo termine per rilanciare il progetto dell'UEM e costruire, come da titolo, “un'autentica unione economica e monetaria”. Le prime due, quelle previste nei termini più brevi, hanno già visto sviluppi importanti: il coordinamento delle politiche di bilancio è stato rafforzato, l'integrazione del sistema bancario migliorata. La terza fase, più a lungo termine, prevede l'introduzione di una “funzione di assorbimento degli shock a livello centrale”, specificamente mirata alle crisi che colpiscono i singoli Stati membri, che utilizzi una “ben definita e limitata” capacità di bilancio comune.

L'unica possibile forma di questo strumento che il Rapporto menziona con precisione è proprio l'assicurazione di disoccupazione. Questa avrebbe il vantaggio di essere direttamente collegata a una funzione pubblica specifica sensibile alla congiuntura economica (Van Rompuy 2012: 11): il livello dei contributi da versare allo Stato membro sarebbe quindi proporzionato alle condizioni del mercato del lavoro locale. Il Rapporto fissa dei precisi limiti a questa capacità di bilancio: non deve incidere su spesa pubblica e pressione fiscale, deve coprire solo shock ciclici, specifici per paese e a breve termine, e in ogni caso non deve generare trasferimenti “unidirezionali e permanenti” tra Stati membri.

Non si tratta dunque di uno strumento che, nelle intenzioni, va ad alterare significativamente la governance economica complessiva dell'Unione: deve anzi complementarla e rafforzarne gli obiettivi, rendendo più agevole rispettare gli obblighi contrattuali presi in fase di programmazione di bilancio. Data la sua dotazione limitata, e la necessità di non generare trasferimenti permanenti e di grandi dimensioni, non è nemmeno lo strumento adatto per le crisi che minacciano alle fondamenta l'equilibrio finanziario di uno Stato membro: per le situazioni più acute la governance dell'Eurozona dispone già di una risorsa ad hoc, il Meccanismo europeo di stabilità. Semmai, questo stimolo fiscale centralizzato è concepito per prevenire, con un intervento immediato e a breve termine, che si debba fare ricorso a un salvataggio d'emergenza (Van Rompuy 2012: 11-12).

Sebbene non descrivano uno schema comparabile a quanto generalmente previsto negli Stati federali, l'appoggio a questa limitata forma di mutualizzazione dei rischi da parte delle più alte cariche dell'Unione rappresenta un fatto politico importante. A tre anni di distanza, un altro rapporto firmato dai vertici dell'Unione, stavolta detto dei cinque Presidenti – perché include anche il presidente del Parlamento europeo Martin Schulz – riprende largamente le conclusioni del precedente Rapporto, con due differenze: propone una data di riferimento per l'introduzione di un simile strumento (“al più tardi entro il 2025”) e riconosce che l'individuazione delle sue precise caratteristiche richiederà tempo e ulteriori studi (Juncker et al. 2015: 17).

Gli ultimi anni sono dunque stati caratterizzati da una crescente mole di studi sulle possibili caratteristiche, gli effetti e i costi di un'assicurazione di disoccupazione europea, nonché, aspetto

non trascurabile, sulla sua fattibilità giuridica. Proprio il Rapporto dei Cinque Presidenti ha dato il via allo studio più comprensivo sul tema mai svolto finora, le cui conclusioni sono state presentate nei giorni in cui questa tesi viene scritta (Centre for European Policy Studies, “Feasibility and Added Value of a European Unemployment Benefits Scheme”, 11 luglio 2016).

Di per sé, però, l’idea di un’assicurazione di disoccupazione europea non è affatto nuova. Fin dalle prime elaborazioni delle caratteristiche di una futuribile unione economica e monetaria, il concetto è stato approfondito nel dettaglio, con la presentazione di proposte di policy anche relativamente simili a quelle di cui si discute oggi. Già nel 1975 il Rapporto Marjolin, uno dei primi studi commissionati dalle autorità delle allora Comunità europee sulle prospettive di ulteriore approfondimento dell’integrazione economica e monetaria, presentava una dettagliata proposta di introduzione di una specifica forma assicurazione di disoccupazione europea: un fondo centrale della Comunità sarebbe dovuto coesistere in una prima fase con i sistemi nazionali, fungendo da parziale integrazione ad essi, fino ad arrivare in un lontano futuro a sostituirli con un sistema unificato (Marjolin 1975: 34-35). Tra le ragioni addotte, ridurre gli squilibri regionali inevitabilmente portati dall’abbattimento dei dazi, incentivare la mobilità del lavoro all’interno della Comunità, spingere verso la convergenza degli schemi di assicurazione di disoccupazione nazionali, allora persino più diversi tra loro di quanto sono oggi, e anche l’obiettivo prettamente politico di dare un’espressione visibile all’azione della Comunità, rafforzando il senso di solidarietà tra Stati membri.

La proposta del Rapporto Marjolin, maturata in tempi in cui tutti i paesi membri della Comunità europea affrontavano simili problemi di crescente disoccupazione, inflazione, e le prime avvisaglie di de-industrializzazione, non dà particolare importanza all’eventualità di possibili shock specifici per singoli Stati membri. Le proposte degli anni successivi invece si concentrano molto di più sul potenziale di stabilizzazione: l’assicurazione europea serve perché deve rappresentare una “*conjunctural convergence facility*”, un fondo comune di contingenza da attivarsi per affrontare quelle situazioni di crisi localizzate a cui gli Stati membri, da soli, non riescono a dare risposte efficienti.

Nel corso degli anni, anche molto prima della crisi dell’Eurozona, si sono susseguite varie proposte di meccanismi di stabilizzazione per i paesi che soffrono di disoccupazione emergente. Alcune di queste proposte non prevedono un ruolo specifico per l’assicurazione di disoccupazione: si limitano al prevedere un sistema di trasferimenti dal centro alla periferia che i singoli Stati possono usare a loro discrezione. Le proposte più recenti però concordano sulla necessità che i fondi debbano essere utilizzati nello specifico per trasferimenti da destinare direttamente ai

disoccupati, anche se sui modi in cui debba avvenire questo trasferimento e sulle sue proporzioni le opinioni sono ancora molto differenti.

Oggi le opzioni più approfondite sono di due tipi, che approfondiremo nel seguito di questo paragrafo. La prima prevede una vera e propria assicurazione di disoccupazione europea (“*genuine system*”): i disoccupati che ne hanno diritto ricevono direttamente un pagamento dall’Unione, il cui schema supplementa o sostituisce in parte quelli a livello nazionale. L’altra ipotesi prevede invece un sistema più convenzionale di trasferimenti diretti agli Stati, che si attiverrebbero solo in condizioni di disoccupazione o calo dell’attività economica critiche, come accade per gli Extended Benefits o la Emergency Unemployment Compensation negli Stati Uniti. Dato che dal punto di vista della stabilizzazione macroeconomica il secondo sistema svolge un ruolo non dissimile da quello di un’assicurazione vera e propria, questo viene generalmente chiamato “sistema equivalente” (“*equivalent system*”). In questa sede discuteremo un tipo particolare di *equivalent system*, che potremmo definire una “assicurazione di assicurazione” – nel linguaggio del settore, “*reinsurance*”. Con ciò si intende che a essere assicurati contro gli shock non sarebbero i cittadini o i governi nel loro complesso, ma lo stesso sistema di benefit di disoccupazione nazionale.

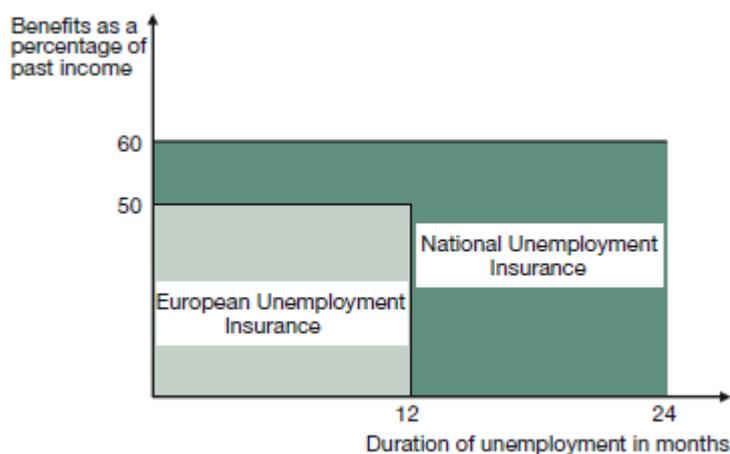
5.3.1 Un’assicurazione europea di base: caratteristiche e criticità

L’idea dietro l’assicurazione europea di base è molto semplice. Si tratta, come detto, di uno schema che si interseca con quelli già in vigore, sostituendoli in parte ma utilizzando largamente le stesse istituzioni. La differenza principale è che parte della dotazione finanziaria solitamente dedicata agli schemi nazionali non rimarrebbe agli Stati membri, ma sarebbe versata ad un fondo organizzato a livello europeo: questo fondo poi erogherebbe poi i pagamenti direttamente ai beneficiari tramite gli enti nazionali di sicurezza sociale, ma sulla base di regole stabilite a livello centrale. Potendo attingere a questa risorsa, gli Stati nazionali avrebbero meno necessità di procurarsi risorse finanziarie addizionali per sostenere i propri schemi di assicurazione di disoccupazione durante i periodi di recessione: una quota consistente del necessario sarebbe garantita dal fondo.

La prestazione ricevuta da ogni singolo disoccupato avrebbe dunque due componenti: una proveniente da una risorsa finanziaria comune, e un’altra ricavata interamente, come oggi, dal bilancio nazionale. La componente europea copre un una percentuale prefissata del precedente stipendio, sulla base di un tasso di sostituzione e altri criteri determinati con norma europea. Il fondo comune determina anche una durata massima per cui esso può erogare prestazioni, valida per tutti gli Stati che partecipano allo schema: questa dovrebbe coprire un periodo relativamente breve rispetto a quanto garantito dai normali schemi nazionali, ad esempio 6 o 12 mesi.

Questo schema dunque fornisce un livello di pagamenti di disoccupazione minimo valido per tutti i cittadini degli Stati membri aderenti e indipendente dalle scelte politiche nazionali: da qui il nome di “assicurazione europea di base” (Dullien 2014: 189). Oltre questo minimo, ogni Stato ha facoltà di aumentare il tasso di sostituzione e di allungare la durata dei pagamenti, ma a questo scopo deve utilizzare risorse proprie. Una rappresentazione grafica del funzionamento di questo ipotetico schema è presentata nella Figura 5.2: in questa visualizzazione, la componente “europea” costituisce il nocciolo della prestazione di un sistema molto più generoso, simile a quello tedesco.

Figura 5.2: Relazione tra assicurazione di disoccupazione di base europea e assicurazione di disoccupazione nazionale



Fonte: Dullien (2014)

Qui incontriamo il primo, importante problema di implementazione di un’assicurazione europea di base: è molto difficile individuare una “base” comune a tutti i possibili partecipanti allo schema. All’interno dell’Ue e della stessa Eurozona alcuni paesi prevedono *replacement rate* molto bassi, come la Grecia, e durate dei sussidi molto brevi, come la Lettonia. Gran parte dei paesi prevedono inoltre tassi di sostituzione decrescenti con l’aumento del reddito del beneficiario, grazie all’utilizzo di tetti massimi ai pagamenti erogabili per periodo di riferimento, e la stessa durata delle prestazioni, come abbiamo visto nel caso italiano, può variare significativamente in base al periodo di contribuzione allo schema. È dunque evidente che, data l’abbondanza di particolarismi previsti dagli schemi di assicurazione europei, anche un’assicurazione di base potrebbe apportare significative novità e una parziale convergenza tra Stati, almeno dal punto di vista del livello minimo delle prestazioni.

La determinazione della generosità delle prestazioni a livello dei singoli individui, utilizzando la normale logica di “sostituzione” dell’assicurazione di disoccupazione, aggiunge un

notevole elemento di complessità al sistema, ma ha dei vantaggi. Prima di tutto, rende possibile adattare automaticamente i pagamenti ai salari negli singoli Stati, eliminando la necessità di individuare altri complessi criteri per determinare la somma totale da accantonare per ogni paese. Inoltre, definire una quota “europea” per ciascun individuo equivale anche a maggior visibilità e comprensibilità per l’opinione pubblica: al contrario di un sistema di trasferimenti indiretto, i cittadini beneficerebbero in prima persona dell’assistenza dell’Unione e della solidarietà degli altri Stati membri.

Il secondo aspetto sotto cui l’assicurazione europea di base svolge la funzione di standard minimo per i paesi partecipanti è quello, abbondantemente indagato in questo elaborato, della copertura dei benefit. Dato che il pagamento della prestazione viene elargito direttamente agli individui, il fondo centrale dispone in linea di principio di margini di discrezionalità non solo nel determinare la generosità dei sussidi, ma anche nello scegliere la popolazione di riferimento: copertura potenziale dello schema europeo e dello schema nazionale possono non coincidere.

Un fondo di disoccupazione europeo potrebbe limitarsi a garantire le prestazioni solo a coloro che già beneficiano degli schemi nazionali, ma potrebbe anche, come molti schemi proposti fanno, proporre dei criteri propri. Facendo un caso estremo, potrebbe ambire a coprire l’intera popolazione dei disoccupati a breve termine, indipendentemente dai contributi versati e dal loro previo status occupazionale. Una simile innovazione avrebbe un effetto dirompente, provocando un enorme incremento degli eligibili per le prestazioni – solo gli inattivi e i disoccupati a lungo termine sarebbero esclusi – e renderebbe obsoleto il concetto di “assicurazione di disoccupazione” a carattere contributivo come lo abbiamo inteso in questa sede.

In ogni caso, se l’assicurazione europea operasse sulla base di criteri di eligibilità definiti a livello centrale, questa con ogni probabilità avrebbe un effetto trasformativo sui sistemi di benefit nazionali ancora maggiori rispetto alla generosità dei pagamenti. I due paesi oggetto del nostro *case study*, Danimarca e Italia, rappresentano esempi molto interessanti in proposito: se le previsioni sulla generosità dei benefit non altererebbero granché le caratteristiche di questi due sistemi, le disposizioni sull’eligibilità potrebbero trasformarli oltre ogni riconoscibilità. Ne discuteremo in un paragrafo dedicato (5.5.3).

La discrezionalità degli architetti di un sistema di assicurazione di disoccupazione europea è dunque, almeno in questa fase di studio, enorme. Su un solo elemento sono tutti concordi: lo schema europeo deve avere una durata relativamente breve. Il finanziamento europeo non intende coprire le situazioni patologiche di disoccupazione di lungo periodo o offrire una rete addizionale di *social assistance* per un tempo indeterminato: il compito di affrontare i casi più complessi rimarrebbe interamente agli Stati.

Il terzo problema che deve affrontare il concetto di assicurazione europea di base è quello che più ha attratto l'attenzione dei suoi proponenti: la necessità di mantenere la dotazione finanziaria del fondo centrale in equilibrio nel lungo periodo. Evidentemente, a fronte di un aumento stock di disoccupati in un solo paese, dal fondo centrale saranno trasferite risorse maggiori rispetto a quanto contribuito fino a quel momento: esso diventa un beneficiario netto dello schema. Questo squilibrio è destinato a riassorbirsi con il riassorbimento della disoccupazione a breve termine: a quel punto, con la crescita dell'attività economica, lo Stato membro potrebbe trasformarsi invece in un importante contribuente netto per la cassa centrale, grazie alla crescita del totale versato dovuta a tasso di occupazione e salari in crescita.

Nella realtà dell'Unione e dell'Eurozona, in cui diversi Stati membri soffrono di un tasso di disoccupazione a breve termine cronicamente elevato, è invece probabile che diversi paesi si ritrovino a ricevere sistematicamente una consistente percentuale della dotazione del fondo comune. Astraendo dagli attuali orientamenti delle istituzioni europee e degli Stati membri, questo meccanismo di trasferimenti strutturalmente non equilibrato potrebbe apparire desiderabile in una prospettiva federalista e solidaristica; ma proviamo a immaginare a cosa accadrebbe se, in mancanza di un correttivo, la dotazione del fondo si esaurisse. Per mantenere l'equilibrio del sistema potrebbe rivelarsi necessario richiedere un aumento della contribuzione obbligatoria per tutti i partecipanti, anche in caso di shock concentrati solo in pochi Stati membri: questo polarizzerebbe ancor di più la divisione tra beneficiari e contribuenti netti, in quanto questi ultimi dovrebbero aumentare il carico fiscale nel proprio paese per finanziare uno schema di cui non percepiscono direttamente i benefici. Il sistema dunque sarebbe poco sostenibile sia dal punto di vista economico che politico.

La sfida cruciale per rendere una simile politica praticabile è disegnare un meccanismo stabile e credibile che garantisca l'equilibrio finanziario del sistema. In questa circostanza risulta molto utile l'esperienza della Unemployment Compensation statunitense, e in particolare il principio di *experience rating*.

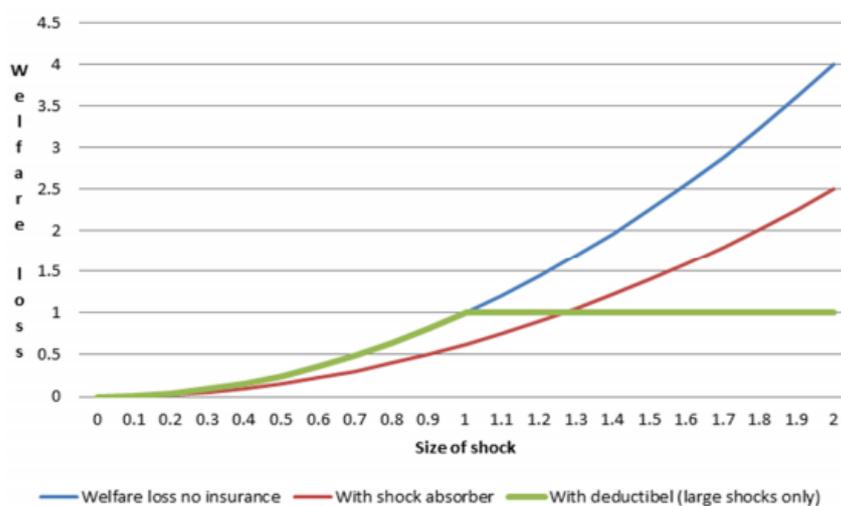
5.3.2 Un modello alternativo: la “reinsurance”

Ci sono altri aspetti dell'assicurazione europea di base che sono stati trovati poco convincenti da alcuni osservatori. Daniel Gros, direttore del Center for Policy Studies, solleva un'obiezione radicale sul *design* di uno schema di questo tipo: questo potrebbe non essere lo strumento più efficace per affrontare i più gravi fattori di instabilità connessi alle crisi occupazionali. Uno stabilizzatore che copre solo una parte del rischio, come un'assicurazione di disoccupazione di base

a generosità ed estensione temporale fissa, può non essere di grande utilità in presenza di shock “catastrofici”, in cui la riduzione di *output* e di benessere è talmente grave da rendere uno strumento incisivo come quello sopra descritto poco utile. Secondo Gros, sono proprio gli shock catastrofici da cui il processo di integrazione europea si deve tutelare: il caso eclatante in tal senso è quello della micidiale spirale economica e politica in cui è caduta la Grecia dal 2011 in avanti, trasformandosi gradualmente in un radicale fattore di instabilità per l’Eurozona e per l’Unione tutta (Gros 2014: 199-200).

Sarebbe dunque preferibile che l’azione di stabilizzazione coprisse interamente gli effetti degli shock, ma solo al di sopra di un determinato tetto (*deductible*): lo schema centrale interviene solo in situazioni di particolare crisi, ma a quel punto non sono previsti limiti all’ampiezza dell’intervento. Il principio è esposto nella Figura 5.3: si assume che i “danni” (qui intesi genericamente in termini di “benessere”) provocati dagli shock macroeconomici abbiano forma convessa, non lineare, ossia diventino proporzionalmente più gravi con l’accrescere di ampiezza degli shock. Un’assicurazione di base interverrebbe solo marginalmente su questa convessità, diventando proporzionalmente meno efficace con l’accrescere della gravità delle turbolenze. Una ipotetica “*insurance with deductible*”, invece, potrebbe assorbire qualsiasi genere di impatto al di sopra di una certa soglia, risultando comparativamente molto più efficace ai livelli di rischio più alti.

Figura 5.3: perdita di benessere durante uno shock con uno stabilizzatore parziale (curva rossa) e con una “*insurance with deductible*” (curva verde)



Da Beblavy, Gros, Maselli (2015b: 10)

In quale concreto strumento di policy possa tradursi questa *insurance with deductible* non è chiarissimo. Quello che è chiaro è che uno strumento come l'assicurazione di base non è adatto allo scopo: servirebbe un sistema di trasferimenti di ampiezza variabile e strettamente proporzionata all'estensione dello shock che ha colpito il paese beneficiario. Alcune simulazioni recenti (Beblavy e Maselli 2014, Beblavy et al. 2015b) provano dunque a ipotizzare un meccanismo pratico che si avvicini di più a questo archetipo: un sistema automatico di trasferimenti che non sostituisce, neppure parzialmente, gli schemi di assicurazione di disoccupazione nazionali in ogni circostanza, come farebbe un'assicurazione di base, ma sostiene la loro capacità finanziaria complessiva esclusivamente nei periodi di più virulenta crisi occupazionale.

Questo sistema, ha, come detto, la forma di una "riassicurazione". In comune con l'assicurazione di base ha il suo fondamento in una risorsa finanziaria centralizzata, alimentata dai contributi dei paesi che ne beneficiano. Le differenze, fondamentali, possono essere riassunte nei seguenti punti:

- I beneficiari dell'assicurazione non sono i cittadini dei paesi partecipanti al fondo comune, ma gli stessi schemi di assicurazione di disoccupazione. Le stesse logiche che nel caso dell'assicurazione di base si applicano agli individui, qui riguardano un intero aggregato: le spese che uno schema di assicurazione nazionale deve sostenere nel suo complesso. Il trasferimento dunque consisterà in una percentuale delle spese previste: nelle simulazioni a cui facciamo riferimento, queste sono calcolate prendendo a riferimento una percentuale di tutti i disoccupati a breve termine (75/80%) e una frazione del salario medio in quel paese (40%). Il modo in cui questa somma verrà effettivamente redistribuita tra i disoccupati dipende dalle caratteristiche degli schemi nazionali: al contrario dell'assicurazione di base, il finanziamento europeo potrebbe, ad esempio, essere destinato anche solo alle fasce più a basso reddito.
- Lo schema non è permanentemente in funzione: si attiva soltanto quando si verificano condizioni predeterminate. Come per le estensioni dei benefit di emergenza previste negli Stati Uniti, i trasferimenti iniziano solo quando scatta un *trigger*: deve verificarsi una condizione predeterminata che segnala l'insorgenza di uno shock significativo. L'aspetto chiave di questa soluzione di policy è dunque la scelta del *trigger*: questo può essere, come negli Stati Uniti, il tasso di disoccupazione generale, ma sono concepibili diverse altre soluzioni. Alcune simulazioni preferiscono utilizzare il tasso di disoccupazione di breve periodo, altre (Beblavy e Maselli 2014) scelgono come riferimento una forma di tasso di disoccupazione di equilibrio, il NAWRU (*non-accelerating wages rate of unemployment*). Entrambe queste soluzioni sottendono la necessità di legare strettamente l'entrata in

funzione del sistema al ciclo economico: un tasso di disoccupazione visibilmente superiore a quello di “equilibrio” (in qualsiasi modo questo venga calcolato) implica che il calo degli occupati non è solo dovuto a debolezze strutturali pre-esistenti.

- In quanto la sua operatività è limitata a casi eccezionali, i flussi finanziari generati dal sistema sono molto minori di quanto accadrebbe con un’assicurazione a carattere permanente. Questo rende anche più semplice prevedere meccanismi di riequilibrio: la percentuale del proprio reddito nazionale che i paesi partecipanti devono allocare al sistema è più bassa, dunque anche gli aggiustamenti gradualmente per riportare la propria posizione contributiva in equilibrio sarebbero meno significativi.

La *reinsurance* rappresenta un’alternativa attraente per una soluzione da applicare nel breve periodo: comporta meno difficoltà di implementazione in quanto lascia formalmente gli schemi di assicurazione di disoccupazione nazionali inalterati. Il costo, però, è il rinunciare all’opportunità di introdurre standard comuni per gli schemi di assicurazione di disoccupazione all’interno del mercato unico; inoltre, la scelta di un *trigger* troppo “estremo” oppure impreciso può limitare indebitamente il campo di applicazione di questo strumento.

Inoltre, è lecito chiedersi se questa soluzione rappresenti effettivamente una significativa capacità di stabilizzazione a breve termine a cui fa riferimento il Rapporto dei quattro Presidenti, capace di prevenire, piuttosto che curare i grandi shock macroeconomici, o se non rappresenti uno strumento “intermedio”, applicabile a situazioni di serio squilibrio ma sostanzialmente inadatto ad affrontare da solo le crisi di più grande portata.

Nel prosieguo di questo capitolo prenderemo in considerazione principalmente gli effetti di un’assicurazione europea permanente. La *reinsurance* ci tornerà utile, oltre a quando ne esporremo le capacità anticicliche, come termine di paragone: in alcune situazioni le difficoltà di implementazione di un’assicurazione di base sono così evidenti da rendere un sistema di trasferimenti meno formalizzato più credibile.

5.4 Il valore aggiunto di un’assicurazione di disoccupazione europea

Dopo aver definito le forme che un’assicurazione di disoccupazione europea potrebbe assumere, il compito della ricerca economica è dare una valutazione approssimativa di quale sia l’effettivo “valore aggiunto” di uno schema di questo tipo. Nel senso del Rapporto dei quattro Presidenti, un’assicurazione europea serve se è in grado di fornire uno stimolo nel breve periodo alle economie colpite da crisi occupazionali, senza provocare costi eccessivi e, in particolare, senza causare l’insorgere di trasferimenti permanenti tra Stati.

Si tratta di un compito che presenta varie difficoltà. Il concetto di “valore aggiunto” trova principale fondamento se si assume che la spesa in benefit di disoccupazione abbia un suo moltiplicatore fiscale: l’incremento della spesa pubblica, o, come sarebbe meglio dire in questo caso, la sua redistribuzione per sostenere il potere d’acquisto dei disoccupati, dovrebbe avere un effetto più che proporzionale sull’incremento dell’attività economica. Ma non c’è accordo tra gli studiosi sulle dimensioni di questo moltiplicatore: le stime incontrate in letteratura variano da un impatto praticamente nullo a uno molto significativo (Beblavy et al. 2015b: 11-12). Quindi, ad approccio diverso, corrisponderà spesso diverso moltiplicatore e diverso impatto stimato.

In qualsiasi modo venga misurato, il potenziale di stabilizzazione dell’assicurazione di disoccupazione dipende *in primis* dal suo design. Si tratta della principale complicazione per il compito degli studiosi: piccoli dettagli istituzionali possono fare una enorme differenza, qualsiasi assunzione deve essere fatta con cautela, e un gran numero di modelli diversi deve essere testato. La più recente simulazione sul tema, sponsorizzata dalle istituzioni europee, i cui risultati preliminari sono stati presentati nello scorso luglio (Dolls, Jara, Lewney 2016), testa gli effetti dei flussi di pagamento generati da 18 diversi schemi (4 “equivalenti” e 14 assicurazioni di base); altre si spingono addirittura a 72 (Brandolini et al. 2014).

5.4.1 Non solo un’assicurazione “di base”: effetti su copertura e generosità

Una caratteristica delle simulazioni di assicurazione europea molto rilevante per questo elaborato è che queste prevedono una vasta platea di potenziali beneficiari. Alcuni arrivano a questo risultato di fatto, per via di assunzioni semplificatorie: ad esempio, il modello di Dullien (2013: 14-15) prevede che l’assicurazione copra l’intera crescita della disoccupazione nei 12 mesi successivi all’insorgere di uno shock, più una piccola percentuale di quella pre-esistente. Altri però, come la simulazione dei 18 modelli a cui si è fatto riferimento, pongono criteri più precisi: la maggior parte di essi prevede un requisito lavorativo di soli tre mesi, inferiore a quasi tutti i paesi europei.

Un sistema di questo tipo ha certamente un “valore aggiunto”: nella maggior parte d’Europa estenderebbe la copertura dei benefit a una parte della popolazione che oggi ne è esclusa. Inoltre, la durata ipotizzata per il pagamento europeo, seppur relativamente breve (nove-dodici mesi), talvolta supera quanto previsto nei paesi che prevedono schemi a “requisiti ridotti” o una connessione tra la durata della contribuzione e del sussidio, come quello italiano. La generosità delle prestazioni, seppur non eccezionale – ma nemmeno irrilevante: il valore più frequente è 50% – potrebbe poi essere superiore non solo a quanto previsto dallo schema assicurativo nazionale, ma anche rispetto

agli schemi contributivi *means-tested* accessibili in buona parte d'Europa ai disoccupati che non hanno i requisiti per l'assicurazione.

Alcuni studi (Jara e Sutherland 2014) hanno stimato le dimensioni dell'effetto addizionale che un'assicurazione così disegnata avrebbe, tenendo in considerazione caratteristiche degli schemi e composizione del mercati del lavoro nazionali. In particolare, a fare la differenza è la proporzione di lavoratori autonomi in ciascun paese: se anche questi fossero eligibili per i pagamenti europei, praticamente in tutti i paesi presi in considerazione, Italia inclusa, il livello di copertura potenziale sarebbe vicino o superiore al 90% di tutti gli occupati. Gli effetti dei requisiti d'accesso meno restrittivi sarebbero più piccoli ma comunque significativi.

I paesi periferici dell'Eurozona, come Grecia, Italia, i baltici e il Portogallo, riceverebbero importanti benefici da uno schema europeo di questo tipo: nuovi trasferimenti sarebbero destinati principalmente alle fasce più basse della distribuzione di reddito, riducendo significativamente il rischio di povertà per i disoccupati in molti paesi – specie quelli che non prevedono assistenza sociale o un regime fiscale speciale per i disoccupati. Il prezzo sarebbe un sistema di assicurazione di disoccupazione più costoso: quando lo schema europeo è destinato ad essere non solo più accessibile, ma anche più generoso rispetto a quello nazionale, come sarebbe molto probabile in Grecia e Lettonia, anche le spese per singolo individuo crescerebbero vertiginosamente.

I paesi che prevedono già criteri di eligibilità poco severi e durata dei benefit maggiore invece riscontrerebbero poche differenze. Casi di questo tipo sono la Francia e soprattutto la Spagna: quest'ultimo paese, nel corso degli scorsi decenni, ha visto aumentare il tasso di partecipazione al suo schema di disoccupazione in modo molto marcato, fenomeno che possiamo attribuire a un inusuale metodo di calcolo dei contributi – un anno degli ultimi sei – e a un regime specifico che copre anche i lavoratori autonomi. Nel contempo la disoccupazione in Spagna è rimasta elevata, raggiungendo picchi oltre il 20% negli anni di crisi. Un'assicurazione europea in Spagna non avrebbe un particolare valore aggiunto dal punto di vista della copertura: ma, come vedremo nel seguito, si tratta sicuramente del paese che avrebbe più da beneficiare di una condivisione dei costi a livello sovranazionale.

5.4.2 Chi beneficia e chi paga: i costi di un'assicurazione europea

Come abbiamo visto negli scorsi capitoli, l'assicurazione di disoccupazione è un elemento relativamente minore della spesa pubblica degli Stati nazionali: eccetto alcune situazioni di particolare vulnerabilità o di durata dei benefit eccezionalmente lunghe, è raro che la spesa per i trasferimenti superi l'1% del Pil anche nei paesi più generosi. È facile che l'assicurazione di

disoccupazione attiri l'attenzione proprio perché strumento relativamente parsimonioso in rapporto alla desiderabilità del suo impatto sociale percepito, anche se, come dovrebbe esserci ormai arcinoto, misurarne in pratica gli effetti non è affatto semplice.

Le stime sulla dotazione finanziaria che uno schema europeo dovrebbe avere variano a seconda della sua capienza. Nel caso di un modello permanente, Beblavy et al. (2015b) individuano come limite massimo concepibile la somma della spesa attuale per i singoli sistemi nazionali, ma si tratta di un'approssimazione formalmente non corretta: abbiamo appena visto che in alcuni paesi uno schema europeo potrebbe comportare spese addizionali significative rispetto allo schema nazionale. Dato che non si tratta di una condizione comune a tutti i paesi, la somma necessaria a garantire i pagamenti del fondo comune può essere approssimativamente considerata in qualche misura inferiore a quanto richiesto dagli schemi nazionali. Sulla scorta di alcune simulazioni possiamo immaginare una dotazione massima per la sola Eurozona pari approssimativamente a 50 miliardi di euro (Beblavy et al. 2015b: 18), che nei casi di grandi di shock simmetrici, come nel 2009, può espandersi intorno agli 80-90 miliardi (Dullien 2013): non più dello 0,6% o 0,8% del Pil dell'area euro.

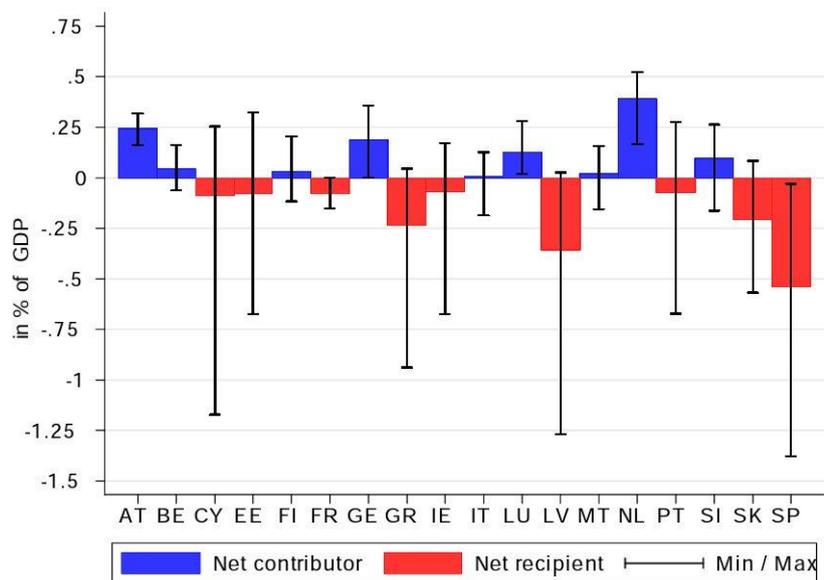
I modelli equivalenti sarebbero invece molto più parsimoniosi, ma dipende da quanto sono rigide le condizioni di attivazione dei pagamenti. La *reinsurance* proposta da Beblavy e Maselli prevede un fondo comune europeo la cui massima dotazione finanziaria è pari allo 0,5% del Pil dell'Unione, ma nemmeno nel 2009 i trasferimenti avrebbero superato di molto lo 0,1%. Si tratta di uno schema che prevede condizioni di utilizzo molto rigide: fosse stato in funzione negli anni 2000, i pagamenti si sarebbero attestati a lungo sotto lo 0,02% del Pil (Beblavy e Maselli 2014: 56).

Rimane ora da stabilire a quali Stati i pagamenti sarebbero principalmente indirizzati. Tutti gli studiosi che si sono interessati a questa tematica convengono che elemento cruciale per la fattibilità del sistema è che i beneficiari netti e i contribuenti netti non siano gli stessi ogni anno: questo implicherebbe un meccanismo di trasferimenti permanenti mascherato che non è nell'interesse di tutti gli Stati partecipanti. Per verificare l'emersione di questa dinamica gli studiosi hanno simulato, retroattivamente, un'ipotetica distribuzione dei *payout* tra paesi membri negli ultimi 10-15 anni: un periodo in cui si è registrata una fase di disoccupazione eccezionalmente bassa in tutta l'Unione a metà anni 2000, e uno shock simmetrico occupazionale di grande portata tra 2009 e 2010. Ammesso che nella storia esistano “tempi normali”, gli anni 2000 decisamente non lo sono stati: la conclusione a cui arrivano vari studi a cui facciamo riferimento, ossia che il ruolo di contribuente e beneficiario netto non è permanente per nessuno Stato, è dunque opinabile.

Dalle simulazioni si evince chiaramente che alcuni paesi hanno bisogno dell'assicurazione europea più di altri. Il caso più evidente, già citato, è quello della Spagna, che anno dopo anno

avrebbe accumulato enormi deficit verso il fondo (Dullien 2013: 24-25). All'estremo opposto, i Paesi Bassi risulterebbero quasi sempre contribuenti netti, non avendo sperimentato dall'ingresso nell'euro in avanti significative recessioni a carattere specificamente nazionale, come successo ad esempio alla Germania tra 2001 e 2003. Uno schema a carattere emergenziale polarizzerebbe questa divisione: se i criteri di attivazione fossero stati molto rigidi, è plausibile che tutti i paesi dell'Europa centro-settentrionale non avrebbero ricevuto alcun trasferimento nemmeno durante la Grande Recessione, e che gran parte dei fondi sarebbe andato a Spagna, Grecia, Lettonia ed Estonia. La Figura 5.4, che mostra la distribuzione di pagamenti e contributi nella simulazione più recente (Dolls et al. 2016) mostra chiaramente che, in un sistema in cui non è previsto un bilanciamento automatico della contribuzione, diversi paesi (Austria, Lussemburgo, Paesi Bassi) sarebbero stati comunque contribuenti netti ogni anno tra 2000 e 2013, e la Spagna sempre beneficiario netto, accumulando un deficit superiore allo 0,5% del suo Pil.

Figura 5.4: Posizione contributiva Stati membri in un'ipotetica assicurazione di disoccupazione per l'Eurozona, modello di Dolls et al. (2016)



Da Dolls, Fuest, Neumann e Peichl (2016: 19), La linea rappresenta il livello minimo e massimo di contribuzione annuo, la barra la posizione contributiva accumulata verso il fondo. Il modello simula un'assicurazione di disoccupazione a carattere permanente, con *replacement rate* al 50%, durata dei benefit di 12 mesi e una copertura pari al totale dei nuovi disoccupati (Dolls et al. 2016: 3)

Questa situazione di evidente squilibrio tra Stati dipende più dalle caratteristiche del mercato del lavoro nazionale che dall'effettiva portata degli shock. La Spagna risulta particolarmente favorita da un meccanismo di questo tipo perché la disoccupazione a breve termine è

proporzionalmente molto rilevante. L'Italia, in cui la maggior parte della disoccupazione emersa durante gli anni di crisi ha gradualmente assunto carattere di lungo periodo, avrebbe beneficiato dello schema europeo per meno tempo e ricevuto cumulativamente minori trasferimenti, mantenendo più facilmente l'equilibrio di bilancio e potendo anche "ambire" alla posizione di contribuente netto.

Questo non esclude che uno schema i cui criteri di attivazione non siano eccessivamente rigidi possa avere un valore aggiunto anche per i contribuenti netti. Un paese che ha un mercato del lavoro in buona salute, con bassa disoccupazione a lungo termine e ridotta uscita verso l'inattività, è ben posizionato per beneficiare di un'assicurazione europea. Le risorse comuni avrebbero un ruolo significativo nel coprire l'incremento delle spese di disoccupazione per coloro che hanno bisogno di assistenza, dato che la grande maggioranza di essi soddisferebbe appieno le condizioni di intervento.

Bisogna dunque distinguere tra chi riceverebbe beneficio da un'assicurazione europea e chi ne riceverebbe regolarmente beneficio. I primi sono gli Stati le cui istituzioni del lavoro producono una grande quantità di eligibili per l'assicurazione: essenzialmente quelli in cui le crisi sono accompagnate da repentini incrementi della disoccupazione a breve termine. I secondi sono quelli in cui questa situazione si verifica regolarmente, a ciclo continuo. Risultano svantaggiati invece i paesi in cui l'aggiustamento alle crisi viene interiorizzato dalle imprese, riducendo il monte ore, sospendendo temporaneamente il rapporto di lavoro, e bloccando il turnover dei lavoratori. In questi ultimi, i primi a pagare per l'incremento a breve termine della disoccupazione sono i lavoratori con le forme contrattuali meno protette, che non hanno la possibilità di beneficiare di meccanismi di aggiustamento alternativi. Con ogni probabilità, nel 2009 la Danimarca avrebbe proporzionalmente ricevuto maggiori *payout* da uno schema di questo tipo rispetto all'Italia, in quanto l'incremento marginale della disoccupazione è stato superiore nel paese nordico; la situazione italiana è andata deteriorandosi nel tempo, e un meccanismo ad azione rapida non avrebbe potuto dispiegare tutta la sua efficacia.

L'assicurazione di disoccupazione europea premia dunque i paesi con mercati del lavoro più flessibili. Flessibilità non implica sempre rapidità di assorbimento: per questa ragione è necessario uno strumento che protegga dagli squilibri contributivi, a prescindere dalle obiezioni politiche sollevabili dai contribuenti netti – la cui condizione, ribadiamo, non equivale a quella di "paese virtuoso" a bassa disoccupazione. In uno Stato federale vero e proprio, uno strumento di policy a carattere permanentemente "squilibrato" – ossia, redistributivo – sarebbe concepibile, grazie all'intervento diretto delle finanze dello Stato centrale: gli Extended Benefits statunitensi ne sono

un esempio. In Europa, non potendo disporre di capacità politica e di bilancio equivalente, è necessario procedere in altro modo.

5.4.3 Il rapporto tra stabilizzazione e redistribuzione

Data l'aleatorietà delle misure di "stabilizzazione macroeconomica" che si trovano in letteratura, non riteniamo opportuno fornire in questa sede una valutazione precisa di questo aspetto (cruciale) di valore aggiunto. Lasciamo alla futura ricerca il compito di individuare con più precisione il potenziale macroeconomico e microeconomico dei trasferimenti di disoccupazione.

Il lato "micro" potrebbe dimostrarsi particolarmente prolifico: da Dolls et al. (2015: 22-23) già sappiamo che un'assicurazione europea con le caratteristiche qui riportate beneficerebbe i giovani e i lavoratori con maggiori *skill*, in quanto questi sono i gruppi che più sono caratterizzati da disoccupazione a breve termine. Si tratta ancora di misure molto grezze: indagare sulla propensione al consumo di diversi gruppi sarebbe interessante per valutare l'effettivo potenziale dello schema – in verità, di qualsiasi schema – sulla domanda aggregata. Se alcune categorie si rivelassero più propense a spendere di altre, uno schema che punta a massimizzare la funzione di stimolo dell'economia dovrebbe avere una significativa componente redistributiva, e non prevedere pagamenti identici per tutti i livelli di reddito come le prime ipotesi di assicurazione europea fanno.

Ci sono ragioni per credere che redistribuzione e stabilizzazione andrebbero di pari passo non solo all'interno degli Stati, ma anche tra Stati membri. Brandolini et al. (2014), che testano schemi europei sia provvisti meccanismi di equalizzazione dei contributi (totale o parziale) che privi di essi, notano che un sistema che prevede una parziale redistribuzione tra Stati è preferibile a uno bilanciato nel medio-lungo periodo: la crescita della contribuzione sui beneficiari netti limiterebbe il potenziale di stimolo dello schema, se calcolato su tutto il ciclo economico.

Anche sistemi che prevedono *experience rating* solo parziale avrebbero un impatto significativo, comparabile rispetto a quelli che non prevedono una ripartizione dei costi in base all'uso. Esiste dunque un livello di contribuzione crescente con l'uso dello schema che genera risultati efficienti, inferiore però all'aliquota necessaria a mantenere il fondo centrale in equilibrio. Se questa ipotesi è vera, gli squilibri permanenti tra Stati membri nell'utilizzo del sistema dovrebbero passare in secondo piano rispetto alla necessità di creare uno strumento di stimolo fiscale il più efficace possibile: una limitata redistribuzione sarebbe la soluzione migliore per l'Unione nel suo complesso.

Un sistema di *experience rating* parziale lascerebbe i soliti problemi aperti: gli Stati avrebbero ancora un incentivo perverso a utilizzare lo schema il più possibile, si dovrebbero trovare

risorse addizionali da fonti diverse, e i contribuenti netti non digerirebbero facilmente questa opzione. Fatto sta che avremmo un altro caso in cui un'integrazione politica incompleta genera inefficienze e costituisce un ostacolo al miglioramento delle performance del mercato unico europeo. Problemi radicali richiedono risposte radicali: l'assicurazione di disoccupazione, la cui efficacia è funzione di altre componenti di sistema, non può essere da sola una risposta di questo tipo.

5.5 Come far funzionare un'assicurazione di disoccupazione europea

5.5.1 I pericoli dell'“azzardo morale istituzionale”

Come tutti i meccanismi assicurativi, anche l'assicurazione di disoccupazione europea deve fare i conti con il concetto di azzardo morale. Così come a livello individuale il funzionamento di un'assicurazione può essere reso inefficiente da comportamenti inosservabili degli individui, simili dinamiche sono concepibili anche per gli Stati nel loro complesso: in questo caso si parla di “azzardo morale istituzionale” (Vandenbroucke e Luigjes 2016).

Per comprendere il concetto di azzardo morale istituzionale, l'analogia più semplice che si può fare tra Stati e individui è il requisito della ricerca attiva di lavoro: come un individuo, se riceve benefit generosi, potrebbe non avere abbastanza incentivi per uscire dallo stato di disoccupazione, così un intero governo, in possesso di una garanzia esterna sulla disoccupazione a breve termine, potrebbe non avere interesse a ridurla, in quanto i costi per queste azioni supererebbero i benefici.

In generale, la possibilità di fare uso di risorse addizionali per fronteggiare una crisi occupazionale riduce l'urgenza di modificare le condizioni strutturali del mercato del lavoro. Questo, secondo alcuni, avrebbe potuto impedire il verificarsi di riforme molto costose nel breve periodo, a cui poi sono stati attribuiti effetti eminentemente positivi più avanti. Un buon esempio è il caso della Germania tra 2001 e 2005, anni in cui il paese soffriva di bassa crescita economica e di un tasso di disoccupazione a due cifre: con un'assicurazione di base sarebbe stata certamente un beneficiario netto del sistema. Questa funzione di alleviazione avrebbe però reso meno urgente l'imponente riforma del lavoro di quegli anni, Agenda 2010, uno degli elementi fondamentali della quale è proprio il riordino del sistema dei benefit di disoccupazione. Dato l'elevatissimo costo politico che la riforma ebbe allora sui partiti di governo, si tratta di un esempio molto calzante che deve far riflettere (Hebous e Weichenrieder 2015).

Assicurata la copertura del fondo centrale, gli Stati potrebbero dunque ritenere meno urgente intervenire sulle condizioni strutturali del mercato del lavoro e trascurare la necessità di ridurre la

disoccupazione a breve termine; anzi, se lo schema comune aggiungesse, come è probabile, costi amministrativi e anche di implementazione – nel caso di benefit di base superiori a quelli nazionali per ambito di applicazione e generosità – potrebbe evidenziarsi una tendenza a trasferire una spesa che potrebbe essere utilizzata produttivamente in altro modo, ad esempio migliorando il sistema delle politiche attive del lavoro.

Un governo potrebbe anzi essere incentivato ad aumentare il peso relativo della disoccupazione a breve termine, per massimizzare l'ammontare dei fondi ricevuti (Dolls et al. 2015b: 5). Specie in presenza di criteri di eleggibilità per lo schema europeo molto poco rigidi, potrebbe seguire una politica del lavoro che prevede una proliferazione di forme di impiego discontinue e a breve termine, utilizzando le risorse provenienti dallo europeo per coprire i frequenti periodi di disoccupazione. In questo modo le risorse comuni, più che fornire un supporto nelle fasi di declino del ciclo economico, fornirebbero un sussidio fisso a una forma di impiego caratteristica di quel mercato del lavoro nazionale: eventualità che risulterebbe, con ogni probabilità, in una condizione di beneficiario netto semi-permanente per il paese in questione.

Come per l'azzardo morale individuale, non è semplice individuare strumenti di contrasto efficaci. Uno di questi è il meccanismo di *experience rating*, che non serve solo a riportare il bilancio in equilibrio: se i costi di contribuzione aumentano proporzionalmente all'utilizzo che si fa dello schema, gli Stati beneficiari saranno disincentivati a massimizzare l'ammontare dei pagamenti provenienti dall'Europa. È comunque necessario prendere consapevolezza che uno schema di assicurazione europea in funzione dovrebbe sempre convivere con la tensione interna tipica di ogni sistema di benefit: la percezione, diffusa soprattutto tra i paganti, che i beneficiari possano, indistintamente, "fare di più". Date le determinanti complesse che influiscono sull'efficacia dell'assicurazione di disoccupazione, le recriminazioni che possono essere mosse sono molteplici, e le necessità di intervento continue.

5.5.2 La fattibilità legale di un'assicurazione europea

Con l'intensificarsi dell'interesse intorno all'ipotesi di assicurazione di disoccupazione europea, cominciano negli ultimi mesi a comparire le prime analisi su come uno schema del genere potrebbe effettivamente essere implementato nell'ambito della legislazione europea.

Di primo acchito, come accennato nel capitolo 2, un intervento di tale portata potrebbe sembrare richiedere inevitabilmente una modifica dei Trattati europei. L'Ue dispone di una competenza specifica nel sostenere e completare l'azione degli Stati membri in merito alla protezione sociale dei lavoratori (Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, art. 153, comma

1, lett. c)); ma le decisioni in quest'area devono essere approvate all'unanimità dal Consiglio dell'Unione europea e, soprattutto, non devono “compromett[ere] la facoltà riconosciuta agli Stati membri di definire i principi fondamentali del loro sistema di sicurezza sociale” e “non devono incidere sensibilmente sull'equilibrio finanziario dello stesso” (art. 153 TFUE, comma 4): due caratteristiche che lo schema di assicurazione di base fin qui descritto non è in grado di assicurare.

Ciononostante, alcuni sostengono che un qualche sistema di assicurazione europea possa essere introdotto anche a Trattati immutati (Repasi 2016). In particolare, può essere utilizzato il concetto ammesso dall'articolo 352 TFUE: un'azione per cui non sono esplicitamente previsti poteri d'azione dai Trattati, ma necessaria a realizzare uno degli obiettivi da questi previsti, può essere ammessa se approvata dal Consiglio all'unanimità e se non introduce un'armonizzazione – ad esempio, un incremento strutturale della spesa – laddove questa non sia ammessa. Gli obiettivi in questione sono la promozione della coesione sociale (art. 174, comma 1 TFUE) e il coordinamento delle politiche economiche per i paesi la cui moneta è l'euro, su cui il Consiglio dell'Ue ha facoltà di intervenire (MEF 2016).

Si tratta di aspetti in gran parte da approfondire: in particolar modo non è chiaro se mai l'Unione possa assumere, a trattati invariati, un potere di imposizione diretta sui cittadini, che sarebbe necessario a finanziare uno schema “proprio” di assicurazione basato sulla contribuzione dei partecipanti e non degli Stati. Anche la capacità del fondo di contrarre debiti, che può rivelarsi necessaria nel caso di shock simmetrici, ha problemi di compatibilità con le modalità di finanziamento del budget europeo, che in linea di principio non ammette questa possibilità (Repasi 2016).

Vedremo nei prossimi anni se una nuova revisione comprensiva dei Trattati si rivelerà fattibile: siamo però nel campo della speculazione. Con ogni probabilità, come sarà ulteriormente sviluppato nei prossimi paragrafi, nelle istituzioni dell'Unione e tra gli Stati membri aumenterà la consapevolezza che un'assicurazione europea avrebbe effetti significativi su come gli schemi nazionali andrebbero organizzati, con elementi sia *de jure* – l'eventualità probabilissima di un'espansione delle prestazioni a categorie oggi non coperte, e un incremento del costo complessivo dello schema – che, soprattutto, *de facto* – la necessità, per rendere lo schema europeo compatibile con il sistema di sicurezza sociale nazionale, di procedere a sue profonde modificazioni.

5.5.3 Un problema chiave: criteri di eleggibilità europei e nazionali

Come per qualsiasi assicurazione di disoccupazione, il potenziale dell'assicurazione europea dipende prima di tutto da chi sono i suoi beneficiari. Come ormai sappiamo molto bene, questa è

una delle dimensioni su cui gli schemi di assicurazione di disoccupazione europei variano di più: differenze che hanno origini nelle caratteristiche più profonde dei sistemi di sicurezza sociale nazionali.

Il potenziale che un autentico schema di assicurazione europea, con criteri di eleggibilità autonomamente definiti, avrebbe nel trasformare e di fatto spingere a un'armonizzazione i rispettivi programmi nazionali è ampiamente sottovalutato dalla letteratura: più interesse desta il trovare un tasso di sostituzione minimo che vada bene per tutti gli Stati, un compito sotto molti aspetti meno difficile, purché si accetti che in alcuni paesi i pagamenti europei vadano interamente a sostituire, almeno in una prima fase, l'intera quota nazionale.

Per chiarire la portata di questo problema possiamo vedere cosa accadrebbe nel loro complesso ai sistemi di assicurazione di disoccupazione nazionali che abbiamo conosciuto meglio, Danimarca e Italia, se coesistessero con una *genuine insurance* europea del genere testato nelle simulazioni di più recente pubblicazione (Dolls, Jara, Lewney 2016). Ipotizziamo dunque requisiti d'accesso molto poco restrittivi – in genere tre mesi su dodici – a fronte di una durata prevista delle pagamenti pari a nove o dodici mesi. Proviamo anche a immaginare che lo schema europeo non discrimini tra lavoratori dipendenti e autonomi, quando solo in pochi paesi europei questi sono coperti dall'assicurazione di disoccupazione regolare.

Il caso della Danimarca crea problemi molto peculiari, a causa della caratteristica, quasi unica, di prevedere un'assicurazione a carattere volontario. Un modello a contribuzione volontaria non funziona facilmente quando coesiste con prestazioni ad applicazione universale e carattere non contributivo: il rischio di *exit* dal sistema contributivo verso quello generalista è significativo se i pagamenti di quest'ultimo sono sufficientemente generosi, cosa che accade regolarmente per la parte più bassa della distribuzione di reddito.

Non è chiaro in che modo un sistema come l'assicurazione europea di base, chiaramente pensata per essere amministrata tramite le autorità pubbliche di sicurezza sociale nazionali, possa coesistere con dei fondi di disoccupazione amministrati privatamente. La quota europea potrebbe essere pagata tramite essi, e una parte delle contribuzioni versate al fondo dai cittadini, integrata da un co-finanziamento governativo, trasferita alla cassa centrale. Lo schema avrebbe però la particolarità, rispetto a quasi tutti gli altri in Europa, di prevedere un duplice requisito di accesso: quello contributivo e l'iscrizione al fondo. I dubbi se una situazione simile sia sostenibile dal punto di vista legale sono fondati, considerando che il periodo di iscrizione alle casse mutue richiesto (un anno) è significativamente più lungo dei tre-sei mesi previsti dall'assicurazione europea.

Scartando a priori l'ipotesi di vedere l'assicurazione europea e quella volontaria nazionale in competizione tra loro, dato il generoso sussidio statale di cui i fondi privati attualmente godono, una

soluzione alternativa potrebbe essere una separazione di funzioni tra i due. Lo Stato fornirebbe la prestazione di base, i fondi privati una addizionale, che aumenti la generosità e prolunghi la durata massima di quella universale fino ai livelli oggi garantiti.

Questa è però un'ipotesi chiaramente irrealizzabile, a meno che l'intenzione non sia causare l'estinzione dei fondi. Innanzitutto, le fasce di reddito medio-alto non avrebbero più alcun interesse a iscriversi alle mutue volontarie nelle condizioni odierne: i loro periodi di disoccupazione sono mediamente brevi, e sarebbero nella maggior parte dei casi coperti per intero dalla prestazione europea. Inoltre, l'assicurazione danese prevede un tetto massimo all'ammontare delle prestazioni molto basso in un contesto internazionale: è plausibile che il massimo tasso di sostituzione effettivo dell'assicurazione europea, se proporzionalmente uguale in tutti gli Stati membri, sia più alto. I fondi conserverebbero un ruolo marginale, riservato a una piccola parte di lavoratori a basso reddito e alto rischio di disoccupazione: digraderebbero a poco più che una prestazione assistenziale e dovrebbero abbandonare qualsiasi pretesa di autosufficienza, data la perdita degli assicurati paganti più benestanti. In poche parole, un sistema con più di un secolo di storia perderebbe qualsiasi valenza sociale e andrebbe, ragionevolmente, smantellato.

Si potrebbe obiettare che la Danimarca, non usando l'euro come moneta, potrebbe decidere volontariamente di non partecipare ai fondi e conservare la sua sovranità. Ma anche qualora l'assicurazione europea si limitasse alla sola Eurozona, il problema si ripeterebbe con la Finlandia, con l'unica differenza che lo schema volontario in vigore in quel paese non prevede un tetto massimo alle prestazioni erogabili.

Il sacrificio dell'assicurazione volontaria sarebbe compensato da un incremento della copertura potenziale anche in Danimarca, grazie a requisiti d'accesso molto meno stringenti e periodo di riferimento più breve: lo schema europeo si ritroverebbe a quel punto a interagire con il sistema di *social assistance*. Anche questo avrebbe delle implicazioni, come la sovrapposizione tra assicurazione contributiva individuale e *means-testing* familiare: l'assicurazione europea può dunque sostituire, in parte, anche gli schemi di assistenza sociale, riservandoli alle situazioni finanziarie di maggiore bisogno o di distacco totale dal mondo del lavoro dovuti ad altre cause. È discutibile se questa sia una scelta efficiente, dato che comporterebbe sicuramente un aumento della spesa per individuo; sicuramente si tratta di un'altra modifica strutturale che lo schema europeo imporrebbe.

Molte cose dovrebbero cambiare in Danimarca perché un'assicurazione di disoccupazione europea entri in funzione anche a quelle latitudini, e non è sicuro che tutti questi cambiamenti siano per il meglio. L'Italia, invece avrebbe meno da cambiare e, come abbiamo visto in precedenza,

molto da guadagnare in termini di copertura e anche di generosità delle prestazioni; ma anche qui è necessario fare delle avvertenze.

I tre mesi di contribuzione previsti dalla NASpI coincidono con la quota più in voga al momento per l'assicurazione europea. Se non altro, la versione europea è più rigida in quanto prevede che i tre mesi vengano maturati in un anno, quando in Italia basta registrare 30 giorni nell'ultima annualità. La differenza fondamentale con il progetto europeo è che la prestazione elargita in Italia per tre mesi di contribuzione dura solo un mese e mezzo; quella europea sarebbe uguale per tutti e consistentemente più duratura.

L'assicurazione europea potrebbe dunque spingere ad abbandonare il principio, che la NASpI ha generalizzato dal 2015, di prevedere una prestazione pari alla metà del periodo di contribuzione, e introdurrebbe una durata minima valida per tutti. Si tratta di un'innovazione interessante, ma che non sarebbe indolore dal punto di vista dei costi: ulteriore riprova di come l'armonizzazione dei sistemi nazionali non possa avvenire gratis.

Rispetto alla Danimarca, l'Italia non ha il "problema" di coniugare un sistema che espande la popolazione di eligibili con il funzionamento di meccanismi di assistenza sociale di base. L'assicurazione europea potrebbe dunque offrire una surroga di una prestazione di questo tipo per una specifica popolazione con poca esperienza lavorativa e tendenza a rimanere in disoccupazione per periodi brevi, ma non brevissimi. Questo potrebbe ridurre la percezione della necessità di introdurre una prestazione universale di contrasto alla povertà in Italia, e non sarebbe una buona notizia: un'iniziativa di questo tipo servirebbe soprattutto ad altre categorie più svantaggiate, in particolare i disoccupati di lungo periodo.

L'elevata disoccupazione di lungo periodo registrata in Italia può anche causare un altro fattore di crescita dei costi per lo schema europeo, frutto di un fenomeno di azzardo morale istituzionale. Supponendo che sia possibile ricollocare, grazie a un incentivo statale, una quota importante di disoccupati di lungo periodo in occupazioni di brevissima durata, che riescono però a far maturare ai partecipanti una contribuzione sufficiente nell'arco di dodici mesi per poter beneficiare del sussidio europeo. Il risultato è quello di creare una popolazione di dipendenti da sussidio a fronte di occupazione saltuaria e per redditi poco dignitosi. I costi dei trasferimenti crescerebbero a dismisura indipendentemente dal verificarsi di grandi fluttuazioni del ciclo economico, distorcendo il senso stesso dell'assicurazione europea.

Queste sono solo alcune delle difficoltà concepibili legate all'identificazione della popolazione eligibile per il sussidio europeo. Il trattamento dei lavoratori autonomi è quella proporzionalmente più importante. Erogare l'assicurazione di disoccupazione anche a questi ultimi richiede un'estensiva regolamentazione e supervisione, e non è scontato che gli enti di sicurezza

sociale degli Stati membri siano in grado di assumersi questo compito. L'alternativa è limitare lo schema europeo solo ai dipendenti, creando disparità laddove questa è prevista per entrambe le categorie e rinunciando a un'opportunità di espansione altrove.

A parere di chi scrive, le difficoltà legate all'individuazione della popolazione beneficiaria dell'assicurazione europea sono l'argomento più forte a favore dell'utilizzo di un sistema di trasferimenti "equivalente" di assicurazione, e non di una prestazione di base. Lasciare margini di discrezionalità nell'organizzazione delle prestazioni agli Stati membri sembra essere l'unica ipotesi realistica se non si vogliono innescare imprevedibili fenomeni di mutazione degli schemi nazionali. La convergenza tra sistemi di protezione sociale, pur desiderabile, potrebbe essere garantita mediante un sistema di "livelli minimi delle prestazioni" accordato tra Stati membri e condizionati all'erogazione dei pagamenti. Oppure, come propongono Brandolini et al. (2014: 8), si potrebbe mantenere un'assicurazione europea propriamente detta, ma facendo largamente affidamento sui criteri di eleggibilità definiti su base nazionale. Fenomeni di convergenza potrebbero essere incentivati con la pubblicazione di linee guida europee, che incoraggino l'emersione di un nocciolo duro di diritti e doveri valido per le amministrazioni e per i lavoratori di tutti i paesi partecipanti allo schema.

5.5.4 La generosità di un'assicurazione europea

La lezione più importante imparata nei primi anni di studi sistematici sull'assicurazione europea è che trovare una base minima per la generosità dei trasferimenti valida per tutti i paesi beneficiari è arduo: alcuni sistemi di assicurazione sono talmente poco generosi e di applicazione così breve che tutte le ipotesi testate finora vanno a fornire trasferimenti addizionali.

Potrebbe dunque sembrare una buona idea ribaltare i termini: invece che fornire una prima parte uguale per tutti, l'assicurazione europea offrirebbe una integrazione degli schemi nazionali laddove questi prevedono un *replacement rate* troppo basso o sono troppo brevi. Una soluzione del genere è difficilmente praticabile finanziariamente e politicamente, perché essenzialmente i paesi che già prevedono un'assicurazione generosa ne beneficerebbero poco o nulla, trasformando il sistema nel meccanismo di assistenza per i paesi meno generosi che nessuno ha intenzione di introdurre. Quindi, l'ipotesi del livello base valido per tutti rimane la più valida.

Di fronte a questa soluzione si frappongono ostacoli più o meno incisivi, similmente – ma in proporzioni minori – a quanto accade per l'eleggibilità. Uno dei criteri più complessi da affrontare a livello centrale è il salario di riferimento sul quale calcolare i benefit, in quanto si tratta di una delle dimensioni più variabili tra Stati membri: la base di calcolo può essere netta o lorda, e soprattutto il

periodo di riferimento varia dall'ultimo giorno prima di entrare in disoccupazione (Paesi Bassi) ai contributi registrati in tutto corso degli ultimi quattro anni in Italia. Un vero sistema comune richiederebbe una base di calcolo armonizzata: limitarsi a indicare un tasso di sostituzione di riferimento a parità di regole nazionali implicherebbe un'effettiva compensazione molto diversa tra paese e paese (Commissione europea 2013: 37).

L'armonizzazione dei criteri di calcolo nazionali per i benefit sarebbe desiderabile perché eviterebbe complessi problemi di duplicazione tra *replacement rate* effettivi nazionali ed europeo, che risulterebbero in una procedura più costosa e in incertezze su quale sia l'ammontare del trasferimento; non si tratta però di una circostanza che renderebbe il sistema impossibile da amministrare. Questo è un tipico caso di pressione *de facto* all'armonizzazione delle prestazioni: gli effetti addizionali sul costo dei trasferimenti dipenderebbero dalle regole dei singoli Stati e dalla storia professionale dei beneficiari.

Un'altra caratteristica da indagare a riguardo del tasso di sostituzione è la possibilità di introdurre un tetto massimo alle prestazioni erogabili, come accade in quasi tutti i paesi europei. La previsione di un *cap* si giustifica, oltre che per necessità di contenimento della spesa, per ragioni distributive: l'assunzione è che i lavoratori ad alto reddito hanno più possibilità di accumulare risparmi e di "auto-assicurarsi" contro la disoccupazione, dunque hanno meno bisogno di un'assistenza.

Le ragioni dell'assicurazione europea, però, non hanno molto a che fare con una logica assistenziale: la parola chiave usata dai suoi proponenti non è "assistenza" ma "stabilizzazione", "stimolo". Più che i criteri distributivi, conta la capacità effettiva del trasferimento di sostenere i consumi e la domanda aggregata. Se venisse dimostrato che trasferimenti più elevati hanno effetti significativamente positivi anche sui redditi più alti, può essere logico prevedere un tetto ai trasferimenti molto più alto di quanto gli schemi nazionali oggi prevedono, o addirittura un *replacement rate* uguale per tutti.

Se invece l'effetto sui redditi più alti si rivelasse poco significativo, allora avrebbe senso prevedere un tetto basso e compatibile con quanto previsto, ad esempio, in Italia e Danimarca (intorno al 50% del salario medio). Con risultati diversi, lo schema europeo sarebbe legittimato ad applicare tassi di sostituzione più alti, ma bisognerebbe tenere conto di una spesa addizionale da destinare ad alcuni paesi – magari con salari molto maggiore della media europea, come la Danimarca – che seguono criteri differenti.

Infine, se il potenziale di intervento sui consumi individuali si rivelasse particolarmente segmentato non solo per fasce di reddito, ma anche per altre variabili misurabili come il risparmio individuale o l'età, queste lezioni potrebbero essere incorporate all'interno del sistema europeo.

Prevedere un tasso di sostituzione più elevato per i più giovani non sembra un'impresa insormontabile dal punto di vista amministrativo: se l'evidenza empirica dimostrasse che una limitata componente di *targeting* aiuta l'efficacia dello schema, i vantaggi, anche dal punto di vista della coesione sociale, sarebbero certamente significativi.

5.5.5 Meccanismi di finanziamento: l'*experience rating* come misura di sistema

L'ultimo elemento da considerare è l'individuazione delle fonti di finanziamento. Grazie alla presentazione del capitolo 2 sappiamo che si tratta di una dimensione su cui gli Stati membri dell'Unione europea divergono in maniera molto marcata: quasi tutti aderiscono a un principio di contribuzione diretta da parte del beneficiario e del datore di lavoro, ma in molti anche l'intervento diretto Stato con altre risorse ha un'importanza centrale.

Finanziare lo schema europeo con i contributi dei beneficiari stessi o dei loro datori di lavoro sembra l'ipotesi più logica: avremmo un vero e proprio schema assicurativo, in cui prestazioni e loro finanziamento sono direttamente legati, molto simile a quanto accade negli schemi nazionali. L'ammontare contribuito dagli individui varierebbe con le fluttuazioni del ciclo economico, aumentando con l'incremento dell'occupazione, e rendendo dunque più solido l'equilibrio finanziario complessivo del sistema. Ma l'implementazione di questa soluzione comporta grandi difficoltà: come già accennato, non è chiaro se l'Unione europea possa dotarsi di un potere di imposizione diretta; né sembra nemmeno appropriato, se l'obiettivo è la stabilizzazione dell'economia, introdurre una nuova forma di tassazione del lavoro a una percentuale più alta rispetto a quanto già previsto dai sistemi nazionali.

Iniziative per omogeneizzare i criteri di contribuzione tra i beneficiari sono attraenti, date le grandi variazioni riscontrate tra paese e paese nell'incidenza dei contributi sociali sui redditi da lavoro, ma è difficile immaginare un singolo meccanismo che renda possibile una loro convergenza. Dato che, con qualsiasi assicurazione sociale, tra ammontare della contribuzione e della prestazione non è necessario prevedere alcun legame pratico, si può tranquillamente rinunciare al coinvolgimento diretto dei beneficiari.

La soluzione più semplice sembra essere prevedere un contributo diretto da parte di ogni Stato, calcolato come una percentuale del Pil. Una simile soluzione permetterebbe discrezione da parte dello Stato su quali risorse del proprio bilancio utilizzare per finanziare questa spesa: potrebbe semplicemente trasferire una parte dei contributi sociali versati a livello locale nel fondo centrale, in modo simile a come accade per le *SUTA taxes* negli Stati Uniti, o scegliere fonti di finanziamento completamente diverse.

Un sistema di pagamenti centralizzato renderebbe anche meno onerosa l'applicazione di un principio di *experience rating*, in quanto non sarebbe necessario scaricare il peso dell'aggiustamento periodico dei contributi direttamente sui lavoratori e sulle imprese, e permettendo allo Stato contribuente di attingere anche da fonti diverse. Similmente a quanto accade negli Stati Uniti, si potrebbe inoltre permettere ai paesi membri di procedere all'aggiustamento con qualche anno di ritardo rispetto al momento in cui emergono gli squilibri, in modo da evitare l'impatto pro-ciclico di un aumento degli obblighi di spesa nel mezzo di una recessione. Per rendere possibile un adeguamento ritardato della contribuzione, soprattutto in presenza di shock simmetrici, al fondo centrale dovrebbe essere permesso di contrarre debiti, in modo da finanziare le proprie attività anche quando i contributi degli Stati non sono in grado di mantenere la sua dotazione in equilibrio.

L'applicazione pratica dell'*experience rating* negli Stati Uniti può riservare lezioni interessanti per l'Europa. Dal punto di vista legale, l'*experience rating* non è una misura punitiva, ma premiale: la contribuzione nominale minima per i datori di lavoro è fissata a un'aliquota molto più elevata (5,4%) di quanto poi effettivamente applicato alle imprese con "migliore esperienza", le uniche per cui la legge federale ammette una riduzione. Anche l'imposta federale sulle imprese è ufficialmente fissata al 5,4%: il credito d'imposta premiale applicato in tutti gli stati che avessero introdotto un proprio schema di assicurazione di disoccupazione è stato fondamentale per la rapida diffusione degli schemi locali negli USA degli anni '30.

L'*experience rating* europeo può essere utilizzato come una misura di sistema. Il contributo nominale potrebbe essere previsto a una percentuale del Pil molto più elevata di quanto necessario, ma con l'esplicita previsione di alcuni "premi all'esperienza". Ovviamente, il premio principale dovrebbe essere riservato a coloro che hanno utilizzato lo schema comune meno degli altri; questo andrebbe poi gradualmente e automaticamente ridotto per i beneficiari netti dello schema.

L'elemento di innovazione è la possibilità di introdurre anche altre premialità, associate a comportamenti virtuosi da parte dello Stato membro. Un beneficiario netto potrebbe limitare l'incidenza crescente della contribuzione se fosse prevista una detrazione, o comunque una riduzione, per attività finalizzate a ridurre la dipendenza nel lungo periodo del sistema di benefit nazionale dalla cassa comune. Un chiaro esempio di spesa atta a questa funzione sono le politiche attive del lavoro, e in particolare la dotazione finanziaria dei servizi pubblici per l'impiego: nonostante questi non rappresentino una quota significativa della spesa pubblica, il loro sviluppo è ancora seriamente limitato in molti paesi dell'Unione europea.

Qualsiasi spesa finalizzata a ridurre la disoccupazione a breve termine, a impedire quella a lungo termine e la marginalizzazione dei lavoratori, e in generale tutte le iniziative che vadano nella

direzione di realizzare gli obiettivi dell'Unione sull'occupazione, potrebbero essere considerate come premialità. L'equilibrio finanziario a breve-medio termine del fondo sarebbe parzialmente sacrificato, allo scopo di aumentare la resilienza nel lungo periodo dei mercati del lavoro nazionali. Questa logica rappresenta una limitazione della discrezionalità di spesa dei paesi membri, ma può essere un meccanismo molto efficace per limitare l'azzardo morale istituzionale e inquadrare lo schema di assicurazione di disoccupazione europea nel contesto più ampio di cui ha bisogno per funzionare efficacemente. In questo modo gli Stati sarebbero efficacemente sensibilizzati sulla necessità di rendere i propri mercati del lavoro più solidi: una politica proattiva si trasformerebbe da costo a beneficio.

Naturalmente questa idea si presta a diverse critiche. Una contribuzione base fissata a un livello troppo alto sarebbe inaccettabile: obblighi contributivi troppo severi potrebbero pesare oltre il dovuto sulle finanze dello Stato partecipante e rendere poco conveniente la partecipazione allo schema. Nel caso di una *reinsurance* o comunque di un modello equivalente in cui il rimborso è calcolato sul totale dei benefit, potrebbe anche risultare conveniente ridurre la generosità del sussidio nazionale o limitare la popolazione eligibile, danneggiando così le proprietà stabilizzatrici dello schema. Inoltre, premialità troppo facili da raggiungere o che coprissero somme troppo grandi renderebbero impossibile portare il fondo centrale in equilibrio nel medio periodo.

Ci sembra comunque che una soluzione di questo tipo meriti considerazione. Così come accaduto per il Patto di stabilità e crescita, il passaggio da misure sanzionatorie discrezionali ad automatiche aumenterebbe notevolmente la credibilità dello schema. La possibilità di attenuare queste sanzioni grazie a un procedimento flessibile che tenga conto degli impegni e dei risultati raggiunti dagli Stati membri, aumenterebbe il *commitment* dei partecipanti, e aggiungerebbe una nuova forma di incentivo per l'esecuzione di alcuni elementi delle "intese contrattuali" che, nell'attuale quadro di bilancio dell'Ue, gli Stati sono tenuti periodicamente a stringere con le istituzioni europee. Si potrebbe, in definitiva, trasformare l'*experience rating* in una "politica attiva di sistema" atta a contrastare l'azzardo morale istituzionale: una misura sanzionatoria verrebbe trasformata in un'opportunità di rilancio.

5.6 Conclusione: una vera riforma strutturale

I risultati degli studi più recenti permettono di guardare all'ipotesi di un'assicurazione di disoccupazione europea con un certo ottimismo. Se l'Europa cerca una soluzione di policy che, anche in presenza di una dotazione di bilancio non eccezionale, sia in grado di sostenere l'economia

durante le recessioni e di avere un impatto significativo sulla vita dei cittadini, l'assicurazione di disoccupazione sembra essere adatta allo scopo.

Quanto discusso nel corso di questa tesi deve però essere un freno agli entusiasmi: la risposta alla domanda "l'assicurazione di disoccupazione funziona?" è molto difficile e dipende da un'infinità di variabili, molte di queste non facilmente misurabili. Concentrarsi sulla proprietà di "stabilizzazione" rischia di lasciare intendere che i risultati positivi di questa prestazione sull'economia avvengano per proprietà meccaniche: ma non tutti i disoccupati possono permettersi di spendere nello stesso modo, né hanno la stessa propensione a rientrare rapidamente nel mercato del lavoro, né sono spesso destinati a trovare un'occupazione all'altezza delle loro aspettative ideali e salariali.

In un sistema complesso come l'Unione europea, in cui coesistono legislazioni del lavoro, opportunità di impiego e servizi sociali drasticamente divergenti, l'assicurazione di disoccupazione è destinata ad avere effetti diversi. Se l'unico strumento di politica fiscale centralizzata in Europa sarà alla fine una forma di assicurazione di disoccupazione, la priorità diventerà come rendere questo sistema il più efficace possibile. In questa sede ci siamo sentiti di proporre un piccolo correttivo: incentivare la spesa degli Stati membri in iniziative che possano migliorare la resilienza dei mercati del lavoro nazionali, come le politiche attive del lavoro, rendendo tale spesa detraibile dalla contribuzione totale da destinare al fondo comune. Sicuramente non si tratta di un rimedio sufficiente.

Tra i molteplici esempi di aree su cui si potrebbe intervenire, ne facciamo uno particolarmente saliente. La segmentazione dei mercati del lavoro, tipica dei paesi periferici dell'Eurozona che più hanno bisogno di una politica fiscale anticiclica, pone difficoltà radicali all'implementazione di uno schema di assicurazione di disoccupazione: non è semplice applicare schemi contributivi a una popolazione che strutturalmente non è in grado di maturare una contribuzione di lungo periodo. Siamo arrivati al punto in cui, per includere anche i lavoratori con una storia contributiva molto breve, in parecchi paesi è sufficiente registrare anche pochissimi mesi di contribuzione, in cambio di prestazioni che si esauriscono rapidamente e che non possono costituire una stabilizzazione significativa del reddito. Abbiamo visto che un'assicurazione europea con caratteristiche di questo tipo avrebbe serie difficoltà a coesistere con gli schemi nazionali che prevedono – o meglio, possono permettersi – criteri di eleggibilità più severi. Ma, nonostante gli sforzi di rendere i requisiti d'accesso meno restrittivi possibile, tanti lavoratori rimangono strutturalmente esclusi dalle prestazioni, magari perché costretti ad attività formalmente a carattere autonomo o con un monte ore troppo basso per essere preso in considerazione.

Massimizzare l'efficacia di un'assicurazione di disoccupazione europea richiede una vera e propria riforma strutturale. Il rischio è di creare un sistema inefficiente, in cui i principali beneficiari sono lavoratori a breve termine che passano nel complesso lunghi periodi in stato di disoccupazione, e sussidiare questa condizione di marginalità con il denaro di tutti gli Stati membri. D'altra parte, un sistema europeo con criteri di eleggibilità più restrittivi e campi di applicazione più circoscritti si limiterebbe a tutelare i lavoratori stabili che perdono il lavoro durante una recessione, lasciando fuori chi si trova ai margini. Insomma, senza mutamenti di contesto l'assicurazione europea soffrirebbe degli stessi problemi che già si riscontrano a livello nazionale, limitando la sua efficacia.

In sostanza: l'assicurazione di disoccupazione non è una soluzione facile da applicare con impatti rapidi e certi, ma un elemento complesso di un sistema molto complesso. Se questo strumento viene menzionato solo perché rappresenta il surrogato più politicamente accettabile di una capacità di bilancio propria dell'Unione, ma non si intende dare fondo alle energie per farlo funzionare in maniera ottimale, le prospettive sono poco confortanti. Viceversa, se la scelta di introdurre un'assicurazione di disoccupazione europea andrà in porto, interventi per rendere i mercati del lavoro più inclusivi ed equi saranno ancora più urgenti, e allo stesso tempo serviranno politiche efficaci che impediscano il dissiparsi delle competenze e agevolino un rapido reinserimento in un mercato del lavoro in grado di sostenere salari significativi. Un equilibrio di bassi redditi da lavoro, bassi sussidi e precarietà esistenziale non è la stabilità di cui gli europei hanno bisogno: in queste circostanze, una stabilizzazione economica delle economie nazionali più fragili sarà alla meglio subottimale; di stabilizzazione politica, meglio non parlare.

Conclusioni

Abbiamo iniziato questo elaborato ritornando alle origini dell'assicurazione di disoccupazione: l'esperienza delle mutualità sindacali, il progressivo intervento finanziario dell'amministrazione pubblica e, infine, il passaggio quasi generalizzato al modello dell'assicurazione obbligatoria che permane ancora oggi. I problemi di questa prestazione sociale, relativamente recente ma in fondo antica quanto il concetto stesso di disoccupazione involontaria, sono rimasti essenzialmente gli stessi nel corso del tempo. L'assicurazione volontaria ha smesso di essere una soluzione praticabile quando i *policy-maker* si sono resi conto che essa non era uno strumento in grado di proteggere le fasce più marginali del mondo del lavoro, le occupazioni a più alto rischio di disoccupazione e più difficilmente organizzabili dalle associazioni dei lavoratori. Da subito fu chiaro che questioni comportamentali difficilmente osservabili dagli uffici pubblici, in primo luogo la propensione individuale alla ricerca attiva di lavoro, avevano un ruolo fondamentale per la sua sostenibilità ed efficacia.

I cambiamenti dei mercati del lavoro, che hanno reso forme di occupazione marginale e poco protetta più significative nelle economie nazionali e più visibili all'opinione pubblica, rendono l'analogia con le esperienze di un secolo fa ancora più calzante. In tutti i contesti, dai più istituzionalizzati, come il caso danese, a quelli dove l'assicurazione universale è una innovazione recente, come nel nostro Paese, una parte consistente della popolazione risulta esclusa dalle prestazioni di disoccupazione perché priva dei requisiti minimi in termini di attaccamento al mercato del lavoro per beneficiarne.

Questa è la sfida principale per i sistemi di assicurazione di disoccupazione oggi: garantire alla popolazione più ampia possibile un livello adeguato delle prestazioni. Non si tratta di un'impresa facile, specie dopo la grande crisi della fine degli anni 2000, che ha creato una nuova popolazione di senza lavoro o con "poco lavoro" particolarmente problematica da tutelare. Schemi di sostegno al reddito efficaci, in grado di impedire la caduta dei consumi e l'emersione di elevati tassi di povertà, sono oggi più urgenti che mai. Ma è altrettanto urgente impedire lo sviluppo di gruppi permanentemente dipendenti dal sussidio, la dispersione del loro capitale umano e il loro progressivo allontanamento dal mercato del lavoro regolare.

Far funzionare l'assicurazione di disoccupazione non è semplice, ma il rinnovato interesse per questa prestazione sociale come strumento di politica economica, testimoniato dalla proposta di assicurazione di disoccupazione europea, costituisce una notevole opportunità per fare dei passi avanti. Rispetto agli anni '80 e '90, e al ristretto focus sugli effetti distorsivi di tassi di sostituzione elevati sulla fluidità del mercato del lavoro, oggi l'interesse della ricerca si è spostato sulla capacità

dell'assicurazione di sostenere la domanda aggregata dell'economia e attenuare gli shock macroeconomici. Si tratta però di un aspetto su cui gli studiosi sanno ancora sorprendentemente poco, al punto che è possibile misurare che l'assicurazione di disoccupazione "funziona" da questo punto di vista, ma permangono incertezze su quanto e per chi.

Un aspetto che gli studi finora non sono stati in grado di identificare con sufficiente precisione è "a chi serve l'assicurazione di disoccupazione". È raro trovare studi che prendano in considerazione le differenze nel reddito pregresso, tra fasce di età, divisioni di genere e provenienza. A parere di chi scrive, c'è ancora molto spazio per capire e per migliorare, con effetti potenzialmente molto significativi sulla definizione delle future policy.

Uno schema di assicurazione che nasce non con il primario obiettivo di proteggere le fasce sociali più fragili, ma di stimolare l'economia durante una recessione, come le ipotesi di assicurazione europea sono orientate a fare, dovrebbe tenere in grande considerazione futuri studi sull'effettiva propensione al consumo di coloro che ricevono sussidi di disoccupazione, sia immediatamente dopo la perdita dell'impiego che nel medio-lungo periodo. Possiamo dedurre che l'assicurazione serve soprattutto a coloro che non sono in grado di "auto-assicurarsi" privatamente e di risparmiare a sufficienza, e dunque principalmente ai più poveri. Da questo punto di vista, il caso danese offre un'evidenza opposta: sono le fasce più benestanti a optare in grandi numeri per l'assicurazione volontaria, nonostante costi fissi non trascurabili e un livello di compensazione non eccezionale.

Per capire chi ha bisogno dell'assicurazione di disoccupazione serve dunque un approccio multidisciplinare, che vada oltre una mera analisi costi-benefici. Potremmo dire che in Danimarca l'assicurazione volontaria ha carattere di massa per via dello storicamente basso risparmio privato che si registra in quel paese; ma probabilmente si evidenzia anche un nesso causale inverso, con un sistema di benefit generoso – non solo di disoccupazione – a causare *crowding-out* di risorse. Sarebbe utile anche indagare le determinanti comportamentali che spingono gli individui a iscriversi e, da questo punto di vista, possiamo ipotizzare due cause opposte: da una parte, un'elevata avversione al rischio; dall'altra, una maggiore propensione a scegliere percorsi ambiziosi e rischiosi dal punto di vista personale e lavorativo, e dunque una più marcata necessità a ricorrere a schemi assistenziali, in quei momenti in cui è necessaria una "ristrutturazione" dei percorsi di vita individuali. L'importanza sociale dell'assicurazione di disoccupazione dipende, banalmente, dalla società in cui ci si trova: questa certamente non è l'unica determinante che inciti comportamenti orientati all'attivazione e al rischio individuale, ma il suo ruolo sotto questo aspetto deve essere sicuramente indagato più a fondo, a beneficio di quei paesi, come il nostro, in cui povertà,

insicurezza e bassa propensione all'attivazione iniziano ad andare, specie per le giovani generazioni, di pari passo.

L'architettura dell'assicurazione di disoccupazione ha dunque una insita componente di "pianificazione sociale", di cui i legislatori più ambiziosi dovrebbero tenere conto. La necessità più immediata rimane però garantire un'adeguata protezione sociale a coloro che ne hanno più bisogno: un compito di cui possono farsi carico anche prestazioni non a carattere contributivo, come accade in gran parte dei paesi qui trattati. Queste prestazioni, in genere non limitate nel tempo, e applicate non all'individuo ma al suo nucleo familiare nel suo complesso, contengono strutturalmente meno incentivi all'attivazione individuale, e in mancanza di contromisure efficaci rischiano di dar luogo a fenomeni di dipendenza, in particolare per i coniugi nelle coppie con figli a carico. D'altra parte, prestazioni meno generose costituiscono un freno all'azzardo morale e un potenziale risparmio per la finanza pubblica, ma in mancanza di percorsi credibili verso il reinserimento nel mondo del lavoro regolare rimane il rischio di intrappolare queste persone in una condizione di mera sussistenza.

L'interazione tra assicurazione di disoccupazione e altre forme di sicurezza sociale rende evidente che l'assicurazione di disoccupazione è un elemento complesso all'interno di sistemi ancor più complessi. Un'espressione chiave di questa complessità è la variabilità degli approcci seguiti tra paese e paese, che portano spesso ancora le tracce di scelte politiche disposte in tempi molto lontani. Queste differenze non sono neutre e portano a variazioni di *outcome*, in qualsiasi modo si intenda definirlo. Ma anche se tutti i paesi studiati adottassero un identico modello assicurativo, una gran parte delle differenze rimarrebbe. Mettere l'assicurazione di disoccupazione al centro dell'attenzione, come sembra nelle intenzioni dell'Unione europea, implica una riflessione profonda sulle determinanti che la mettono nelle condizioni di soddisfare il suo compito, che sia inteso come una protezione per le parti più fragili della società, uno stimolo per l'economia nel breve periodo, uno strumento alternativo (o, più spesso, supplementare) al debito per agevolare la ristrutturazione dei percorsi di vita individuali.

Un'assicurazione di disoccupazione propriamente detta incorpora meno tensioni quando i suoi beneficiari hanno un percorso lavorativo costante, senza significative interruzioni, in cui la disoccupazione è un'eventualità occasionale e non una regolarità. Per questi ultimi, gli svantaggi del sistema contributivo sono molteplici: alti costi fissi per lo Stato, elevati rischi di marginalizzazione per gli individui, e difficoltà di raggiungere tutti quelli che ne avrebbero bisogno. Se il futuro dell'occupazione prevede una componente persistente di lavoratori marginali, bisogna pensare se l'assicurazione sia lo strumento giusto e se non sia necessario passare, come alcuni paesi – come il Regno Unito – hanno in pratica già fatto, a sistemi di protezione del reddito indipendenti

dai trascorsi lavorativi del beneficiario. Questa trasformazione creerebbe ulteriori problemi e richiede imponenti sforzi dal punto di vista finanziario, istituzionale e politico, ma si rivelerebbe una buona soluzione praticabile per garantire prestazioni a tutti.

Se invece l'obiettivo è creare mercati del lavoro più inclusivi, in cui la disoccupazione è una fase necessaria ma temporanea e le forme lavorative flessibili una scelta autonoma, l'assicurazione può continuare a rappresentare il pilastro centrale per la protezione sociale dei senza lavoro. Dati i mutamenti strutturali dell'economia globale negli ultimi decenni e in particolare negli ultimi anni, non si tratta di uno sforzo per cui basta la volontà politica, ma certo questa è fondamentale. Un'assicurazione di disoccupazione europea non può essere adottata come una sorta di resa di fronte all'incompletezza dell'integrazione economica, monetaria e politica, perché questa stessa incompletezza racchiude tensioni micidiali per il suo funzionamento: una tendenza alla redistribuzione interna permanente e un nuovo fattore di polarizzazione tra paesi creditori e debitori. Se un'assicurazione europea vedrà la luce, gli Stati membri si saranno di fatto impegnati a rendere uno schema contributivo efficace in tempi in cui questi fronteggiano molte altre difficoltà significative. L'utilizzo del principio di *experience rating* per indirizzare la spesa nazionale verso iniziative che rendano i mercati del lavoro più efficienti e inclusivi rappresenta un esempio pratico di come l'architettura dell'assicurazione europea possa essere utilizzata anche a scopi più ampi.

Quanto detto per l'Europa vale anche per l'Italia. Il nostro Paese ha fatto negli ultimi vent'anni una scelta decisiva verso ammortizzatori sociali più universali, ma allo stesso tempo ha incentivato l'uso massiccio di forme contrattuali particolaristiche assai difficili da coniugare con prestazioni a carattere assicurativo. Questa indecisione deve essere sciolta, se non si vuole rendere le riforme degli ultimi anni un'occasione persa a caro prezzo per la finanza pubblica. L'Italia deve investire tanto in assicurazione quanto in attivazione: si pensi al gran numero di giovani usciti dal percorso di istruzione senza facili sbocchi, alla crescente popolazione di origine straniera, e al tanto che ancora va fatto per incrementare l'occupazione femminile. Se per il reinserimento di chi si trova ai margini si punterà su forme contrattuali il più possibile flessibili, è probabile che l'assicurazione non sia lo strumento giusto, a meno di non rendere i confini tra essa e altre forme di assistenza tanto sfumati da risultare irrilevanti. Senza un *follow-up* continuo e opportunità credibili di integrazione nel lungo termine, l'assicurazione si limiterebbe a sussidiare gli attuali squilibri: la sua funzione assistenziale non sarebbe nemmeno efficiente, lasciando fuori i tantissimi disoccupati di lungo periodo oggi spesso privi di qualsiasi sostegno.

Il nostro Paese è di fronte a una sfida difficile. Alcuni passi positivi sono stati fatti, come la "riscoperta" delle politiche attive del lavoro, ma molto dipenderà dalle condizioni dell'economia nel suo complesso. Ci limitiamo a dire che ai futuri cambiamenti sarà necessario un dibattito più

informato e approfondito, in particolare tra le categorie oggi più marginalizzate – come le giovani generazioni – su quali strumenti di sostegno al reddito siano a loro più utili: rendere la loro copertura più universale aiuterà quelle fasce della popolazione finora strutturalmente escluse a comprenderne l'importanza e ad avanzare le proprie rivendicazioni. Uno strumento di policy con tante implicazioni, anche difficilmente visibili al decisore pubblico, necessita della partecipazione attiva dei suoi beneficiari nella sua definizione: questo è quanto accade ad esempio in Danimarca, dove la riforma del 2010 più volte citata in questa sede è stata un argomento centrale nella campagna elettorale dell'anno successivo.

Cambiare un passo alla volta potrebbe dunque spingere a più grandi passi negli anni successivi. Vale la pena crederci. E più l'esigenza di ripensare lo Stato sociale sarà sentita e le rivendicazioni specifiche, più sarà importante il ruolo della futura ricerca nell'identificare, con maggiore precisione rispetto a quanto fatto finora, cosa l'assicurazione di disoccupazione è in grado di fare, quali sono i suoi effetti deteriori e quali le contromisure per gestirli. Dal punto di vista accademico, le prospettive future dell'assicurazione di disoccupazione possono essere molto interessanti; nella pratica concreta, queste sono ancora in gran parte da decifrare.

Riferimenti bibliografici:

- Acemoglu, Daron e Robert Shimer (1999). “Efficient Unemployment Insurance”, *The Journal of Political Economy*, Vol. 107, n. 5 (ott. 1999), pp. 893-928).
- Andersen, Torben M. (2010). *Collective risk sharing: The social safety net and employment*. Preliminary draft, novembre 2010.
- Andersen, Torben M., Hans Linderøth, Valdemar Smith, Niels Vestergård-Nielsen (2010). *The Danish Economy – An International Perspective*, Copenhagen: DJØF Publishing.
- Andersen, Torben M. e Michael Svarer (2012). “Active labour market policies in a recession”, *IZA Journal of Labour Policy*, 1:7, doi:10.1186/2193-9004-1-7.
- Andor, László (2014). “Designing a European Unemployment Insurance Scheme”, *Intereconomics*, 2014/4, pp. 184-189, ZBW – Leibniz Information Centre for Economics.
- Asdrubali, Pierfederico, Bent E. Sorensen, Oved Yosha (1996). “Channels of Interstate Risk Sharing: United States 1963-1990”, *The Quarterly Journal of Economics*, Volume 111, 4, pp. 1081-1110.
- Atkinson, Antony B. (1991). “Social Insurance – The Fifteenth Annual Lecture of the Geneva Association”, *The Geneva Papers on Risk and Insurance Theory*, 16:2, p. 113-131, The Geneva Association.
- Atkinson, Antony B. e John Micklewright (1991). “Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 29, N. 4, dicembre 1991, 1679-1727.
- Arulampalam, Wiji (2001). “Is Unemployment Really Scarring? Effects of Unemployment Experiences on Wages”, *The Economic Journal*, Vol. 111 (novembre), pp. F585-F606.
- Arts, Wil e John Gelissen (2002). “Three worlds of welfare capitalism or more? – A state-of-the-art report”, *Journal of European Social Policy*, vol. 12, n. 2, pp. 137-158, maggio 2002.
- Baicker, Katherine, Claudia Goldin e Lawrence F. Katz (1997). *A distinctive system: origins and impact of U.S. Unemployment Compensation*, *NBER Working Paper 5889*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Beblavý, Miroslav e Ilaria Maselli (2014). “An Unemployment Insurance Scheme for the Euro Area: A simulation exercise of two options”, *CEPS Special Report*, n. 98, Bruxelles: Centre for European Policy Studies, dicembre 2014.

- Beblavý, Miroslav, Gabriele Marconi e Ilaria Maselli (2015a), “A European Unemployment Benefits Scheme: The rationale and the challenges ahead”, CEPS Special Report No. 119, Bruxelles: CEPS.
- Beblavý, Miroslav, Daniel Gros e Ilaria Maselli (2015b). Reinsurance of National Unemployment Benefit Schemes, CEPS Working Document n. 401, gennaio 2015.
- Bénassy-Quéré, Agnes, Xavier Ragot, Guntram B. Wolff (2016). “Which Fiscal Union for the Euro Area?”, *Bruegel Policy Contribution*, 2016/05, febbraio 2016.
- Berton, Fabio, Matteo Richiardi e Stefano Sacchi (2009). *Flex-insecurity: perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Il Mulino. Pubblicato online su <http://www.darwinbooks.it/> [ultimo accesso: 21/09/2016]; doi: 10.978.8815/143266
- Böckerman, Petri e Roope Uusitalo (2006). “Erosion of the Ghent System and Union Membership Decline: Lessons from Finland”, *British Journal of Industrial Relations*, 44, 2, 283–303.
- Barr, Nicholas Adrian (2001). *The welfare state as piggy bank: information, risk, uncertainty and the role of the state*, Oxford: Oxford University Press.
- Brandolini, Andrea, Francesca Carta, Francesco D’Amuri (2014). “A feasible unemployment-based shock absorber for the euro area”, *Occasional paper n. 254*, novembre 2014.
- Clasen, Joachim, e Elke Viebrock (2008). “Voluntary Unemployment Insurance and Trade Union Membership: Investigating the Connections in Denmark and Sweden” *Journal of Social Policy*, 37(03), 433–451. <http://doi.org/10.1017/S0047279408001980>
- Cohen, Joseph L. (1921). *Insurance against unemployment, with special reference to British and American conditions*, London: P. S. King & Son.
- Commissione europea (2008). *Raccomandazione della Commissione relativa all’inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro*, 2008/867/CE, Gazzetta ufficiale dell’Unione europea, L 307/11, 18 novembre 2008.
- Commissione europea (2013). *Paper on automatic stabilisers*, prepared by a working group chaired by Robert Strauss (DG Employment, Social Affairs and Inclusion). Bruxelles: 4 ottobre 2013.
- Commissione europea (2014). *The European Union explained: Budget*, The European Union explained, n. 4, Luxembourg: Publications Office of the European Union. Scaricabile dall’indirizzo https://europa.eu/european-union/file/1088/download_en?token=AvThyJAT [ultimo accesso: 23 settembre 2016].

- Commissione europea (2016). “Unemployment benefits with a focus on making work pay”, *European Semester Thematic Fiche*, 3 maggio 2016. Disponibile all’indirizzo: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/2016/unemployment_benefits_201605.pdf
- Consiglio dell’Unione europea (2013). *Raccomandazione del Consiglio sull’istituzione di una garanzia per i giovani*, 2013/C 120/01, Gazzetta ufficiale dell’Unione europea, 22 aprile 2013.
- CphPost online (2014). “Youths would rather have no money than work for benefits”, [cphpost.dk](http://cphpost.dk/news/youths-would-rather-have-no-money-than-work-for-benefits.html), disponibile all’indirizzo <http://cphpost.dk/news/youths-would-rather-have-no-money-than-work-for-benefits.html> [ultimo accesso: 26 settembre 2016]
- Dagpengekommisionen [Commissione sull’assicurazione di disoccupazione] (2015a). *Dagpengekommisionens samlede anbefalinger*, Beskæftigelsesministeriet [Ministero dell’occupazione]. Pubblicato online il 19 ottobre 2015 all’indirizzo www.bm.dk/dagpengekommisionen [ultimo accesso: 18 settembre 2016]
- Dagpengekommisionen [Commissione sull’assicurazione di disoccupazione] (2015b). *Arbejdspapir: Kompensationgraden i dagpengesystemet*, Beskæftigelsesministeriet [Ministero dell’occupazione]. Pubblicato online il 19 ottobre 2015 all’indirizzo www.bm.dk/dagpengekommisionen [ultimo accesso: 18 settembre 2016]
- Dagpengekommisionen [Commissione sull’assicurazione di disoccupazione] (2015c). *Arbejdspapir: Frivillig eller obligatorisk forsikring mod ledighed*, Beskæftigelsesministeriet [Ministero dell’occupazione]. Pubblicato online il 19 ottobre 2015 all’indirizzo www.bm.dk/dagpengekommisionen [ultimo accesso: 18 settembre 2016]
- De Grauwe, Paul (2012). *Economics of Monetary Union*, Oxford: Oxford University Press [ed. italiana: *Economia dell’unione monetaria*, 9a edizione, Bologna: Il Mulino]
- Di Maggio, Marco, e Amir Kermani (2016). “The Importance of Unemployment Insurance as an Automatic Stabilizer”, *Columbia Business School Research Paper*, n. 15-31.
- Dolls, Mathias, Clemens Fuest, Dirk Neumann, Andreas Peichl (2015a). “An Unemployment Insurance Scheme for the Euro Area? A Comparison of Different Alternatives Using Micro Data”, *CESifo Working Paper n. 5581*, ottobre 2015.
- Dolls, Mathias, Clemens Fuest, Friedrich Heinemann, Andreas Peichl (2015b). “Reconciling Insurance with Market Discipline: A Blueprint for a European Fiscal Union”, *CESifo Working Paper n. 5767*.
- Dolls, Mathias, H. Xavier Jara, R. Lewney (2016). “A European Unemployment Benefits Scheme”, Presentazione nell’ambito della conferenza “Feasibility and Added Value of a European Unemployment Benefit Scheme” 11 luglio 2016, Bruxelles.

- Dolls, Mathias, Clemens Fuest, Dirk Neumann, Andreas Peichl (2016). “An Unemployment Insurance Scheme for the Euro Area? A Comparison of Different Alternatives using Micro Data”, *draft* ottenuto su gentile concessione dell'autore, 2 settembre 2016.
- Due, Jesper, Jorgen Steen Madsen e Mie Dalskøv Pihl (2010). *Udviklingen i den faglige organisering: årsager og konsekvenser for den danske model*, LO-dokumentation No. Nr. 1/2010. Silkeborg: Landsorganisationen i Danmark.
- Dullien, Sebastian (2007). ”Improving Economic Stability in Europe – What the Euro Area can learn from the United States’ Unemployment Insurance”, Working Paper FG 1, 2007/11, Berlin: German Institute for International and Security Affairs [SWP]
- Dullien, Sebastian (2013). ” A euro-area wide unemployment insurance as an automatic stabilizer: Who benefits and who pays?”, Paper prepared for the European Commission (DG EMPL), dicembre 2013.
- Dullien, Sebastian (2014). ”The Macroeconomic Stabilisation Impact of a European Basic Unemployment Insurance Scheme”, *Intereconomics*, 2014/4, pp. 189-193, ZBW – Leibniz Information Centre for Economics.
- Edling, Nils (2006). “Limited Universalism: Unemployment Insurance in Northern Europe 1900-2000”. In Niels Finn Christiansen, Klaus Petersen, Nils Edling e Per Haave (eds.), *The Nordic Model of Welfare*, Copenhagen: Museum Tusulanum Press, 100-143.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: Polity Press.
- Esser, Ingrid, Tommy Ferrarini, Kenneth Nelson, Joakim Palme, e Ola Sjöberg (2013). *Unemployment Benefits In EU Member States*, Report prepared for the use of the European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, July 2013.
- Eurobarometer (2014). “European Citizenship”, Report, Standard Eurobarometer 82/Autumn, Commissione europea. Disponibile all'indirizzo http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb82/eb82_citizen_en.pdf [ultimo accesso: 23 settembre 2016].
- Eurostat (2016). “LFS series – detailed annual survey results (lfsa)”, *Employment and unemployment (Labour Force Survey)*, database.
- Eurostat (2016). “LFS series – detailed quarterly survey results (lfsq)”, *Employment and unemployment (Labour Force Survey)*, database.
- Eurostat (2014), Share of young adults aged 18-34 living with their parents by age and sex - EU-SILC survey, 2014

- Ferrera, Maurizio, Valeria Fargion e Matteo Jessoula (2012). *Alle radici del welfare all'italiana – origini e futuro di un modello sociale squilibrato*, Collana storica della Banca d'Italia, I ed., Venezia: Marsilio.
- Friedman, Milton (1976). Prize Lecture: "Inflation and Unemployment" *Nobelprize.org*. Nobel Media AB 2014. Ultimo accesso 13 Aug 2016, URL: http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1976/friedman-lecture.html
- Geerdsen, Lars Pico (2006) "Is there a Threat Effect of Labour Market Programmes? A Study of ALMP in the Danish UI System", *The Economic Journal*, 116, 513, pp. 738-750. doi:10.1111/j.1468-0297.2006.01109.x
- Gros, Daniel (2014). "A Fiscal Shock Absorber for the Eurozone? Insurance with Deductible", *Intereconomics*, 2014/4, pp. 199-203, ZBW – Leibniz Information Centre for Economics.
- Gruber, Jonathan (1994). "The Consumption Smoothing Benefits of Unemployment Insurance", NBER Working Paper n. 4750.
- Governo della Repubblica italiana (2015). *Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati*, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183, D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 22, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale il 6 marzo 2015, n. 54.
- Governo della Repubblica italiana (2016). "Delega al Governo per il contrasto alla povertà, il riordino delle prestazioni e il sistema degli interventi sociali", *Disegno di legge*, disponibile all'indirizzo http://www.governo.it/sites/governo.it/files/testo_15.pdf [ultimo accesso 1 ottobre 2016].
- Harris, Jose (1972). *Unemployment and Politics*, Oxford: Clarendon Press.
- Hazans, Mihails (2011) "Informal Workers across Europe: Evidence from 30 Countries", IZA Discussion Paper No. 5871, IZA, luglio 2011.
- Hebous, Shafik e Alfons Weichenrieder (2015) "Towards a Fiscal Union? On the Acceptability of a Fiscal Transfer System in the Eurozone", White Paper no. 28, SAFE Policy Center, luglio 2015.
- Holmlund, Bertil (1998). "Unemployment Insurance in Theory and Practice", *Scandinavian Journal of Economics*, 100(1), Oxford: Blackwell Publishers, pp. 113-141.
- Holmlund, Bertil (2015). "Theoretical Aspects of Unemployment Insurance". Paper written for the Danish commission on unemployment insurance, 28 aprile 2015.

- Hecló, Hugh (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven and London: Yale University Press.
- Howell, David R., e Miriam Rehn (2009). “Unemployment compensation and high European unemployment: a reassessment with new benefit indicators”, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 25, n. 1, pp. 60-93.
- International Labour Organisation [ILO] (1934). *Recommendation concerning Unemployment Insurance and Various Forms of Relief for the Unemployed*. Adozione: Ginevra, 18th ILC session (23 giugno 1934). Disponibile all'indirizzo https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312382.
- International Labour Office [ILO] (1925). “Unemployment Insurance – Study of Comparative Legislation”, *Studies and Reports*, Series C (Employment and Unemployment), No. 10, Geneva.
- International Labour Office [ILO] (1955). “Unemployment Insurance Schemes”, *Studies and Reports*, New Series, No. 42, Geneva.
- Isaacs, Katelin P. e Julie M. Whittaker (2014). *Emergency Unemployment Compensation (EUC08): Status of Benefits Prior to Expiration* (CRS Report R42444). Washington, DC: Congressional Research Service.
- Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale [INPS] (2016). *XV Rapporto Annuale*, luglio 2015.
- INPS (2015). *ASDI assegno sociale di disoccupazione*, www.inps.it, accessibile all'indirizzo <https://www.inps.it/portale/default.aspx?sID=%3b0%3b5673%3b11492%3b&lastMenu=11492&iMenu=1&p4=2>
- INPS (2015). *Indennità di disoccupazione ASpI*, www.inps.it, accessibile all'indirizzo <https://www.inps.it/portale/default.aspx?sID=%3b0%3b5673%3b8127%3b&lastMenu=8127&iMenu=1&iNodo=8127&p4=2>
- INPS (2015). *Indennità di disoccupazione Dis-Coll*, www.inps.it, accessibile all'indirizzo <https://www.inps.it/portale/default.aspx?sID=%3b0%3b5673%3b11154%3b&lastMenu=11154&iMenu=1&iNodo=11154&p4=2>
- INPS (2015). *Indennità di disoccupazione Mini-ASpI*, www.inps.it, accessibile all'indirizzo <https://www.inps.it/portale/default.aspx?sID=%3b0%3b5673%3b8127%3b&lastMenu=8127&iMenu=1&iNodo=8127&p4=2>
- INPS (2015). *Indennità di disoccupazione NASpI*, www.inps.it, accessibile all'indirizzo <https://www.inps.it/portale/default.aspx?itemdir=11316>

- Istituto Nazionale di Statistica [Istat] (2016). Inattivi e tasso di inattività, I trimestre 2016, *Database I.Stat* [ultimo accesso 9 settembre 2016]
- Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori [Isfol] (2014). “Lo stato dei Servizi pubblici per l’impiego in Europa: tendenze, conferme e sorprese”, *Occasional Paper n.13/2014*, marzo 2014.
- Jara, H. Xavier, e Holly Sutherland (2014). “The implications of an EMU unemployment insurance scheme for supporting incomes”, *Research note 3/2013*, revised March 2014, DG Occupazione, affari sociali e inclusione della Commissione europea.
- Jessoula, Matteo e Patrik Vesán (2011). “Italy: limited adaptation of an atypical system”, in Jochen Clasen e Daniel Clegg (eds.), *Regulating the Risk of Unemployment: National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*, Pubblicato in Oxford Scholarship Online nel gennaio 2012. DOI:10.1093/acprof:oso/9780199592296.003.0008
- Jørgensen, Henning, e Per Kongshøj Madsen (2007). “Flexicurity and Beyond – Reflections on the Nature and Future of a Political Celebrity”, da Henning Jørgensen e Per Kongshøj Madsen (eds.), *Flexicurity and Beyond – Finding a new agenda for the European Social Model*, Copenhagen: DJØF Publishing.
- Juncker, Jean-Claude (2015). *Completare l’Unione economica e monetaria dell’Europa*, Relazione scritta in stretta collaborazione con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi e Martin Schulz (cd. “Rapporto dei cinque presidenti”), 22 giugno 2015. Disponibile all’indirizzo http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_it.pdf [ultimo accesso: 24 settembre 2016]
- Kvist, Jon (2015). *Reform of the Danish unemployment insurance scheme*, ESPN/Flash report, 2015/64, Brussels: European Commission.
- Lind, Jens (2009). “The End of the Ghent System as Trade Union Recruitment Machinery?”, *Industrial Relations Journal* 40 (6): 510–23. doi:10.1111/j.1468-2338.2009.00543.x.
- Madsen, Per Kongshøj (2005). *How can it possibly fly? The paradox of a dynamic labour market in a Scandinavian welfare state*, CARMA Research Paper 2005:2, Aalborg: Centre for Labour Market Research.
- Maselli, Ilaria (2016), “The Social Pillar already exists... but more effort is needed to strengthen it”, CEPS commentary, 9 marzo 2016. Scaricabile dall’indirizzo <https://www.ceps.eu/publications/social-pillar-already-exists%E2%80%A6-more-effort-needed-take-it-beyond-nucleus> [ultimo accesso: 23 settembre 2016]
- Mutual Information System on Social Protection [MISSOC] (2016). MISSOC Comparative Tables Database, X. Unemployment. Accessibile all’indirizzo

<http://www.missoc.org/MISSOC/INFORMATIONBASE/COMPARATIVETABLES/MISSOC/DATABASE/comparativeTableSearch.jsp>.

- Ministero dell'Economia e delle Finanze [MEF] (2016). "European Unemployment Benefit Scheme", agosto 2016, disponibile all'indirizzo http://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Unemployment_benefit_scheme_rev_2016.pdf [ultimo accesso: 25 settembre 2016].
- Mortensen, Dale (1977). "Unemployment Insurance and Job Search Decisions", *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 30, n. 4. pp. 505-517.
- Nickell, Stephen, Luca Nunziata e Wolfgang Ochel (2005). "Unemployment in the OECD since the 1960s. What Do We Know?", *The Economic Journal*, Vol. 115 (gennaio), pp. 1-27.
- Ocse [OECD] (2014). *Benefits and Wages: Country specific information*, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs.
- Ocse (2016), "National Accounts at a Glance", OECD National Accounts Statistics (database). DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/data-00369-en>
- Ocse (2016), "Labour Force Statistics: Summary tables", OECD Employment and Labour Market Statistics (database). DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/data-00286-en>
- Ocse (2016), "Labour market programmes: expenditure and participants", OECD Employment and Labour Market Statistics (database). DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/data-00312-en>
- Ocse (2016). *Economic Surveys: Denmark 2016*, OECD Publishing, Paris.
- Pareliussen, Jon K. (2014), "Overcoming Vulnerability of Unemployment Insurance Schemes", *OECD Economics Department Working Papers*, n. 1131, OECD Publishing.
- Parsons, Donald O., Torben Tranæs, Helen Bie Lilleør (2003). "Voluntary Public Unemployment Insurance", *CESifo Working Paper*, n. 1010, Category 4: Labour Markets, agosto 2003. Presentato al CESifo Workshop on Unemployment and Social Protection, giugno 2002
- Polanyi, Karl (1944). *The Great Transformation*, New York: Farrar&Rinehard (trad. it. *La Grande Trasformazione*, Torino: Einaudi, 3 ed. 2010).
- Regev, Tali (2012). "Unemployment compensation under partial program coverage", *Labour Economics*, Vol. 19, pp. 888-897.
- Repasi, René (2016). "Legal options and limits for the establishment of a European Unemployment Benefits Scheme", Presentazione nell'ambito della conferenza "Feasibility and Added Value of a European Unemployment Benefit Scheme" 11 luglio 2016, Bruxelles.

- Scruggs, Lyle (2002). “The Ghent System and Union Membership in Europe, 1970-1996” *Political Research Quarterly*, 55 (2): 275–97. doi:10.1177/106591290205500201.
- Scruggs, Lyle (2006). “The Generosity of Social Insurance, 1971-2002”, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 22, n. 3.
- Sjöberg, Ola (2010). “Social Insurance as a Collective Resource: Unemployment Benefits, Job Insecurity and Subjective Well-being in a Comparative Perspective”, *Social Forces*, Vol. 88, n. 3, pp. 1281–1304 (marzo 2010)
- Statistics Denmark (2016) “Labour force participation”, accessibili all’indirizzo: <http://www.dst.dk/en/Statistik/emner/tilknytning-til-arbejdsmarkedet>
- Statistics Norway (2014). “Income after tax for households”, Singles 45-64 years.
- Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering [Danish Agency for Labour Market and Recruitment] (2016a). *A-kassernes afregning af medlemsbidrag - Månedlig opgørelse pr. 1. januar 2016*, København, gennaio 2016. Disponibile all’indirizzo <http://star.dk/~media/STAR/Files/ServiceMenu/Tilsyn-og-kontrol/Tilsyn-med-a-kasser/A%20kassernes%20medlemstal/2016/MASTER%20januar%202016%20pdf.ashx> [ultimo accesso: 8 settembre 2016]
- Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering [Danish Agency for Labour Market and Recruitment] (2016b). *Hvem kan få efterløn?*, borger.dk, accessibile all’indirizzo <https://www.borger.dk/Sider/Kan-jeg-faa-efterloen.aspx> [ultimo accesso: 8 settembre 2016]
- Toft, Christian (1995). “State actions, trade unions and voluntary unemployment insurance in Great Britain, Germany and Scandinavia, 1900-1934”, *European Economic Review*, 39, p. 565-574.
- U.S. Department of Labor (n.d.). *Conformity requirements for State UC Laws: Experience rating*. workforcesecurity.doleta.gov, disponibile all’indirizzo http://workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/pdf/uilaws_exper_rating.pdf [ultimo accesso: 4 settembre 2016]
- U.S. Social Security Administration e ISSA (2014). *Social Security Programs Throughout the World, Americas 2013*. SSA Publication N. 13-11804, Washington.
- U.S. Social Security Administration e ISSA (2015). *Social Security Programs Throughout the World, Asia and the Pacific 2014*. SSA Publication No. 13-11802, Washington.
- U.S. Social Security Administration e ISSA (2015). *Social Security Programs Throughout the World, Europe 2014*. SSA Publication N. 13-11801, Washington.
- Uddannelses- og Forskningsministeriet [Ministero dell’Istruzione e della Ricerca] (n.d.). *State Educational Grant and Loan Scheme (SU)*, www.su.dk. Disponibile all’indirizzo

<http://www.su.dk/english/state-educational-grant-and-loan-scheme-su/> [ultimo accesso: 21 settembre 2016]

- Vandenbroucke, Frank e Chris Luigjes (2016). “Institutional moral hazard in the multi-tiered regulation of unemployment and social assistance benefits and activation – a summary of eight country case studies”, Paper written for Task 1A of the research project ‘*Feasibility and Added Value of a European Unemployment Benefit Scheme*, CEPS e DG Occupazione, Affari Sociali e Inclusione della Commissione europea, febbraio 2016.
- Vision Europe (2015), *Welfare state reforms – mapping citizens’ opinion: An opinion survey in eight European countries*, Rapporto commissionato dal Vision Europe Summit.
- Visser, Jelle (2015). *ICTWSS Database*, versione 5.0. Amsterdam: Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies AIAS.
- Vroman, Wayne (2010). *The Role of Unemployment Insurance As an Automatic Stabilizer During a Recession*, Report, IMPAQ International, luglio 2010.
- Whittaker, Julie M. (2012). *The Unemployment Trust Fund (UTF): State Insolvency and Federal Loans to States*, Congressional Research Service, 20 settembre 2012. Disponibile all’indirizzo <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/RS22954.pdf> [ultimo accesso: 3 settembre 2016]
- Whittaker, Julie M. e Katelin P. Isaacs (2015). *Unemployment insurance: Programs and benefits* (CRS Report RL33362). Washington, DC: Congressional Research Service.
- Willoughby, William Franklin (1897). “Insurance Against Unemployment”, *Political Science Quarterly*, Vol 12, No. 3 (Sep. 1897), pp. 476-489.
- Winkelmann, Liliana e Rainer Winkelmann (1998). “Why are the Unemployed So Unhappy? Evidence from Panel Data”, *Economica*, New Series, Vol. 65, n. 257 (febbraio 1998), pp. 1-15.
- Young, Cristobal (2012). “Losing a Job: The Nonpecuniary Cost of Unemployment in the United States”, *Social Forces* Vol. 91, n. 2, pp. 609–634.

Riassunto

Capitolo 1. Dal volontarismo alla contribuzione obbligatoria: nascita ed evoluzione dell'assicurazione di disoccupazione

L'assicurazione di disoccupazione nasce dall'iniziativa mutualistica delle organizzazioni dei lavoratori nel corso del XIX secolo. Essa emerge in risposta a un'esigenza nuova, propria della allora neonata economia industriale: il sostegno al reddito per coloro che, persa involontariamente la propria occupazione, si ritrovano senza alcuna forma di sostentamento, non potendo ricorrere né all'agricoltura di sussistenza né alle forme assistenziali proprie dell'economia e della società rurali.

Già i primi fondi sindacali sperimentano problematiche che si riveleranno centrali nella storia dell'assicurazione di disoccupazione. Il rischio di perdere il posto di lavoro, e di conseguenza la propensione a iscriversi ai fondi, non sono distribuiti equamente: e in questo sistema erano spesso proprio i lavoratori ad alto rischio a risultare scoperti, perché non organizzati da alcun sindacato o perché non sufficientemente capitalizzati per garantire le prestazioni a chi ne ha bisogno.

A inizio XX secolo si sviluppa così un movimento diffuso per l'introduzione di un'assicurazione di disoccupazione organizzata o sostenuta finanziariamente dal settore pubblico. Le prime esperienze di sistema interamente amministrato da un ufficio pubblico si registrano in Svizzera, nelle cittadine di Berna (1893) e San Gallo (1894). Il primo, a iscrizione volontaria, riscontrò una ridotta attenzione da parte dei lavoratori locali, raccogliendo solo poche centinaia di iscritti ogni anno. Lo schema di San Gallo è il primo della storia a prevedere un'iscrizione obbligatoria da parte di intere categorie di lavoratori: questo si rivelerà uno schema difficile da amministrare e venne sospeso dopo solo un anno e mezzo. Entrambi i sistemi soffrivano di difetti tipici dell'assicurazione di disoccupazione: nel primo, dati i bassi costi di iscrizione, solo i lavoratori più ad alto rischio avevano partecipato; nel secondo, i lavoratori industriali, per cui allora il rischio di disoccupazione era trascurabile, tendevano a evadere l'obbligo contributivo. In entrambi i casi, i beneficiari tendevano a sfruttare i trasferimenti fino alla loro scadenza e rimettersi alla ricerca di lavoro solo dopo di essa.

Nei primi anni le problematiche che apparivano più sensibili erano l'inequiva distribuzione di rischi e costi tra lavoratori e la necessità di controllare che i beneficiari procedessero a una ricollocazione più rapida possibile. Gli schemi sindacali sembravano in grado di raggiungere questi obiettivi, a patto che fosse garantito loro un sostegno finanziario da parte delle autorità: era di questo tipo la prima *success story* di assicurazione di disoccupazione, uno schema sindacale

sussidiato introdotto nel comune di Gent (Belgio) nel 1901. Molte altre città e province imitarono la soluzione lì adottata, tanto che questa forma di assicurazione divenne universalmente nota come “modello Ghent”.

Ispirati al modello Ghent furono i primi schemi di assicurazione di disoccupazione introdotti su tutto un territorio nazionale. Ad adottare questa soluzione furono sia paesi con una comprovata tradizione di assistenza mutualistica, come la Danimarca (1907), e altri in cui i fondi sindacali erano ancora poco sviluppati, come la Francia (1905).

Altri paesi, in primis il Regno Unito (1911) optarono per un'assicurazione obbligatoria, applicabile a larghe categorie di lavoratori e che non prevedeva la mediazione delle organizzazioni sindacali. La ragione era il problema che si sarebbe dimostrato poi letale per il modello Ghent: in molti paesi i fondi sindacali non erano in grado di coprire una percentuale significativa dei lavoratori, limitandosi peraltro a categorie relativamente privilegiate come i lavoratori industriali *skilled* ad alto tasso di sindacalizzazione ed elevata sicurezza occupazionale.

Dagli anni '20 in avanti gli schemi obbligatori gestiti dallo Stato iniziarono ad avere il sopravvento su quelli sindacali sussidiati: decisiva fu la Grande Depressione e la disoccupazione di massa da questa generata. Gli Stati Uniti, che non avevano un sistema sviluppato di fondi sindacali, introdussero nel 1934 un quadro organizzativo federale che permise la creazione di un particolare meccanismo di assicurazione di disoccupazione multi-livello, gestito in larga autonomia dagli stati membri, sopravvissuto nelle sue caratteristiche chiave ancora oggi. La Seconda Guerra Mondiale sancì la fine del modello Ghent in quasi tutti i paesi europei, mentre l'assicurazione di disoccupazione obbligatoria si era ormai diffusa in tutto il mondo.

La rapida parabola dell'assicurazione di disoccupazione volontaria mise in luce le particolari caratteristiche di questa prestazione sociale. All'assicurazione di disoccupazione non sono infatti applicabili molte delle condizioni che rendono possibile per un privato offrire un servizio di protezione dal rischio: la probabilità di entrare in stato di disoccupazione non è casuale – ma determinata dalle caratteristiche degli individui e dallo stato del mercato del lavoro – e in alcuni casi può essere talmente alta da essere sostanzialmente non assicurabile. Lo status di rischio degli individui, e la loro propensione a rientrare nel mercato del lavoro, sono inoltre determinati da fattori inosservabili, comportamentali, che non possono essere rilevati facilmente e in modo efficiente da un assicuratore. Utilizzando il *track-record* occupazionale come indicatore, alcune categorie come i più giovani risultano sistematicamente svantaggiate a prescindere dalle loro capacità; inoltre, è spesso impossibile distinguere efficientemente tra un beneficiario che cerca genuinamente una nuova occupazione e uno che si limita a ricevere il sussidio finché ne ha la possibilità. In altre

parole, l'assicurazione di disoccupazione è una prestazione soggetta a un elevato rischio di azzardo morale.

Per ragioni di efficienza si rivela necessaria un'assicurazione obbligatoria, generosamente finanziata da contributi e tassazione generale. Dato che non è possibile stabilire un "premio", una tariffa di iscrizione diversificata per rischio di disoccupazione, le prestazioni erogate non saranno strettamente legate ai contributi versati e allo status di rischio individuale, ma avranno una forte componente redistributiva, di "assicurazione sociale".

Nonostante queste criticità, tre paesi nord-europei (Danimarca, Svezia e Finlandia) hanno mantenuto fino ad oggi una forma di assicurazione volontaria sul modello Ghent. Si tratta di casi molto particolari, la cui deviazione è spiegata dalle condizioni politiche verificatesi nel primo e secondo dopoguerra. I sindacati, già forti di un'esperienza mutualistica consolidata e partecipata, erano riusciti a ottenere non solo un elevato livello di copertura ma anche a garantire una massiccia iscrizione degli assicurati alle loro organizzazioni; queste erano a loro volta legate geneticamente alle forze politiche dominanti dell'epoca. C'era dunque un interesse politico a sostenere l'attività dei fondi, per massimizzarne *membership* e potere negoziale: il processo è gradualmente risultato in un sostegno finanziario da parte delle autorità pubbliche molto significativo. I sistemi Ghent moderni sono dunque formalmente gestiti da organizzazioni private, ma in grande maggioranza finanziati con denaro pubblico, e in grado di coprire una percentuale della popolazione persino superiore a quanto raggiunto dagli schemi di assicurazione obbligatoria in molti paesi.

Capitolo 2. L'assicurazione di disoccupazione oggi: i modelli nei paesi Ocse

Tutti i paesi membri dell'Ocse – tranne il Messico – dispongono di uno schema di protezione contro il rischio di disoccupazione a carattere nazionale. Questi schemi hanno in comune la caratteristica di essere organizzati dagli uffici pubblici e a iscrizione obbligatoria – con le tre eccezioni nordiche che conosciamo – ma per il resto hanno ben poco in comune tra loro.

Possiamo distinguere le caratteristiche costitutive di questi schemi in aspetti di "input" e di "output". Gli aspetti di *input* riguardano i metodi di contribuzione al sistema, i meccanismi di finanziamento nel loro complesso e la popolazione potenzialmente beneficiaria ("eligibile") per le prestazioni. Gli aspetti di *output* riguardano strettamente l'erogazione delle prestazioni: il livello di compensazione del precedente reddito da lavoro ("tasso di sostituzione"), la durata massima di ricezione dei benefit, e la spesa complessiva per amministrazione e trasferimenti in denaro.

Alcuni paesi – Australia e Nuova Zelanda – non sono dotati propriamente di uno schema di assicurazione di disoccupazione, in quanto non prevedono alcun obbligo contributivo per il

beneficiario. Gli schemi legati allo status occupazionale, ma non contributivi (dunque, più universali) e generalmente soggetti al test dei mezzi di sostentamento del beneficiario (*means-testing*) sono chiamati di “assistenza di disoccupazione” (*unemployment assistance*): molti paesi prevedono una prestazione di questo tipo al fianco dell’assicurazione di disoccupazione, che aiuta a estendere la copertura del sussidio anche a parti della popolazione che non ne avrebbero diritto. In quasi tutti i paesi Ocse esistono inoltre schemi di assistenza sociale rivolti a chi si trova in stato di povertà, che assolvono talora una funzione simile ai sussidi di disoccupazione.

Dal punto di vista del finanziamento è possibile individuare le combinazioni di fonti più varie: contributi degli iscritti, imposizione sui datori di lavoro e intervento della tassazione generale. In alcuni paesi, come Stati Uniti e Italia, il costo del sistema ricade quasi esclusivamente sui datori di lavoro; in altri, come la Danimarca, la contribuzione spetta principalmente agli assicurati. Anche le aliquote richieste a lavoratori e datori di lavoro sono molto diverse tra paese e paese, talvolta (es. Francia, Spagna, Stati Uniti) pesando significativamente sul carico fiscale. Talvolta non è previsto alcun intervento da parte della tassazione generale, nella maggior parte di questi sistemi è anche prevista una forma di integrazione da parte dello Stato, che può essere fissa o coprire nella sua interezza eventuali deficit.

Caratteristica propria dell’assicurazione di disoccupazione è il requisito contributivo per la fruizione dello schema, definito come il rapporto tra un tempo minimo passato in stato di occupazione rispetto a un periodo di riferimento. Questo varia notevolmente tra Stato e Stato: nella maggior parte dei casi il requisito lavorativo è compreso tra i sei e i dodici mesi, ma sono previste eccezioni in senso più o meno restrittivo. Anche per il periodo di riferimento si riscontrano importanti differenze: nella maggior parte dei casi il rapporto è circa 1:2, ma si riscontrano significative differenziazioni anche all’interno degli stessi sistemi nazionali, in cui diversi periodi contributivi danno accesso a prestazioni di durata e generosità diverse.

Sulla base di questi criteri di eleggibilità formali e sostanziali è possibile abbozzare una classificazione di policy (par. 2.2.3). L’impressione è quella di una notevole variabilità, anche tra paesi prossimi geograficamente e culturalmente. Tenzialmente i paesi del Nord e Centro-Europa hanno i sistemi meno restrittivi – anche quando del tutto o in parte a iscrizione volontaria – e i paesi europei più periferici, come Irlanda, Slovacchia e Italia, prevedono le limitazioni più importanti per numero di categorie coperte e trascorsi contributivi abilitanti. Esistono però delle significative eccezioni, come il Portogallo; nel complesso è possibile trovare requisiti contributivi deboli ma più categorie escluse, e viceversa.

Passando al lato di *output*, la variabilità istituzionale si fa ancora più accentuata. Il livello effettivo di generosità dei benefit, funzione del tasso di sostituzione del precedente reddito e della

durata massima delle prestazioni, varia significativamente tra paese e paese. Anche in un singolo sistema si evidenziano grandi variazioni su questo versante: in assoluto, non è possibile dire quanto generoso è un sistema di assicurazione di disoccupazione senza sapere chi riceve i benefit e per quanto tempo. Il tasso di sostituzione effettivo può dipendere dal reddito pregresso del beneficiario, dalla durata della contribuzione, e dalla stessa durata del periodo di erogazione, in quanto i tassi di sostituzione nominali hanno talvolta un profilo decrescente.

Nonostante la difficoltà di riportare il concetto di “generosità” a fattore comune, è possibile presentare alcune metriche fondamentali, come la variazione della durata massima prevista per l'erogazione dei sussidi. In alcuni paesi, come l'Ungheria, le prestazioni sono sempre molto brevi, con un minimo di cinque settimane e un massimo di tredici. Altri prevedono minimi molto alti (Danimarca, due anni) o addirittura, come il Belgio, non stabiliscono nessun limite. I più interessanti sono i casi in cui la durata massima più breve e più lunga, variabile a seconda delle caratteristiche del beneficiario, sono più distanti tra loro, come in Francia, Paesi Bassi e Spagna.

Seguendo i criteri Ocse, il tasso di sostituzione effettivo è presentato in questo elaborato in due modi: nel primo giorno di eleggibilità per le prestazioni e in media su cinque anni di prestazioni. Vengono presi i casi di individui rappresentativi che percepivano, prima dell'ingresso in disoccupazione, uno stipendio pari rispettivamente al 66%, 100% e 150% della media nazionale. Inoltre, viene considerata la situazione familiare dell'individuo – la presenza di un partner e figli dipendenti a carico – e l'eventuale eleggibilità per altri benefit a carattere non contributivo accessibili ai disoccupati, che può potenzialmente far lievitare il reale livello di compensazione.

Il tasso di sostituzione netto varia enormemente tra Stato e Stato, con picchi vicini al 90% e punti più bassi abbondantemente inferiori al 50% – con il Regno Unito che spicca per scarsa generosità. Molto interessante è la variazione di questo tasso con la crescita del salario dell'individuo rappresentativo preso come riferimento: in alcuni paesi il tasso resta identico per tutte le categorie, o addirittura cresce per i più ricchi; in altri è al suo massimo tra le fasce più povere e poi declina più o meno bruscamente. Si evince che in questi due gruppi di Stati l'assicurazione di disoccupazione ha una funzione diversa: nei primi, di stabilizzazione dei redditi dell'intera popolazione; nei secondi, principalmente di misura di contrasto alla povertà.

Includendo trasferimenti assistenziali a carattere non contributivo, per molti paesi il tasso di sostituzione cambia significativamente. Due esempi: in Regno Unito gran parte della compensazione effettiva per i disoccupati non viene dal sussidio di disoccupazione, ma da altro genere di sussidi *targeted*, in particolar modo quelli all'alloggio. In Danimarca, il tasso di sostituzione per le fasce più ricche aumenta significativamente, rivelando l'esistenza di significative prestazioni di *welfare* non connesse a reddito e status lavorativo.

Il tasso di compensazione nel lungo periodo dipende principalmente dalla durata dei benefit: spicca dunque il Belgio, dove non è previsto limite massimo. Altri paesi, offrendo forme di assistenza non contributiva senza limiti di tempo, mantengono una generosità apprezzabile durante tutto il periodo delle prestazioni. Aggiungendo anche sussidi non di disoccupazione, gran parte dei paesi prevedono livelli elevati di compensazione per tutto il periodo, con delle significative eccezioni: da segnalare il caso dell'Italia, che non prevede pagamenti a carattere assistenziale universalmente accessibili, e che quindi ha un tasso di sostituzione inferiore al 10% in cinque anni, essenzialmente identico a quanto garantito dalla sola assicurazione di disoccupazione.

L'ultima misura su cui i paesi Ocse differiscono molto marcatamente è il peso relativo della spesa in assicurazione di disoccupazione sul Pil. È molto raro che tali spese superino regolarmente l'1%, a meno che non si verifichino gravi situazioni di crisi occupazionale. Tale spesa viene presentata in questa sede prendendo a riferimento tre anni: il 2007, il 2010 (picco della crisi) e il 2014, l'ultimo disponibile. Nel 2007, in gran parte degli Stati Ocse il rapporto sul Pil oscillava intorno allo 0,5%; solo in alcuni sistemi che prevedono durata particolarmente lunga questo superava l'1%. La spesa in assicurazione di disoccupazione è però principalmente funzione non della generosità dei benefit, ma del livello di disoccupazione generale: nel 2010, anno di picco della crisi, quasi tutti i paesi registrano incrementi dei costi a due o tre cifre. Questo incremento dipende sia dall'aumento repentino della disoccupazione registrato in quell'anno che da aggiornamenti legislativi intervenuti in corrispondenza della crisi per garantire un sostegno finanziario adeguato alla nuova popolazione di disoccupati.

Confrontare 2010 e 2014 fa emergere interessanti differenze tra Stati: mentre in molti le spese si sono riassorbite rapidamente, altri fanno ancora registrare dati simili a quanto riscontrato nel 2010. I primi sono essenzialmente quelli in cui il tasso di disoccupazione è ritornato a livelli pre-crisi o inferiori (come Germania, Stati Uniti, Svezia); i secondi quelli che hanno subito shock occupazionali più intensi, che hanno distrutto permanentemente molti posti di lavoro. Ora il paese che consistentemente spende di più sul PIL è la Spagna; l'Italia, in seguito a significative innovazioni normative intervenute proprio negli anni di crisi, è al quarto posto con oltre l'1%.

L'incremento della spesa in prestazioni di disoccupazione è meglio catturato sommando all'assicurazione anche i trasferimenti non contributivi, che in alcuni paesi hanno un peso relativo molto significativo. Sommando *unemployment insurance* e *unemployment assistance*, superano il 2% del PIL Spagna, Paesi Bassi, Finlandia, e Irlanda: quest'ultima si caratterizza per spese in *unemployment assistance* proporzionalmente molto più elevate che in qualsiasi altro paese, a controbilanciare rigidi requisiti d'accesso alle prestazioni contributive.

In conclusione di questa rassegna, osserviamo che le differenze tra i paesi europei sono talmente marcate da rendere assolutamente indistinguibili coloro che sono parte dell'Unione europea e della stessa Unione economica e monetaria. In questo gruppo si evidenziano ancora grandi differenze nella percentuale della popolazione effettivamente eligibile, nella generosità delle prestazioni, nei costi. I vincoli di bilancio a cui i paesi membri dell'area euro sono sottoposti rendono difficili non solo fenomeni di convergenza, ma anche adeguare i sistemi di benefit qualora questi si rivelassero inadeguati durante una crisi. Una soluzione a questo problema, similmente a quanto accade negli Stati Uniti d'America, potrebbe essere l'introduzione di una forma di assicurazione europea centralizzata: le soluzioni tecniche proposte e le notevoli difficoltà connesse sono presentate nel capitolo 5.

Capitolo 3. Perché è difficile valutare l'efficacia dell'assicurazione di disoccupazione

Lo studio degli elementi costitutivi dei sistemi di assicurazione di disoccupazione mostra che è molto difficile effettuare un confronto sistematico tra essi: non siamo di fronte a un modello unico con specificità nazionali, ma a una moltitudine di approcci anche drasticamente divergenti. Per trovare una caratteristica comune bisogna dunque risalire alla funzione dell'assicurazione: fornire agli individui una forma di protezione dal rischio di perdita del reddito da lavoro. È possibile dunque dire che uno schema nazionale di assicurazione di disoccupazione "funziona" quando garantisce una protezione adeguata da questo rischio: ossia, se la compensazione monetaria è adeguata e disponibile a tutti.

Non è opportuno però limitarsi a criteri di valutazione così elementari: bisogna anche tenere conto di quanto l'assicurazione di disoccupazione costa. Prima di tutto, in termini monetari, anche se la proprietà di crescere significativamente di importanza nei periodi di crisi occupazionale è centrale per il funzionamento dell'assicurazione. D'altra parte, alcune dimensioni di costo sono prettamente non monetarie: per alcuni effetti negativi dello stato di disoccupazione la compensazione del reddito non è sufficiente. È comprovato, ad esempio, che la disoccupazione in sé causa effetti negativi sul benessere psicologico e sulle competenze degli individui: se l'assicurazione di disoccupazione incentivasse le persone a rimanere senza lavoro più a lungo, questi e la società pagherebbero un costo non facilmente misurabile, ma significativo.

L'aspetto più studiato di effetto deteriore dell'assicurazione di disoccupazione è la relazione tra tasso di sostituzione e di disoccupazione. Un livello di compensazione del reddito precedente troppo generoso aumenta il salario minimo che un individuo è disposto ad accettare per assumere una nuova occupazione (*reservation wage*). Ciò può influire sul livello di disoccupazione generale,

sia prolungando la durata media dei periodi di disoccupazione, che ponendo una pressione verso l'alto sui salari, e dunque disincentivando le imprese ad assumere nuovi lavoratori. La ricerca economica, in particolare negli anni '80 e '90, ha frequentemente riscontrato un significativo effetto di tassi di sostituzione elevati sul tasso di disoccupazione: di conseguenza, il suggerimento di policy dominante all'epoca era di riorientare gli schemi nazionali di assicurazione di disoccupazione verso l'incentivo al rapido reinserimento nel mondo del lavoro, riducendone prima di tutto la generosità.

Questa corrente intellettuale ha avuto successo, ma anche raccolto numerose critiche. Il concetto di *reservation wage* mal si coniuga con le reali caratteristiche degli schemi di assicurazione di disoccupazione: in genere ai disoccupati non è possibile rifiutare offerte di lavoro a piacimento. Individui pienamente razionali, inoltre, dovrebbero essere in grado di concepire gli effetti negativi che la prolungata mancanza del posto di lavoro ha sul loro benessere e sulle prospettive future di guadagno. Ancora, tassi di sostituzione generosi possono far crescere il tasso di disoccupazione anche accelerando i passaggi dallo stato di inattività a uno di ricerca attiva, oppure spingere i disoccupati non in possesso dei requisiti per il sussidio a cercare più attivamente lavoro per qualificarsi nuovamente per esso: questo *entitlement effect* può dunque invero riavvicinare una popolazione marginalizzata al mondo del lavoro.

Un filone di ricerca più recente, ma promettente, studia gli effetti di benessere dell'assicurazione di disoccupazione. Alcuni studi evidenziano ricadute positive sul benessere fisico e psicologico percepito dai beneficiari; ma dimostrano anche che chi attraversa un periodo di disoccupazione subisce conseguenze avverse sulla propria identità personale e sulla percezione soggettiva delle proprie capacità indipendentemente dai trasferimenti che riceve. Tali effetti anzi permangono, in piccola parte, anche quando l'individuo ha trovato un nuovo impiego.

La sola esistenza di un'assicurazione di disoccupazione generosa sembra avere significative ricadute positive di benessere non tanto sui disoccupati, quanto sugli occupati: la consapevolezza di poter ricorrere a un generoso schema di compensazione del reddito riduce un fattore di stress cronico per chi lavora, fonte di malessere psichico simile a quanto percepito dai disoccupati. L'ipotesi, dunque, è che lavoratori più sicuri, grazie alla *safety net* fornita dai sussidi per cui sono eligibili, siano più soddisfatti del loro lavoro e più produttivi. Se l'assunzione che benessere soggettivo e produttività coincidano è corretta, un sistema di benefit di disoccupazione generosi può comportare benefici economici e sociali netti per tutti, beneficiari e non beneficiari, che potenzialmente controbilanciano le conseguenze negative di un tasso di disoccupazione più elevato.

Un altro campo di ricerca sull'assicurazione di disoccupazione riguarda le sue conseguenze macroeconomiche. Durante una crisi, l'assicurazione rappresenta un importante "stabilizzatore automatico": i pagamenti di disoccupazione permettono ai beneficiari di mantenere un livello di

consumi più alto, che ha ricadute positive su tutta l'economia locale; un *reservation wage* più alto può implicare anche che, al rientro nel mercato del lavoro, l'individuo sarà stato in grado di ottenere un salario più elevato, con un ulteriore effetto positivo sui consumi.

Non si sa molto, però, su quanto sia significativo l'impatto dell'assicurazione di disoccupazione sui consumi individuali: la poca ricerca sul tema sembra evidenziare la sua rilevanza, ma anche che non vale per tutti allo stesso modo. L'ampiezza dell'effetto potrebbe dipendere dal tasso di risparmio degli individui, ma potrebbe anche evidenziarsi una relazione inversa, con i benefit di disoccupazione che rendono un elevato risparmio privato non necessario, causando un processo di *crowding-out*. A livello macroeconomico, è possibile inoltre assumere che uno schema avrà un maggiore impatto di stabilizzazione se le prestazioni sono di lunga durata, anche se l'impatto andrà a dissiparsi con il passare del tempo. Soprattutto, l'effetto sarà massimizzato se la popolazione eligibile per i benefit è più grande possibile, o comunque quella che ne ha più bisogno.

Consci delle problematiche qui espresse, con gli strumenti a nostra disposizione è possibile fornire una prima valutazione dell'efficacia di un sistema di assicurazione di disoccupazione. Prima di tutto, le prestazioni offerte devono essere "adeguate": devono essere accessibili alla più larga percentuale della popolazione possibile e offrire un livello di compensazione accettabile – anche se quest'ultimo è difficile da definire in maniera oggettiva, e dipende largamente da preferenze nazionali e dalla contemporanea previsione di altre prestazioni assistenziali. Nel fare questo, l'assicurazione non deve causare distorsioni significative nel mercato del lavoro. Se il tasso di disoccupazione e in particolar modo quello di lungo periodo rimangono bassi, si può considerare questa condizione essenzialmente rispettata: l'assicurazione assolve dunque alla sua funzione efficacemente assieme alle altre istituzioni del mercato del lavoro. Inoltre, è necessario occuparsi degli aspetti finanziari del sistema: la spesa non deve incamminarsi su una traiettoria crescente e insostenibile nel lungo periodo e, se necessario, deve esserci spazio per future espansioni.

In mancanza delle condizioni predette, un sistema di assicurazione di disoccupazione è poco resiliente, perché soggetto a continue pressioni per il suo mutamento: politiche, se le prestazioni sono percepite come troppo basse o non accessibili a buona parte degli individui, e finanziarie, se i conti pubblici non sono in grado di sostenere un numero strutturalmente elevato di beneficiari o il loro rapido incremento.

Capitolo 4. Due modelli di assicurazione di disoccupazione a confronto: i casi di Danimarca e Italia

Considerate le grandi problematiche, sopra esposte, nel confrontare le performance anche di sistemi di assicurazione simili, può essere utile comparare due sistemi chiaramente diversi tra loro. Dal punto di vista delle politiche del lavoro, Danimarca e Italia rappresentano quasi degli opposti: il primo è un paese ad alto tasso di occupazione generale, femminile e giovanile, con un mercato del lavoro flessibile e dinamico e un generoso, istituzionalizzato sistema di *income protection*. L'Italia è caratterizzata invece da un livello di occupazione basso, da un mercato del lavoro segmentato, con livelli di protezione disomogenei, e il suo attuale schema di assicurazione di disoccupazione è di molto recente introduzione.

Dal punto di vista strettamente legale, quest'ultimo è oggi non più così dissimile dallo schema in vigore in Danimarca rispetto a quanto fosse 25 anni fa: una comparazione tra i due schemi, un tempo inimmaginabile, è oggi teoricamente possibile. Sia lo schema volontario danese (*dagpenge*) che quello obbligatorio italiano (ASpI e Mini-ASpI, dal 2017 interamente sostituiti dalla NASpI, già in parte in vigore) prevedono un tasso di sostituzione nominale molto alto – 90% in Danimarca, 75% in Italia – ma, a causa della previsione di un tetto al massimo delle prestazioni erogabili per mese relativamente basso, questo vale solo per i lavoratori più poveri. La durata massima possibile delle prestazioni è ora la stessa: in Danimarca, nel corso degli ultimi vent'anni, è stata gradualmente ridotta da nove anni a due; in Italia, con la NASpI, la lunghezza della prestazione dipende dai trascorsi lavorativi negli ultimi quattro anni: chi ha versato contributi di disoccupazione per quattro anni consecutivi avrà dunque diritto a due anni di sussidio.

Permangono differenze considerevoli, non solo nelle caratteristiche generali del mercato del lavoro. In Italia, la funzione di compensazione del reddito da lavoro è per una parte significativa svolta da schemi a carattere corporativista, che coprono solo i lavoratori di specifici settori. L'esempio principe è la Cassa Integrazione Guadagni, tecnicamente non una prestazione di disoccupazione – perché il rapporto di lavoro viene solo parzialmente o temporaneamente interrotto – ma che di fatto assume una funzione tipica degli schemi di assicurazione di disoccupazione nei paesi, come la Danimarca, in cui pochi sono gli impedimenti formali all'interruzione unilaterale dei rapporti di lavoro: la copertura dei licenziamenti temporanei. La Danimarca inoltre differisce profondamente dall'Italia perché i disoccupati possono accedere anche a un'articolata rete di sussidi non di disoccupazione: in particolar modo una generosa forma di assistenza sociale (*kontanthjælp*), che funge da sussidio di ultima istanza per chi non ha i requisiti per l'assicurazione volontaria.

L'analisi si articola in tre parti: adeguatezza dei sistemi, distinta in copertura e generosità, relazione con il mercato del lavoro, equilibrio finanziario. Dato che la fase di mutamento strutturale degli ammortizzatori sociali in Italia deve ancora terminare, spesso lo studio del caso italiano può solo limitarsi a valutare le intenzioni delle recenti innovazioni normative: la consolidata esperienza danese può comunque fornire una buona guida per l'analisi.

Copertura

Il tema su cui è più interessante confrontare Danimarca e Italia è la copertura dei benefit. Questa dà luogo a un interessante paradosso: storicamente, lo schema volontario danese è sempre stato accessibile a una fascia della popolazione più ampia di quanto raggiunto dallo schema obbligatorio italiano.

Nonostante costi di iscrizione non trascurabili, circa il 70% di tutti i lavoratori attivi danesi – 80%, se escludiamo dal conto i beneficiari di altre forme di sussidio – sono iscritti a una cassa di disoccupazione, che, in una versione modernizzata del sistema Ghent, eroga i sussidi direttamente agli iscritti grazie a un considerevole finanziamento dello Stato, e sulla base di un'estesa regolamentazione. La piena copertura non è raggiunta perché il tasso di partecipazione ai fondi è molto più basso della media tra i più giovani, i più poveri e i più ricchi.

Il modello danese ha iniziato a fronteggiare significativi deficit di copertura in seguito a un'importante e controversa riforma che ha avuto luogo nel 2011: la durata massima delle prestazioni è stata ridotta a due anni, il criterio contributivo per l'ottenimento dei benefit portato a un anno in due anni (oggi riportato a tre anni). In seguito a questa riforma, molte migliaia di persone, ben 30.000 nel solo 2013, hanno perso l'eligibilità per i benefit e non sono stati generalmente in grado di maturarla negli anni successivi. Si rischia così di creare gruppi di individui permanentemente esclusi dallo schema, cosa che ha richiesto ulteriori aggiustamenti negli anni successivi, come l'introduzione di un inedito schema di *unemployment assistance* che offre prestazioni ridotte per ulteriori due anni a chi ha utilizzato i benefit per intero.

In Italia non è semplice calcolare l'esatto numero degli eligibili per i sussidi, ma vari studi hanno messo in evidenza un deficit di copertura storicamente molto importante, anche nell'ordine del 50% dei lavoratori. In particolare, lo schema in vigore durante gli anni 2000 era profondamente discriminatorio nei confronti dei lavoratori "atipici", la nuova categoria emersa in seguito alle grandi riforme dei contratti di lavoro degli anni '90 e 2000. Se i lavoratori "tipici", con un contratto a tempo pieno e indeterminato, non avevano particolari problemi a qualificarsi per le prestazioni, la gran parte degli atipici non risultava eligibile. Per coprire questa categoria è stato necessario

disporre schemi assicurativi a requisiti ridotti, con criteri di accesso molto facili da soddisfare, ma generosità e/o durata delle prestazioni inferiore a quanto previsto dagli schemi regolari. La nuova NASpI incorpora questo principio: il requisito minimo di eleggibilità di 13 settimane, tra i più bassi d'Europa, abilita a ricevere una prestazione della durata di un mese e mezzo, a sua volta una delle più brevi.

Un'altra ragione centrale della differenza di copertura tra Danimarca e Italia è il trattamento dei lavoratori autonomi: in Danimarca questi possono iscriversi alle casse di disoccupazione e ricevere i benefit, pur se con regole particolari; in Italia sono generalmente scoperti. Dato il molto diverso peso dell'occupazione autonoma nei due paesi – in Italia supera il 25% – questo influisce notevolmente sul numero di individui coperti dagli schemi. Il tema è particolarmente importante per via delle forme lavorative para-subordinate diffuse in Italia, funzionalmente equivalenti al lavoro dipendente ma formalmente autonome. È oggi previsto uno schema che copre i collaboratori coordinati e continuativi, chiamato Dis-Coll, molto simile alla NASpI: ma questo, che va rifinanziato di anno in anno, ancora non può essere definito una misura “di sistema”.

Infine, l'Italia ha il problema di un altissimo tasso di inattività: non occupati e non ufficialmente registrati presso i servizi per l'impiego come disoccupati. Gli inattivi non sono eleggibili per i benefit, ma potrebbero trovare sostentamento nel mercato del lavoro informale. Se, attratti da sussidi più generosi, i lavoratori “in nero” potrebbero nuovamente registrarsi: da un lato, potrebbero maturare impropriamente diritto alle prestazioni, dall'altro questo sarebbe molto difficile in mancanza di contributi versati regolarmente. La relazione tra tasso di inattività e copertura dei benefit è da esplorare anche in rapporto al fenomeno degli “scoraggiati”, gli inattivi che non cercano un impiego solo perché non ritengono di poterlo trovare: una casistica molto consistente in Italia, ma residuale in Danimarca.

Generosità

La questione della generosità delle prestazioni in Danimarca presenta diversi punti di interesse. Tre su tutti:

- Il sistema assicurativo è particolarmente generoso per i redditi da lavoro più bassi, mentre per i più alti, a causa di un tetto massimo alle prestazioni erogabili molto inferiore al salario medio, non è particolarmente significativo. Di conseguenza, i benefit sono praticamente *flat-rate*: il 70% dei beneficiari riceve la stessa somma (555 euro a settimana). Sarebbe dunque da attendersi che i tassi di iscrizione all'assicurazione volontaria fossero più alti tra i redditi bassi che tra quelli alti, ma succede esattamente il contrario: per la precisione, i salari

medio-alti fanno registrare i tassi di iscrizione più elevati. Il fenomeno è difficilmente spiegabile con una normale analisi costi-benefici.

- Le fasce più povere fanno registrare i tassi di iscrizione più bassi. Specie per il decile di reddito più basso, questo è principalmente perché non hanno i requisiti contributivi necessari; ma parte delle motivazioni sta anche nella previsione di benefit assistenziali generosi a carattere non contributivo. I benefit propriamente di disoccupazione prevedono un tasso di sostituzione così elevato per i redditi più bassi proprio per evitare che questi e quelli non contributivi, disponibili per un tempo potenzialmente illimitato, siano perfettamente sostituibili: in certe circostanze, però, tra le due forme si riscontra poca differenza. Applicandosi all'intero nucleo familiare, i benefit non contributivi incorporano anche un significativo disincentivo per le coppie sposate a trovare entrambi un'occupazione, dato che con ogni probabilità questa non aumenterebbe il reddito disponibile per la famiglia. Per questo, tutti i membri adulti di un nucleo familiare che riceve assistenza sociale sono soggetti agli stessi requisiti di ricerca attiva di lavoro previsti per i beneficiari di assicurazione di disoccupazione.
- I neolaureati godono di un sistema assicurativo speciale: possono iscriversi ai fondi immediatamente dopo il termine degli studi e, dopo un mese, ricevere una prestazione di disoccupazione pari all'82% del massimo previsto. A chi non ha questi requisiti invece è riservato un sistema molto meno generoso e requisiti di attivazione più rigidi, nel tentativo di incentivare l'ingresso nel mondo del lavoro o il rientro in quello della formazione. Si spiega dunque perché il tasso di partecipazione agli schemi è visibilmente più basso tra i ventenni, aumentando vertiginosamente verso i 28-29 anni.

In Italia, prima del cambiamento notevole dei requisiti di eleggibilità apportato dalla NASpI, le riforme degli anni '90 e 2000 avevano principalmente riguardato il tasso di sostituzione, che fino agli anni '80 era uno dei più bassi del mondo (inferiore al 10%). Già a inizio anni 2000 aveva raggiunto quanto previsto dalla Cassa Integrazione Guadagni, e oggi si attesta al 75%, ma con un tetto massimo mensile fissato a 1.300 euro.

Differenza sostanziale con il modello danese è che il salario di riferimento per il calcolo della prestazione non è quello del momento in cui si è abbandonato il posto di lavoro (gli ultimi tre mesi in Danimarca) ma tutto il periodo di contribuzione. Come già detto, anche la durata massima delle prestazioni NASpI dipende dalla storia contributiva degli individui, mentre con l'ASpI dipende dall'età del beneficiario.

Ne consegue che lo svantaggio istituzionale per i lavoratori atipici si è attenuato, ma non è scomparso. Le storie lavorative più discontinue, che hanno visto consistenti variazioni del salario

percepito, risultano penalizzate con la NASpI: potrebbe anche capitare, nonostante i requisiti di eleggibilità molto leggeri, che questi non ricevano alcuna prestazione almeno per qualche tempo. Viene da chiedersi, allora, se un sistema a carattere assicurativo sia quello più appropriato per proteggere queste categorie di lavoratori, che non godrebbero di alcuna prestazione: l'Italia rimane uno dei pochi paesi a non avere un sistema di protezione sociale universalmente accessibile di contrasto alla povertà. L'unica prestazione di disoccupazione non contributiva oggi prevista è l'ASDI, introdotta nel 2015, che estende per altri sei mesi i pagamenti ai beneficiari di NASpI che ne hanno fruito per intero e si trovano in una particolare condizione di vulnerabilità.

Da questo punto di vista, nonostante numerosi tentativi, l'Italia non ha ancora ultimato la sua transizione. È in corso l'iter parlamentare di un decreto legislativo (cd. "DDL Povertà") che introdurrebbe una misura unitaria di contrasto alla povertà su tutto il territorio nazionale, principalmente razionalizzando quanto già previsto oggi a livello locale. Date le ridotte risorse disponibili, l'eligibilità sarebbe limitata alle situazioni di maggiore bisogno. Simile destino ha avuto il Sostegno all'Inclusione Attiva, misura che però ha introdotto un cambiamento sistemico, allargato poi anche alla NASpI: l'obbligo, per il beneficiario, di stipulare un "patto di servizio" con i centri per l'impiego, che preveda misure attive di reinserimento sociale e nel mondo del lavoro personalizzate a seconda della necessità dell'individuo. Nonostante notevoli difficoltà istituzionali, l'Italia sta lentamente riscoprendo le politiche attive, fino ad oggi elemento residuale delle politiche del lavoro italiane.

Assicurazione e mercato del lavoro

Per determinare gli effetti dell'assicurazione di disoccupazione sul mercato del lavoro bisogna prima di tutto stabilire chi effettivamente riceve le prestazioni: un valore funzione sia dei criteri di eleggibilità che del tasso di disoccupazione. In Italia, dato il tasso di disoccupazione nettamente più elevato di quello danese, ci si potrebbe attendere un numero di partecipanti agli schemi molto superiore, ma non è questo quello che accade. Oltre a quanto già detto sulle differenze di copertura dei due schemi, in Italia una parte consistente della disoccupazione è di lungo periodo, ossia superiore ai dodici mesi (oggi quasi l'8% del totale dei lavoratori attivi), mentre questa è un fenomeno residuale in Danimarca, dove si assesta intorno al 2%. Solo lo 0,7% della popolazione attiva è disoccupata da più di due anni, e dunque ineligibile per i benefit.

Di conseguenza, nonostante gli importanti cambiamenti legislativi in Italia che hanno causato una robusta crescita del numero di partecipanti all'assicurazione di disoccupazione, la percentuale di lavoratori attivi che ha ricevuto una prestazione rimane più elevata in Danimarca

(6,5%, considerando anche i partecipanti a politiche attive) che in Italia (5%). Il tasso di partecipazione italiano è ora simile a quello di altri paesi europei, ma nettamente inferiore a quello di altri paesi molto colpiti dalla crisi, come la Spagna.

Data la prevalenza della disoccupazione di lungo periodo (il 58% di tutti i disoccupati), gli italiani tendono a utilizzare l'assicurazione di disoccupazione per periodi lunghi: per l'ASpI, in media il 72% della durata massima prevista. Nelle regioni con maggiore disoccupazione, come Calabria e Sicilia, tale tasso supera il 90%. In Italia, dunque, i disoccupati tendono a far uso dell'assicurazione per intero o quasi. In Danimarca, nonostante i benefit più generosi e accessibili, prevale la disoccupazione di breve periodo: il 40% di tutti i periodi dura meno di tre mesi (in Italia il 16%) e il 58% è inferiore a sei mesi. Di conseguenza, solo una minoranza di disoccupati, circa il 15%, arriva ad esaurire le prestazioni al termine dei due anni di eleggibilità.

Da notare, però, che la probabilità di uscire dallo stato di disoccupazione dopo un anno e dopo due anni è quasi la stessa, e che nelle ultime settimane prima dell'esaurimento questa aumenta significativamente. Si registra, quindi, un fenomeno di azzardo morale: chi si trova in stato di disoccupazione per un lungo periodo tende a rimanerci, e spesso a uscirne solo in corrispondenza dell'esaurimento dei benefit. Questo vale particolarmente per le fasce di reddito più basse, che hanno anche più difficoltà a trovare un nuovo impiego nelle prime settimane di disoccupazione. Insomma, anche se poco visibile dai dati aggregati, un effetto dell'assicurazione di disoccupazione nel prolungare la durata dei periodi di disoccupazione è misurabile. La tendenza a usare l'assicurazione per intero crea ulteriori problemi, oltre a un tasso di disoccupazione più alto: spesso queste persone non riescono a trovare una nuova occupazione stabile dopo aver esaurito i benefit, rimanendo a carico dello Stato sotto altre forme di assistenza sociale o comunque ineligibili per nuove prestazioni assicurative.

Spesso si attribuiscono le ottime performance della Danimarca nel reinserire rapidamente i disoccupati nel mondo del lavoro in presenza di benefit generosi all'esteso sistema di politiche attive tipico di quel paese. Ad amplificare questo effetto, le eccezionali prestazioni del mercato del lavoro danese in seguito alla riforma del 1994, che poneva particolare enfasi sul concetto di "attivazione". Gli studiosi danesi sono generalmente scettici sul ruolo delle politiche attive nella ripresa occupazionale, attribuita principalmente a determinanti economiche di altro tipo.

Alcune politiche attive si sono dimostrate efficaci: spiccano quelle mirate all'attivazione rapida e personalizzata dei più giovani. Il principio ha ispirato la Youth Guarantee europea, ma a fare la differenza in Danimarca è proprio il sistema di benefit di disoccupazione, e la minaccia della loro sospensione nel caso di inadempienza ai programmi. Altri programmi non hanno dimostrato

effetti positivi sull'occupazione: talvolta, anzi, la partecipazione a misure attive rallenta l'intensità della ricerca attiva di lavoro.

Le politiche attive, se obbligatorie, possono avere un effetto di attivazione in altro modo: pur di non parteciparvi, i beneficiari di sussidio potrebbero trovare più conveniente uscire dallo stato di disoccupazione. Non è detto che questo coincida con il reinserimento nel mercato del lavoro: le persone, se ne hanno la possibilità, potrebbero anche decidere semplicemente di ritirarsi nell'inattività e rinunciare al sussidio. Questa dinamica, evidenziata anche in Danimarca, deve rappresentare un monito per un paese a elevato tasso di inattività come il nostro.

Equilibrio finanziario

In concomitanza della crisi di fine anni 2000, sia lo schema danese che quello italiano hanno subito significative modifiche legislative: una comparazione dei costi prima-dopo non è dunque semplice, in quanto le modifiche hanno influito sui percorsi di costo. In Danimarca, negli anni 2000, i costi per l'assicurazione di disoccupazione sono vertiginosamente diminuiti fino all'insorgere della crisi del 2008, allorché, parallelamente alla rapida crescita della disoccupazione, sono tornati ad aumentare assestandosi tra lo 0,8% e l'1% del Pil negli anni successivi: sia la disoccupazione che i costi non sono tornati ai livelli pre-crisi. In Italia, dal 2007 in avanti, la traiettoria è di costante crescita. Se aggiungessimo inoltre la CIG alle spese, il peso sul Pil aumenterebbe del 30-40%.

Oggi, proporzionalmente, l'Italia spende più in assicurazione di disoccupazione di quanto faccia la Danimarca (assistenza non contributiva esclusa), a fronte di un tasso di copertura più basso. Se fino a ieri il problema di sostenibilità del sistema era dato dalla scarsa generosità dei benefit e dalla loro ridotta disponibilità, è plausibile che in futuro, specie con l'ulteriore allargamento previsto dalla NASpI, la spesa pubblica in assicurazione di disoccupazione diventi molto consistente e difficilmente sostenibile. A costi per individuo e PIL costanti, se l'assicurazione di disoccupazione italiana coprisse 1,5 milioni di persone (6% della popolazione attiva), l'Italia spenderebbe l'1,5% del PIL: più della Francia, dove l'8% della popolazione è coperta. Se si arrivasse a livelli simili a quelli della Spagna (oltre il 12%), la spesa potrebbe sfiorare i 50 miliardi di euro, il 3% del PIL italiano del 2014.

La principale fonte di preoccupazione per la sostenibilità degli schemi di assicurazione al momento non è l'insorgere di nuovi shock, ma la persistenza di quelli degli anni passati. Un numero di disoccupati costantemente più alto che in passato, come accade oggi in Danimarca e Italia, provoca un aumento strutturale dei costi che pesa sul bilancio pubblico direttamente e

indirettamente, a causa del ridotto gettito fiscale provocato dalla diminuzione dell'attività economica.

I paesi che fanno grande affidamento sull'assicurazione di disoccupazione non possono permettersi incrementi strutturali della spesa: questa deve rimanere un capitolo volatile. Per questa ragione il sistema è stato messo particolarmente sotto pressione in Danimarca, richiedendo sacrifici per controllare i costi: dal punto di vista contabile questi hanno avuto successo, ma a loro volta hanno provocato problemi sociali e politici, che a loro volta hanno richiesto un nuovo ciclo di riforme. Insomma, la resilienza del sistema è stata messa a dura prova. In Italia, dato il tetto basso da cui si partiva, sono ancora prevedibili margini di espansione, ma nei prossimi anni la situazione potrebbe cambiare, se la disoccupazione non si riassorbirà e la curva di costo continuerà a crescere.

Chiudiamo questa analisi comparata con una considerazione: il fatto che l'assicurazione di disoccupazione volontaria danese abbia un tale tasso di copertura tra i redditi più alti merita indagini più approfondite, e può contribuire a chiarire meglio le condizioni che rendono necessario ricorrere all'assicurazione di disoccupazione. Una lettura interessante è legare la propensione a iscriversi al tasso di risparmio privato, che in Danimarca è storicamente molto basso e in Italia era tra i più alti del mondo. La situazione è ora molto cambiata: tra i due paesi si registrano poche differenze sotto il profilo della propensione al risparmio, una convergenza frutto principalmente della progressiva erosione del risparmio privato italiano. Il profondo cambiamento di questo elemento chiave del modello sociale italiano, che può permettersi con sempre maggiore difficoltà di lasciare alle famiglie il compito di farsi carico di coniugi non lavoratori e figli adulti non indipendenti, sembra un buon argomento per l'introduzione di prestazioni di disoccupazione davvero universali nel nostro Paese.

Capitolo 5. L'assicurazione di disoccupazione in un sistema multi-livello: le prospettive di un'assicurazione europea

Gli sconvolgimenti registrati negli ultimi anni hanno messo in luce le grandi difficoltà dell'attuale assetto dell'Unione economica e monetaria europea nell'affrontare situazioni di crisi fiscale e occupazionale localizzate solo in alcuni dei suoi Stati membri. L'"incompletezza" dell'Unione, ossia la mancata centralizzazione della politica fiscale in seguito a quella della politica monetaria, ha seriamente limitato le capacità degli Stati membri di rispondere agli shock, in mancanza dei tradizionali strumenti di politica economica – svalutazione della moneta, politica fiscale attivista, capacità di emettere debito senza impedimenti formali o sostanziali – di cui gli Stati nazionali dispongono per in queste situazioni.

Gli stabilizzatori automatici, e in particolare l'assicurazione di disoccupazione, risultano indeboliti dall'assetto istituzionale dell'Unione monetaria: in caso di shock asimmetrico sufficientemente grave da far temere per la solvibilità di un paese membro, questo deve prima di tutto pensare a ripagare i propri debiti piuttosto che a portare avanti una politica anticiclica. Lampante è il caso della Grecia, che ha tagliato la sua già poco generosa assicurazione di disoccupazione nel pieno della crisi. Non potendo stabilizzare le proprie economie, i paesi periferici dell'Eurozona si ritrovano a divergere sempre di più nei loro *outcome* macroeconomici rispetto agli altri, causando le note tensioni tra “creditori” e “debitori” che minacciano alle fondamenta il processo di integrazione europea.

L'Unione europea dispone dai tempi di Maastricht di uno strumento di coordinamento delle politiche fiscali nazionali, il Patto di stabilità e crescita, significativamente rafforzato dopo la crisi. Manca totalmente però di una capacità fiscale centralizzata necessaria a portare avanti politiche che contrastino il ciclo economico. Date le limitazioni alla discrezionalità della politica fiscale, le opzioni per gli Stati sono limitate – recuperare competitività attraverso svalutazione interna dei salari – e probabilmente non destinate ad avere effetti positivi nel lungo periodo.

L'assicurazione di disoccupazione si rivela attraente proprio perché strumento di stimolo dell'economia nel breve termine. Si tratta di uno strumento a impatto “intermedio” tra quelli già adottati dall'Unione per migliorare la capacità di reazione agli shock asimmetrici, il Meccanismo europeo di stabilità per le crisi sistemiche più gravi, e i primi passi verso l'unione dei mercati finanziari e dei capitali, per garantire una più equa distribuzione di perdite e guadagni tra i risparmiatori e gli investitori nell'Unione.

L'assicurazione è anche politicamente appetibile: i cittadini europei si dichiarano generalmente favorevoli a un maggiore coinvolgimento dell'Europa nelle politiche sociali, e in principio anche alla solidarietà tra gli Stati membri. Rimane l'importante questione sul se i cittadini sarebbero disposti ad accettare un meccanismo che potrebbe implicare una redistribuzione permanente tra Stati a bassa disoccupazione verso quelli con più disoccupati, ma l'andamento anticiclico delle spese per questa prestazione sociale rende possibile almeno immaginare un meccanismo di compensazione che porti un sistema europeo in equilibrio nel lungo periodo.

Il caso statunitense

Per capire come un'assicurazione di disoccupazione europea potrebbe funzionare, è naturale rivolgere la propria attenzione agli altri schemi che prevedono la partecipazione di vari livelli di governo all'amministrazione dell'assicurazione di disoccupazione: quelli in vigore negli Stati

federali. Il caso più studiato e più adatto ai nostri fini è quello degli Stati Uniti d'America, che ha raccolto notevole interesse negli anni post-crisi, in quanto vari studi hanno attribuito a esso un potenziale di stabilizzazione macroeconomica maggiore di quanto reputato in passato.

Il modello di assicurazione di disoccupazione americano prevede due livelli: uno essenzialmente gestito dagli stati membri, l'altro principalmente organizzato dal governo federale. Il sistema statale (Unemployment Compensation, UC) si distingue per la notevole variabilità organizzativa riscontrata tra schema e schema, dal punto di vista dell'eligibilità ma soprattutto della generosità delle prestazioni. Gli schemi statali sono più simili sotto il profilo dei metodi di finanziamento, per cui sono stabilite regole federali specifiche. I contributi pagati dai datori di lavoro devono sostanzialmente finanziare l'intero schema: se si verificano squilibri ripetuti, gli stati vengono puniti con un incremento automatico della componente federale dell'imposta.

Tali aliquote contributive possono dunque essere molto alte rispetto a quanto registrato nei paesi europei, ma variano notevolmente a seconda della propensione a licenziare dei singoli datori di lavoro. Il principio è detto di "*experience rating*": tecnicamente, le imprese che hanno provocato un utilizzo minore dello schema vengono premiate con un tasso di contribuzione più basso, in alcuni stati pari anche a zero.

La UC si riduce di importanza nelle situazioni di crisi occupazionale asimmetriche o simmetriche: in queste circostanze entrano in azione programmi organizzati e finanziati dal governo federale. Gli stati con un tasso di disoccupazione superiore a una soglia prefissata possono beneficiare di un'estensione temporanea dei sussidi per 13 o 20 settimane (Extended Benefits), finanziata per metà da denaro federale. Durante le crisi occupazionali più gravi, il governo federale ha inoltre più volte introdotto programmi supplementari di estensione dei benefit: tra 2008 e 2013 è stata in vigore la Emergency Unemployment Compensation (EUC), che per un breve periodo ha portato la durata massima delle prestazioni dalle 26 settimane generalmente previste dalla UC a 93 settimane, una durata massima insolitamente lunga per uno schema di assicurazione di disoccupazione. In un paese che non spende molto in assicurazione di disoccupazione, i 72,1 miliardi di dollari accantonati per la EUC nel solo 2010 hanno rappresentato un intervento considerevole.

Da una prospettiva europea, del sistema americano sono molto interessanti l'ampia indipendenza degli stati membri nell'organizzare i propri schemi, e il sistema di *experience rating*, ancora poco esplorato in Europa. Grazie all'*experience rating*, applicandolo agli Stati, sarebbe possibile costruire un meccanismo di bilanciamento automatico dei contributi da versare a un eventuale fondo di disoccupazione europeo centralizzato: come negli Stati Uniti, chi fa maggior uso dello schema è tenuto a contribuire in misura maggiore. È invece difficile immaginare uno schema

di estensione temporanea dei sussidi simile agli Extended Benefits o, ancor più, alla Emergency Unemployment Compensation: queste richiedono una notevole dotazione di bilancio propria da parte dell'organismo centrale, e soprattutto la capacità da parte degli organi decisionali di intervenire rapidamente con ripetuti interventi legislativi d'emergenza, entrambe caratteristiche incompatibili con l'attuale architettura istituzionale dell'Unione.

Proposte di assicurazione di disoccupazione europea

Il recente dibattito sull'introduzione di un'assicurazione di disoccupazione europea parte dal cd. Rapporto dei Quattro Presidenti sul rilancio dell'Unione economica e monetaria, firmato nel 2012 dai vertici delle principali istituzioni dell'Unione europea. Tale rapporto menziona esplicitamente l'assicurazione di disoccupazione come strumento di “assorbimento degli shock a livello centrale”, una limitata dotazione di bilancio propria dell'Unione in grado di coprire shock specifici per paese, a breve termine, senza generare trasferimenti “unidirezionali e permanenti” tra Stati e rafforzando la governance economica complessiva dell'Ue. Il successivo Rapporto dei Cinque Presidenti (2015) riprende il concetto e riconosce la necessità di approfondire la conoscenza sulle soluzioni tecniche fattibili per introdurre un simile strumento, nonché sul suo valore aggiunto per le economie europee.

L'idea di introdurre una forma di assicurazione di disoccupazione europea non è nuova, risalendo già al Rapporto Marjolin degli anni '70. Numerose proposte sono state sviluppate negli anni successivi, di cui due vengono approfondite in questo elaborato: un'assicurazione europea di base, a carattere permanente, e una forma di trasferimenti d'emergenza da destinarsi agli schemi di assicurazione di disoccupazione nazionali nel caso di emersione di grandi shock macroeconomici, nota come *reinsurance*.

L'assicurazione europea di base è uno schema che intende sostituire parzialmente, ma permanentemente, quelli oggi presenti a livello nazionale. Una parte delle risorse che gli Stati dispongono per l'assicurazione di disoccupazione andrebbe trasferita a un fondo sovranazionale, che poi erogherebbe un livello minimo delle prestazioni direttamente ai beneficiari. In questo modo, i cittadini dell'Unione riceverebbero direttamente la sua assistenza, rendendo lo schema più visibile e facile da comunicare; le risorse finanziarie ricevute dagli Stati sarebbero determinate direttamente dal numero di individui beneficiari delle prestazioni, evitando la necessità di individuare altri complessi criteri per determinare la somma totale da accantonare per ogni paese.

Queste prestazioni sono intese come una “base”: dovrebbero avere breve durata e generosità relativamente bassa. Gli Stati membri sarebbero poi liberi di usare risorse nazionali per mantenere i livelli di generosità di cui attualmente dispongono. La prima sfida connessa a questo approccio è

che, anche all'interno della sola Eurozona, non è semplice identificare una “base” per le prestazioni di disoccupazione. Alcuni paesi prevedono *replacement rate* talmente bassi e durata delle prestazioni sufficientemente breve da rendere probabile che uno schema simile non solo vada a sostituire interamente quello nazionale, ma anche ad aumentare la sua generosità. Inoltre, non è chiaro se per queste prestazioni debbano essere eligibili gli stessi disoccupati che hanno accesso all'assicurazione nazionale, o se questa disponga di requisiti d'accesso propri: in questo caso è ancora più probabile che gli effetti sugli schemi nazionali siano dirompenti.

Altra questione cruciale è il requisito, fissato dal Rapporto dei Quattro Presidenti, di non causare redistribuzione permanente tra gli Stati e mantenere la dotazione finanziaria del fondo in equilibrio nel lungo periodo. Data l'assai elevata probabilità che gli Stati con tasso di disoccupazione a breve termine cronicamente elevato diventino beneficiari netti dello schema, è necessario porre delle contromisure: quella più proposta è il principio di *experience rating*, ossia la previsione di una variazione dei contributi che gli Stati (o gli stessi assicurati) versano al fondo centrale a seconda dell'utilizzo che si è fatto in passato dello schema.

Un'alternativa all'assicurazione di base è l'introduzione di un meccanismo di trasferimenti condizionati, che possano sostenere gli schemi di assicurazione nazionale in casi di emergenza. Secondo alcuni (Gros 2014, Beblavy, Gros, Maselli 2015) un sistema di questo tipo sarebbe più efficace: uno schema permanente è in grado di riassorbire solo una parte degli shock macroeconomici, mentre trasferimenti di emergenza possono essere disegnati in modo da offrire un completo assorbimento anche in circostanze “catastrofiche”, quelle che davvero possono destabilizzare un paese in un'Unione monetaria.

Questa forma di “riassicurazione” ha, come l'assicurazione di base, fondamento in una risorsa finanziaria comune, centralizzata, alimentata dai contributi dei paesi beneficiari. I trasferimenti sono calcolati come una percentuale delle risorse necessarie per il funzionamento degli schemi di assicurazione nazionali – che dunque possono amministrare criteri di eleggibilità e generosità discrezionalmente – e, come i benefit di emergenza negli Stati Uniti, vengono autorizzati solo quando un parametro macroeconomico predeterminato entra in disequilibrio.

Questo sistema ha il vantaggio di essere molto più parsimonioso rispetto a uno schema di assicurazione di base permanente, generando flussi finanziari minori e richiedendo nel complesso meno interventi. Con uno schema di questo tipo è però ancora più probabile che alcuni paesi siano contribuenti netti, in quanto non riceverebbero mai alcuna prestazione. Anche la scelta del *trigger* è molto importante: condizioni di attivazione troppo severe potrebbero impedire l'utilizzo dello schema anche in circostanze dove sarebbe utile.

Gli ultimi anni hanno visto una discreta mole di ricerche finalizzata a individuare un “valore aggiunto” di un’ipotetica assicurazione europea. Come accennato nel capitolo 3, non è semplicissimo identificare con precisione gli effetti di stabilizzazione macroeconomica dell’assicurazione di disoccupazione, quindi queste ricerche sono marcate da un certo grado di aleatorietà. Molte diverse soluzioni tecniche sono state simulate, rendendo almeno possibile determinare con una certa chiarezza quali individui e quali Stati beneficerebbero in particolar modo di un’assicurazione di disoccupazione europea.

Innanzitutto, è molto probabile che uno schema a carattere permanente, con generosità delle prestazioni e criteri di eleggibilità definiti autonomamente, abbia effetti significativi sulle specifiche degli schemi nazionali. Dato che la maggior parte delle proposte avanzate prevede criteri di eleggibilità molto leggeri (tre mesi su dodici) per massimizzare la popolazione coperta e dunque l’impatto di stabilizzazione, alcuni schemi nazionali vedrebbero aumentare la copertura e la generosità delle prestazioni anche molto significativamente. Questo è senza dubbio un effetto positivo, ma aumenterebbe significativamente la somma che il paese in questione dovrebbe prelevare dallo schema europeo, che di fatto rimpiazzerebbe del tutto quello nazionale.

Anche grazie a questo effetto di ampliamento, alcuni paesi sarebbero particolarmente beneficiati da un’assicurazione europea. Prendendo in considerazione gli ultimi quindici anni, che hanno visto un periodo di disoccupazione eccezionalmente basso, la metà degli anni 2000, seguito da un ancor più eccezionale shock simmetrico a fine decennio, vediamo che un’assicurazione europea, che pure non costerebbe moltissimo nel suo complesso – al massimo uno 0,6/0,8% del Pil totale dei paesi membri ogni anno – offrirebbe pagamenti in maniera marcatamente diseguale agli Stati partecipanti. Il caso evidente è quello della Spagna, che è strutturalmente propensa a fare ampio uso di uno schema di questo tipo: la disoccupazione è strutturalmente molto alta, prevalentemente a breve termine, ed è cresciuta fino a livelli estremi dal 2009 in avanti.

I paesi dell’Europa centrale invece utilizzerebbero lo schema raramente, in corrispondenza di crisi *country-specific* come quella tedesca dei primi anni 2000: in mancanza di contrappesi, è molto probabile che questi acquisiscano una significativa posizione di contribuenti netti verso lo schema. C’è poi un’altra categoria di potenziali contribuenti netti, tra cui spicca l’Italia, dove la disoccupazione è elevata ma prevalentemente di lungo periodo, e in cui l’aumento del numero dei disoccupati avviene meno velocemente che altrove a causa di diversi metodi di aggiustamento alle fluttuazioni del mercato del lavoro. Non tutti, dunque, beneficiano dello schema allo stesso modo: i paesi il cui mercato del lavoro, sotto stress, genera prevalentemente disoccupazione a breve termine risultano avvantaggiati; ancor più avvantaggiati, a costo di mettere a repentaglio la sostenibilità

dello schema, sono quei paesi che presentano regolarmente un alto tasso di disoccupazione di breve periodo.

In uno Stato federale, un sistema di redistribuzione permanente sarebbe concepibile: è quanto accade negli Stati Uniti con gli Extended Benefits. In Europa, oltre alle difficoltà politiche insite in questa soluzione, non è chiaro da dove le risorse aggiuntive possano essere attinte: per questa ragione è sicuramente necessario che la contribuzione dei partecipanti sia funzione del loro effettivo utilizzo dello schema. È evidente, però, che se l'obiettivo primario è la stabilizzazione macroeconomica dell'Eurozona, uno schema con un moderato profilo redistributivo, in cui l'*experience rating* è previsto ma "incompleto", sarebbe più efficace di uno che richiede una contribuzione accentuata proprio per i paesi che hanno appena subito una crisi. Insomma, si tratta di una ulteriore circostanza in cui la mancanza di unità politica dei paesi dell'Unione europea e dell'area euro in particolare può solo dar vita a risultati subottimali.

Come far funzionare un'assicurazione di disoccupazione europea

Un'assicurazione di disoccupazione europea deve fronteggiare numerosi problemi centrali prima di essere implementabile. Alcuni sono stati già anticipati: altri, insieme a possibili soluzioni, sono elencati di seguito.

- L'assicurazione di disoccupazione europea deve fronteggiare un problema comune a tutte le assicurazioni: l'azzardo morale. Essendo gli Stati gli assicurati, anch'essi possono seguire comportamenti di questo tipo: possono tentare di massimizzare la parte della popolazione beneficiaria delle prestazioni, aumentando artificiosamente il numero di disoccupati di breve periodo, ridurre gli sforzi necessari al funzionamento delle politiche attive del lavoro, o rimandare riforme strutturali particolarmente urgenti. Viene da chiedersi se la Germania, nella fase di alta disoccupazione e crescita economica debole sperimentata a inizio anni 2000, avrebbe ugualmente avviato la profonda e controversa riforma del lavoro e dei benefit di disoccupazione di quegli anni. Il meccanismo di *experience rating* costituisce un disincentivo anche a questo genere di azzardo morale: più avanti esporremo una proposta su come rendere questa sua funzione ancora più efficace.
- La base giuridica nell'ordinamento europeo di un'assicurazione di disoccupazione centralizzata è ancora tutta da decifrare. L'Ue dispone di una competenza specifica nel sostenere e completare l'azione degli Stati membri per la protezione sociale dei lavoratori, ma il suo intervento è condizionato al rispetto dei principi fondamentali dei sistemi di

sicurezza sociale nazionale, e non devono incidere sensibilmente sul loro equilibrio finanziario: due caratteristiche che lo schema di assicurazione di base fin qui descritto non è in grado di assicurare. Una forte volontà politica potrebbe forse permettere di instaurare un simile sistema anche a Trattati dell'Unione invariati, ma alcune ulteriori limitazioni esplicitamente previste – l'impossibilità per le istituzioni dell'Unione di contrarre debito, la difficoltà di giustificare un potere di vera e propria imposizione fiscale centralizzata – spingono a chiedersi se non sia necessaria un'apposita modifica dei trattati.

- L'importanza del probabile conflitto tra criteri di eleggibilità nazionali ed europei, qualora questi ultimi fossero previsti, è sottovalutata dalla letteratura, che si limita a valutare il valore aggiunto apportato da una copertura più universale. Gli impatti sugli schemi nazionali sarebbero spesso profondissimi, ben oltre quanto può essere definito un'"armonizzazione". La Danimarca è un caso lampante: un sistema di assicurazione volontaria non potrebbe coesistere con un'assicurazione europea obbligatoria, a meno di non stabilire criteri di eleggibilità differenziati che permettano di mantenere la funzione dei fondi. Data la prevalenza della disoccupazione a breve termine tra le fasce di reddito medie e alte, nonché il livello di generosità probabilmente più elevato, queste non avrebbero più alcun interesse a iscriversi all'assicurazione volontaria, che perderebbe dunque gran parte degli iscritti e, di fatto, qualsiasi valenza sociale. Simile discorso vale per gli altri paesi che conservano il sistema Ghent, uno dei quali, la Finlandia, è membro dell'Eurozona e sarebbe sicuramente coinvolto in uno schema a carattere europeo.

Inoltre, non è chiaro come uno schema di questo tipo, con criteri di eleggibilità molto leggeri, coesista con i sistemi di assistenza sociale non contributivi a cui possono accedere i disoccupati privi di requisiti. Per i paesi che non dispongono di un programma simile, come l'Italia, un'assicurazione europea così facilmente accessibile potrebbe rappresentare un disincentivo a introdurre uno schema di assistenza a carattere universale, che invero servirebbe molto più ad altre categorie piuttosto che ai disoccupati di breve periodo.

A parere di chi scrive, mantenere i criteri di eleggibilità nazionali attualmente vigenti è l'unica soluzione credibile in questa fase: si può incentivare la convergenza di tali requisiti con altri strumenti, ad esempio un sistema di "livelli minimi delle prestazioni" concordato tra gli Stati membri.

- Anche la determinazione di un livello di generosità delle prestazioni appropriato è affare complesso. Gli Stati dell'Ue differiscono largamente tra loro nei criteri di calcolo dell'ammontare effettivo dei benefit: di conseguenza, limitarsi a indicare un tasso di sostituzione di riferimento a parità di regole nazionali potrebbe implicare un'effettiva

compensazione molto diversa tra paese e paese. Non è da escludere, però, che questa difficoltà amministrativa possa portare un incentivo all'armonizzazione *de facto* dei criteri di definizione delle prestazioni.

Un altro aspetto interessante di variabilità tra Stati è la frequente previsione di un tetto massimo alle prestazioni erogabili. Si può discutere se anche l'assicurazione di disoccupazione europea debba incorporare un simile tetto, dato che essa non nasce per ragioni distributive, ma per offrire stimolo fiscale alle economie in difficoltà. Se venisse dimostrato che benefit di disoccupazione generosi hanno effetti significativi sul livello dei consumi anche dei lavoratori più benestanti, può essere logico rimuovere questo tetto anche a costo di provocare una notevole trasformazione – e crescita dei costi – per gli schemi nazionali. In generale, se da futuri studi emergesse che gli effetti dell'assicurazione di disoccupazione sui consumi differiscono a seconda dell'età dei beneficiari o dei loro risparmi, introdurre una limitata componente di *targeting* renderebbe lo schema più efficace senza comportare ostacoli insormontabili dal punto di vista amministrativo.

- Infine, ma non meno importante, bisogna discutere attentamente quali siano le fonti di finanziamento del sistema. Dati i diversi principi che regolano questa fase a livello nazionale, sembra veramente difficile, almeno in una prima fase, finanziare un sistema di assicurazione europea con contribuzioni individuali, in particolare se questi devono essere soggetti a un principio di *experience rating*. La soluzione più semplice è prevedere un contributo diretto da parte di ogni Stato, calcolato come una percentuale del Pil: gli Stati manterrebbero autonomia e flessibilità nel determinare le fonti di finanziamento, e non sarebbe necessario scaricare il peso dell'aggiustamento direttamente su beneficiari o sui loro datori di lavoro. Tale aumento della contribuzione potrebbe, come negli Stati Uniti, avvenire con qualche anno di ritardo rispetto all'emersione dello squilibrio, ma al fondo centrale, specie in presenza di shock simmetrici, dovrebbe essere permesso di contrarre debiti per rendere questa soluzione praticabile.

L'*experience rating* rappresenta uno strumento di policy molto interessante per il funzionamento del sistema: le lezioni americane possono tornare ancora utili. Tecnicamente, l'*experience rating* è una misura premiale riservata alle imprese che hanno licenziato meno lavoratori: la contribuzione minima nominale stabilita dalla legge federale è a un tasso molto superiore di quello effettivamente previsto. Anche l'assicurazione europea potrebbe prevedere aliquote contributive superiori al necessario: queste però dovrebbero concedere riduzioni premiali non solo per un utilizzo ridotto dello schema comune, ma anche per attività finalizzate a ridurre la dipendenza nel

lungo periodo del sistema di benefit nazionale da quello europeo, come investimenti in politiche attive del lavoro o comunque finalizzati a ridurre la disoccupazione a breve termine e impedire quella a lungo termine. L'equilibrio finanziario a breve-medio termine del fondo sarebbe parzialmente sacrificato, allo scopo di aumentare la resilienza nel lungo periodo dei mercati del lavoro nazionali, e l'*experience rating*, da misura meramente sanzionatoria, sarebbe trasformato in una sorta di "politica attiva di sistema".