



**Un fondo europeo per l'indennità di disoccupazione (EUBS):
nove chiarimenti**

06 Settembre 2016
www.mef.gov.it

Un fondo europeo per l'indennità di disoccupazione (EUBS): nove chiarimenti

(1) Come funziona l'indennità di disoccupazione europea?

Il fondo trasferirebbe ai Paesi beneficiari risorse da utilizzare **esclusivamente per le politiche a favore dei disoccupati**, nel rispetto delle peculiarità degli istituti nazionali di mercato del lavoro, contribuendo al bilancio delle istituzioni nazionali messe sotto pressione da un significativo peggioramento del mercato del lavoro.

Dal punto di vista dei percettori, l'indennità di disoccupazione europea potrebbe anche configurarsi come **una copertura di base** in termini di durata e tasso di sostituzione rispetto al salario in precedenza percepito (e.g. 6-8 mesi e 40 per cento, rispettivamente); in tal caso le amministrazioni nazionali responsabili dell'erogazione dei sussidi sarebbero tenute ad evidenziare sui singoli assegni di disoccupazione la quota erogata dal fondo. Questo consentirebbe ai cittadini più in difficoltà di percepire una concreta azione europea di contrasto alla disoccupazione; si tratterebbe di un importante segnale di vitalità ed integrazione da parte dell'Europa, necessario per rafforzare la fiducia nel progetto europeo.

(2) EUBS si pone l'obiettivo di riformare le politiche nazionali che regolano il mercato del lavoro?

L'unica condizione posta da EUBS è che le risorse siano utilizzate per politiche passive e attive del lavoro. Imponendo condizioni sulle politiche passive e attive lo schema potrebbe stimolare la convergenza delle istituzioni del lavoro nell'Eurozona; per incentivare l'adozione delle riforme strutturali nel mercato del lavoro dei paesi membri esistono tuttavia altri strumenti comuni, per esempio le raccomandazioni specifiche, la procedura per gli squilibri macroeconomici eccessivi, la clausola per le riforme strutturali. L'obiettivo principale di EUBS è, invece, quello di evitare gli effetti di una congiuntura particolarmente negativa sull'occupazione. Lo strumento avrebbe anche un effetto benefico indiretto

sulla *performance* strutturale in quanto limiterebbe il rischio che uno choc ciclico si trasformi in disoccupazione strutturale (cosiddetto “effetto isteresi”).

(3) Esiste il rischio di comportamenti opportunistici da parte degli Stati membri beneficiari?

Con l’ottica della massimizzazione del benessere sociale, un fondo per un’indennità di disoccupazione europea potrebbe – in realtà dovrebbe – redistribuire risorse a favore dei segmenti più deboli del mercato del lavoro. Ciò sarebbe nell’interesse delle stesse economie più forti; poiché tuttavia questo implicherebbe trasferimenti tra Paesi, un tema molto sensibile allo stato attuale, **l’ipotesi è formulata in maniera tale da escludere trasferimenti permanenti tra Stati membri.** La configurazione del meccanismo evita prolungati o significativi trasferimenti unidirezionali di risorse tra Paesi membri nel tempo dal momento che:

- ✓ il trasferimento dal fondo si attiva a fronte di **choc di natura ciclica e non in virtù di divari strutturali.** Un Paese caratterizzato da elevata disoccupazione strutturale e da deboli istituti di mercato del lavoro non riceve alcun trasferimento di risorse comuni se non viene colpito da uno choc; resta inoltre responsabile per la risoluzione delle proprie inefficienze strutturali. Parallelamente, il meccanismo interviene a favore del Paese solido e che ha intrapreso un percorso di riforma strutturale della propria economia ma che, pur caratterizzato da una ridotta disoccupazione strutturale, vede materializzarsi uno choc di natura ciclica;
- ✓ poiché il meccanismo si attiva in risposta ai soli movimenti ciclici e nel lungo periodo gli choc tendono a distribuirsi in maniera uniforme tra i Paesi, in un orizzonto temporale ampio **non vi saranno paesi né beneficiari né contributori netti per importi significativi,** come dimostrano i risultati delle simulazioni condotte (cfr. di seguito);
- ✓ l’intero **trasferimento ricevuto deve essere restituito nel tempo** (cfr. di seguito);

(4) Come si attiva e come viene calcolato il trasferimento di risorse dal fondo allo Stato membro?

Il trasferimento delle risorse dal fondo si attiverebbe esclusivamente in presenza di **choc significativi** sull'occupazione nei Paesi aderenti. Potrebbe attivarsi per limitare gli effetti dei soli choc asimmetrici; qualora l'Eurozona volesse essere più ambiziosa ed efficace, potrebbe fronteggiare anche choc simmetrici.

Le risorse che il fondo trasferirebbe allo Stato membro beneficiario risulterebbero **proporzionali all'intensità dello choc** e, in ogni caso, **limitate al doppio del contributo versato** dallo stesso Stato.

Una volta raggiunta tale soglia il Paese beneficiario non potrebbe accedere nuovamente alle disponibilità del fondo prima di 5 anni.

Il trasferimento delle risorse sarebbe automatico; il gestore del fondo non ha alcun potere discrezionale sul se e sul quanto trasferire. Verrebbe, infatti, attivato automaticamente in base a una formula in cui la performance della variabile scelta per tracciare l'andamento del mercato del lavoro verrebbe valutata rispetto a:

1) l'evoluzione della variabile **negli altri Stati membri dell'Eurozona** nel periodo considerato e, nel caso di un EUBS che si ponga l'obiettivo di fronteggiare anche gli choc simmetrici,

2) l'andamento della variabile **nel tempo** per il singolo Stato membro.

La stessa variabile si utilizza per identificare l'intensità dello choc e, quindi, la quantificazione dei trasferimenti.

I **pesi relativi** delle componenti (1) e (2) riflettono la scelta di centrare il trasferimento delle risorse rispettivamente più sugli choc asimmetrici o simmetrici. Maggiore sarà il valore della componente (2) e dunque il rilievo attribuito anche alla finalità di stabilizzazione del fondo a fronte di choc simmetrici, maggiore dovrebbe idealmente essere la dimensione del fondo affinché sia assicurata una sufficiente funzione stabilizzatrice. Ovviamente, qualora si volesse limitare il raggio di azione ai soli choc asimmetrici la componente (2) verrebbe meno.

La misurazione dello scostamento del tasso di occupazione rispetto alle due componenti potrebbe essere **condotta due volte all'anno**, per esempio in occasione delle previsioni primaverili e autunnali della Commissione Europea.

(5) Quale sarà la dimensione del fondo a regime?

La dimensione del fondo sarà pari allo **0,5 per cento del PIL dell'Euroarea**, cioè circa 50 miliardi di euro, considerando il PIL 2015. Si tratta di un ammontare di risorse in grado di assicurare un'adeguata funzione stabilizzatrice del ciclo economico a fronte di choc asimmetrici. Qualora si volesse assegnare ad EUBS il compito di stabilizzare il ciclo anche a fronte di choc simmetrici potrebbe essere necessario superare tale soglia.

(6) Come si finanzia il fondo?

Il fondo verrebbe alimentato:

- 1) **dagli Stati membri** (0,5 per cento del PIL) **per fare fronte agli choc asimmetrici**, mediante risorse che essi individuerrebbero autonomamente all'interno dei bilanci pubblici;
- 2) **mediante l'emissione di obbligazioni, qualora si decidesse di assegnare allo EUBS anche il compito di fronteggiare gli choc simmetrici**. Tali titoli sarebbero caratterizzati da un profilo di rischio – e dunque da un rendimento – estremamente contenuto. L'emissione di obbligazioni non determinerebbe alcuna ipotesi di mutualizzazione dei debiti pubblici nazionali; si giustificerebbe, invece, quale misura necessaria per finanziare un progetto di interesse comune tra gli Stati membri dell'eurozona¹.

¹ Secondo alcuni giuristi la regola del pareggio di bilancio non impedisce all'Unione europea di emettere obbligazioni in proprio per finanziare sue specifiche attività. Tuttavia, l'emissione di eurobonds richiederebbe l'unanimità in Consiglio. Tale scenario è sicuramente innovativo, tanto più che occorrerebbe limitare la responsabilità per l'emissione degli eurobonds, necessari per finanziare il fondo, ai soli Stati dell'eurozona.

(7) Cosa succede nella fase transitoria?

Nel periodo iniziale di operatività del fondo (nei primi 5 anni) ogni Paese contribuirebbe annualmente per lo 0,1 per cento del PIL nazionale; qualora uno choc di natura asimmetrica dovesse materializzarsi in questo periodo il fondo trasferirebbe al Paese colpito una quota del trasferimento a regime pari a $i/5$ ($i = 1$ a 5)². A regime ciascuno degli Stati Membri contribuirebbe annualmente per lo 0,5 per cento del tasso di crescita del proprio PIL.

(8) In che modo le risorse del fondo, una volta attivati i trasferimenti, verranno reintegrate?

Nel corso degli anni successivi al trasferimento il **Paese beneficiario restituirà gradualmente ma completamente le risorse ricevute**, verificato il ritorno di più favorevoli condizioni macroeconomiche (cfr. le simulazioni allegate per una possibile definizione).

(9) La costituzione del fondo richiede la modifica dei trattati?

No. I trattati vigenti permettono la creazione di un fondo europeo per l'indennità di disoccupazione applicabile agli Stati membri dell'eurozona. Infatti, l'Unione è competente a costituire fondi per rafforzare *inter alia* la coesione sociale e può adottare le azioni specifiche che si rivelino necessarie al di fuori dei fondi esistenti (art. 175, comma 3, TFUE). L'Unione agirebbe con procedura legislativa ordinaria (quindi il Parlamento europeo e Consiglio sarebbero co-legislatori su un piano di perfetta parità). La sfera di applicazione del fondo potrebbe essere circoscritta agli Stati membri dell'eurozona ai sensi dell'art. 136 TFUE.

In via subordinata, qualora tale costruzione sia considerata insufficiente per giustificare la costituzione del fondo, le disposizioni appena menzionate potrebbero essere integrate dalla clausola di flessibilità (art. 352 TFUE). In tal caso il Consiglio voterebbe all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo.

² Si potrebbe ipotizzare il coinvolgimento dell'ESM nella gestione finanziaria e amministrativa del fondo durante la fase transitoria; questo tuttavia richiederebbe la modifica dell'accordo internazionale costitutivo del ESM, il cui mandato copre i rischi originati in uno dei paesi membri per la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso o dei suoi Stati membri, e in particolare per la sostenibilità del debito pubblico dello Stato interessato all'intervento dello stesso ESM (artt. 3 e 13).