



I CITTADINI EUROPEI E LA CONDIVISIONE DEL RISCHIO IN CASO DI DISOCCUPAZIONE: UN'ANALISI DEL SOSTEGNO PER UNO SCHEMA EUROPEO DI CONDIVISIONE DEL RISCHIO DI DISOCCUPAZIONE (EURS)

I cittadini europei sono pronti a condividere il rischio di disoccupazione che colpisce i loro Paesi? Solo un piccolo segmento della popolazione europea si oppone all'introduzione di uno schema di condivisione del rischio, mentre in generale nei vari Paesi esaminati la maggioranza è favorevole. Vi sono differenze nel grado di sostegno fra i Paesi, ma il consenso aumenta se lo schema è associato a politiche di investimento sociale, vale a dire una combinazione adeguata di formazione, istruzione e politiche attive del lavoro, così come alla previsione che i beneficiari siano soggetti ad alcune condizioni, quali l'obbligo di accettare un'offerta di lavoro congrua. I cittadini europei preferiscono infine che lo schema sia amministrato a livello nazionale.

Frank Vandembroucke
(UvA)

Brian Burgoon
(UvA)

Theresa Kuhn
(UvA)

Francesco Nicoli
(UvA)

Stefano Sacchi
(Inapp)

David van der Duin
(UvA)

Sven Hegewald
(UvA)

Perché un sondaggio sul consenso dei cittadini per la condivisione europea del rischio di disoccupazione?

Sulla scia della crisi dell'area Euro, la Commissione europea ha sostenuto ripetutamente che l'Unione monetaria europea debba essere completata con uno stabilizzatore fiscale automatico. I sistemi previdenziali sono dotati di stabilizzatori automatici integrati per ammortizzare gli shock economici; ad esempio, i sussidi di disoccupazione sostengono il potere di acquisto delle persone che hanno perso il lavoro. Nel caso dell'Eurozona, l'argomento è basato sul fatto che un'Unione monetaria ha bisogno di meccanismi mirati a sostenere o integrare gli stabilizzatori automatici dei suoi Stati membri.

Una possibilità potrebbe essere la “riassicurazione” dei sussidi nazionali di disoccupazione a livello dell’area Euro. Un’altra opzione, presentata dalla Commissione europea, è quella di uno schema a supporto della capacità di investimento pubblico degli Stati membri colpiti da una crisi, e che quindi devono affrontare una riduzione delle entrate e una maggiore spesa in sussidi di disoccupazione. Le due opzioni si basano su un assunto comune: è importante che gli stabilizzatori automatici degli Stati membri rivestano un ruolo nei periodi di crisi, e che contestualmente sia protetta la capacità di investimento pubblico di questi ultimi; pertanto, l’Unione monetaria deve essere (entro certi limiti) un’unione "assicurativa".

Tuttavia, i cittadini dell’Unione europea sono pronti a condividere il rischio di disoccupazione che colpisce i loro Paesi? Questa rimane una domanda cruciale, fino ad ora senza risposta. Questo rapporto esplora tale questione basandosi su di un sondaggio che ha coinvolto 19.500 intervistati in 13 Stati membri, che rappresentano il 70% della popolazione dell’UE. La condivisione del rischio può essere organizzata in svariati modi. Di conseguenza, l’idea di base che la stabilità dell’Unione monetaria europea possa essere sostenuta dalla condivisione transfrontaliera del rischio derivante dall’aumento della disoccupazione ha portato a un’ampia varietà di proposte di policy dettagliate. Il nostro sondaggio è stato creato in modo da tenere conto il più possibile di tale diversità e da poter essere tradotto in modo comprensibile ai cittadini di tutti gli strati della popolazione. L’idea centrale di tutte le varianti della proposta che abbiamo sottoposto a verifica è quella di una nuova politica europea che sostenga i sussidi di disoccupazione nei Paesi colpiti da un aumento significativo della disoccupazione. Pertanto, facciamo riferimento alla nostra idea di base come a uno "Schema europeo di condivisione del rischio di disoccupazione" (*European Unemployment Risk Sharing, EURS*).

Dai nostri risultati emerge che il disegno specifico delle politiche mirate a modalità particolari di condivisione del rischio è rilevante per il sostegno da parte dei cittadini. Emergono inoltre differenze nel grado di sostegno fra i Paesi e fra i cittadini in relazione alle loro condizioni sociali ed economiche e alla loro visione personale del mondo.

Le nostre conclusioni principali

I risultati portano alle seguenti conclusioni riguardo allo schema europeo di condivisione del rischio di disoccupazione (EURS):

- Solo un segmento relativamente ridotto della popolazione si oppone in modo assoluto all'EURS.
- I cittadini sono generalmente sensibili al disegno dell'EURS: benché tale sensibilità differisca da un Paese all’altro, in generale tendono a preferire pacchetti più generosi (nel senso di maggiori trasferimenti europei e quindi un livello più elevato dei sussidi di disoccupazione nei Paesi che partecipano allo schema), che richiedano ai Paesi di offrire istruzione e formazione a tutti i disoccupati, che non comportino aumenti delle imposte e che impongano ai singoli beneficiari di soddisfare come minimo alcune condizioni (ad esempio accettare un’offerta di lavoro appropriata).

- I pacchetti più generosi possono essere sostenuti dalla maggioranza in ciascuno dei Paesi del nostro campione, anche nel caso in cui richiedano una tassazione aggiuntiva (tuttavia, questa possibilità non è argomento della nostra discussione: è solo un'ipotesi che sottoponiamo a verifica). In alcuni Paesi, una redistribuzione interna dell'eventuale maggior carico fiscale dai contribuenti più ricchi a quelli più poveri è necessaria per raccogliere un sufficiente livello di consenso.
- Nella maggior parte dei Paesi vi è un consenso maggiore se l'attuazione dell'EURS è decentralizzata a livello nazionale (invece che accentrata a livello europeo): questo si aggiunge agli argomenti sviluppati altrove secondo i quali non si deve cercare di costruire un vero e proprio sussidio europeo, ma uno schema di "riassicurazione" a supporto dei sistemi nazionali di indennità di disoccupazione, con trasferimenti in somma fissa¹.
- In tutti i Paesi, il consenso aumenta se l'EURS è associato a politiche di *investimento sociale*, vale a dire una combinazione adeguata di formazione, istruzione e politiche attive del lavoro.
- Il dibattito in corso nella comunità degli esperti su quanto lo schema debba essere tollerante riguardo alla redistribuzione strutturale fra Paesi sembra essere meno rilevante per i cittadini di quanto lo sia per gli esperti stessi. Questo non significa che tale dibattito non sia importante di per sé, ma altre questioni – relative a formazione, istruzione e attivazione dei beneficiari – sembrano più rilevanti nel giudizio dei cittadini.

Invece di un'insormontabile polarizzazione, osserviamo che vi sono spazi per una costruttiva deliberazione democratica.

La nostra metodologia: un sondaggio sperimentale con la conjoint analysis

Per indagare le attitudini dei cittadini rispetto a questi argomenti complessi, abbiamo realizzato un sondaggio sperimentale dedicato espressamente allo studio delle preferenze sull'EURS, utilizzando la tecnica della *conjoint analysis*. Abbiamo sottoposto a ogni intervistato tre coppie di opzioni di politiche alternative (quindi sei diverse opzioni di policy in totale). Abbiamo posto agli intervistati due serie di domande: per ciascuna coppia, ogni intervistato ha dovuto indicare le opzioni di misure alternative preferite. Inoltre, e per ciascuna delle sei alternative, l'intervistato ha indicato se si considerava fortemente contrario/a, piuttosto contrario/a, piuttosto favorevole o fortemente favorevole (oppure né contrario né favorevole). Abbiamo quindi raccolto contemporaneamente informazioni sulle preferenze relative fra pacchetti di misure alternativi, e informazioni sul livello assoluto di consenso od opposizione nei confronti di questi pacchetti di misure².

¹ Si veda il paper completo da cui questo policy brief prende spunto, disponibile all'indirizzo: <https://bit.ly/2UQNZia>.

² Oltre alle domande sui pacchetti di misure, abbiamo posto svariate altre domande sulle caratteristiche degli intervistati. Si veda il paper completo per i dettagli.

Queste sei alternative hanno una serie di caratteristiche comuni (definite **punti fissi**), ma differiscono in misura rilevante in sei dimensioni (indicate come **parti mobili**).

I **punti fissi** di tutti i pacchetti di misure valutati dai nostri intervistati sono:

- 1) Il sostegno economico europeo per uno Stato membro è innescato da un aumento significativo della disoccupazione in tale Stato membro; lo schema non genera un flusso di cassa permanente a favore di ciascuno Stato membro.
- 2) Il sostegno economico europeo è destinato ai sussidi di disoccupazione, e viene utilizzato per finanziare i sistemi nazionali di sostegno in caso di disoccupazione.
- 3) Lo schema stabilisce un livello base comune di generosità dei sussidi di disoccupazione in tutti gli Stati partecipanti. Gli intervistati sono quindi informati sul fatto che gli Stati membri partecipanti hanno la facoltà di offrire sussidi di disoccupazione superiori al livello base comune, ma a proprie spese.

Le **parti mobili** riguardano sei dimensioni in cui i pacchetti di misure differiscono. Invitiamo gli intervistati a riflettere su una dimensione di *generosità* (D1), una dimensione di *formazione e istruzione* (D2), una dimensione di *ridistribuzione fra Paesi* (D3), una dimensione di *tassazione* (D4), una dimensione *amministrativa* (D5), e una dimensione di *impegno nella ricerca del lavoro* (D6). Concretamente, le parti mobili differenziano i pacchetti di misure come segue:

- 1) La *dimensione di generosità* riguarda la generosità del sostegno economico europeo quando uno Stato è in condizioni di bisogno e, di conseguenza, il livello della base comune dei sussidi di disoccupazione fissata in tutti gli Stati partecipanti. Vengono proposti tre livelli di sostegno economico europeo/livello di base comune del sussidio (espressi in percentuale dell'ultima retribuzione) per i primi sei mesi di disoccupazione: (i) 40%, (ii) 60%, o (iii) 70%.
- 2) La *dimensione di formazione e istruzione* riguarda la presenza (o l'assenza) di condizioni che gli Stati devono soddisfare per ottenere il sostegno economico europeo: (i) o non vi è alcuna condizione per ottenere il sostegno, o (ii) gli Stati partecipanti devono offrire opportunità di formazione e istruzione a tutti i loro cittadini disoccupati.
- 3) La *dimensione di redistribuzione fra Paesi* si riferisce al seguente problema: possono alcuni Stati ricevere (nel lungo termine) dallo schema più di quanto vi abbiano contribuito? Qui attuiamo una distinzione fra (i) uno schema "puramente assicurativo", in base al quale nel lungo termine gli Stati non possono ricevere un maggiore sostegno economico dallo schema di quanto abbiano contribuito (nessuna redistribuzione a lungo termine fra gli Stati); (ii) uno schema "tollerante", che permette a ogni Stato che abbia realmente bisogno (indipendentemente dalle sue condizioni) di ottenere, nel lungo termine, più risorse di quante ne abbia contribuite; (iii) uno schema "redistributivo" che, oltre all'assicurazione contro gravi aumenti di disoccupazione, genera deliberatamente una distribuzione dagli Stati ricchi agli Stati poveri.
- 4) La *dimensione di tassazione* riguarda l'impatto a lungo termine sui livelli di tassazione nel Paese degli intervistati. Vengono proposti tre scenari: (i) nessun impatto a lungo termine sui livelli di tassazione; (ii) le imposte aumentano dello 0,5% sul reddito per ciascun

cittadino del Paese; (iii) le imposte aumentano dell'1% sul reddito, soltanto per i cittadini ricchi del Paese.

- 5) La *dimensione amministrativa* distingue schemi (i) amministrati dall'Unione europea e schemi (ii) amministrati dai governi nazionali. A prima vista, questa dimensione potrebbe essere interpretata come una distinzione fra uno schema puramente europeo di sussidi di disoccupazione (dove un fondo dell'UE verserebbe i sussidi direttamente ai singoli cittadini europei) e uno schema di 'riassicurazione' (dove un fondo dell'UE finanzierebbe pagamenti a somma fissa agli Stati membri, ma dove l'intero sistema di sussidi di disoccupazione rimarrebbe a livello nazionale). Tuttavia, il sondaggio non arriva a questo livello di dettaglio, e verifica soltanto la sensibilità generale degli intervistati al livello di amministrazione "europeo" o "nazionale" dello schema.
- 6) La *dimensione di ricerca del lavoro* riguarda le condizioni applicabili ai singoli disoccupati. Distinguiamo qui tre scenari: (i) non si applica alcuna condizione per i disoccupati; (ii) per non perdere i sussidi, i disoccupati devono accettare ogni offerta congrua di lavoro; (iii) per non perdere i sussidi, i disoccupati devono candidarsi ad almeno un posto di lavoro alla settimana e accettare ogni offerta congrua di lavoro.

Queste parti mobili generano 324 diverse combinazioni ($3 \times 2 \times 3 \times 3 \times 2 \times 3 = 324$): tutti i 324 pacchetti di misure alternative sono mirati alla condivisione tra Stati del rischio di disoccupazione, ma ciascun pacchetto di misure prevede una diversa organizzazione. A ciascuno dei 19.500 intervistati sono stati sottoposti 6 pacchetti, estratti *in modo casuale* dalla serie totale di 324 pacchetti di misure alternative. Per ottenere delle conclusioni valide sulle opinioni degli intervistati e sulla loro sensibilità alle opzioni alternative, è fondamentale che vengano loro sottoposti i risultati di un'estrazione a sorte. Questa metodologia prende il nome di *sondaggio sperimentale con analisi congiunta (conjoint analysis)*.

È importante non fraintendere la natura delle nostre parti mobili, per esempio per quanto riguarda la dimensione della tassazione. Non stiamo affermando che l'introduzione di uno schema europeo di condivisione del rischio di disoccupazione non implicherebbe alcun aumento delle imposte, o un aumento delle imposte pari allo 0,5% dei redditi. Queste cifre hanno la funzione di indicare agli intervistati che alcuni pacchetti comportano dei contributi aggiuntivi per finanziare i sussidi di disoccupazione, mentre altri pacchetti potrebbero non implicare dei contributi aggiuntivi; lo 0,5% e l'1% non sono altro che semplici cifre che trasmettono il messaggio in linea generale, e non rappresentano stime precise dei costi.

Benché vi siano alcuni importanti punti fissi e una serie di parti mobili, alcune caratteristiche dello schema sono state lasciate aperte nel sondaggio: si tratta di temi associati alla copertura dei sussidi e alle condizioni di accesso, il fatto che lo schema possa generare debito, quali Paesi parteciperebbero e se il sistema debba essere limitato all'area Euro; oltre naturalmente ai dettagli delle operazioni finanziarie e amministrative³.

I nostri 324 pacchetti coprono una vasta gamma di proposte, presentandole in modo rilevante e accurato, ma anche accessibile agli intervistati. Si mettono in luce le modalità fondamentali della condivisione del rischio, piuttosto che approfondire i dettagli. È la prima

³Tutti questi aspetti sono analizzati in dettaglio nel paper completo.

volta che viene messo in campo in un sondaggio un problema così complesso di "progettazione delle misure" riferito a politiche che gli intervistati *devono immaginare* poiché non esistono ancora nella pratica. La semplificazione di tutte le forme di EURS in tre punti fissi e sei parti mobili è quindi volta a evitare il rischio di rendere l'esercizio di immaginazione troppo complesso per gli intervistati.

Un campione selezionato a partire dal 70% della popolazione dell' UE

Il sondaggio è stato effettuato in Austria, Belgio, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Ungheria, Irlanda, Italia, Paesi Bassi, Polonia e Spagna. Questi Paesi variano considerevolmente nel livello di sviluppo economico, nel tipo di sistema di welfare (in particolare la generosità del sistema attuale dei sussidi di disoccupazione, il rigore delle misure nei confronti dei beneficiari dei sussidi, come i requisiti di disponibilità al lavoro, il monitoraggio dell'impegno di ricerca di lavoro e le sanzioni applicate), la performance economica dopo la grande recessione, la posizione geografica, da quanto tempo sono membri dell'UE e l'appartenenza all'area Euro⁴.

Il comportamento degli intervistati: un approccio attento

Per evitare di influenzare il loro giudizio, gli intervistati non sono stati informati riguardo ai potenziali risvolti positivi degli schemi di condivisione del rischio o alle loro potenziali insidie. Il risultato positivo che ci si attende dalla condivisione del rischio è una maggiore stabilità in ciascun Paese e, di conseguenza, una riduzione della disoccupazione e dei contributi per la previdenza sociale nel lungo termine. Poiché questo non è stato reso noto agli intervistati, le qualità della proposta sono probabilmente sottostimate, in quanto essa viene presentata in termini dei principi di "bisogno" (fra Paesi) e di solidarietà (implicitamente, senza utilizzare questo termine). Non abbiamo neppure menzionato le potenziali insidie associate al cosiddetto rischio morale (*moral hazard*): gli Stati potrebbero essere meno preoccupati del rischio di gravi crisi di disoccupazione, e quindi essere meno proattivi nelle loro politiche generali, qualora vi sia una qualche assicurazione contro le crisi gravi; a livello individuale, gli incentivi per le persone a evitare di cadere in disoccupazione (oppure a trovare un nuovo lavoro prima possibile) possono ridursi quando il risultato dello schema è che i sussidi diventano più generosi. Tuttavia, nelle nostre parti mobili, la *dimensione dell'istruzione e della formazione* e la *dimensione dell'impegno di ricerca del lavoro* possono ovviamente essere interpretati dagli intervistati come rimedi al *moral hazard*, sia a livello delle politiche nazionali, sia a livello del comportamento individuale dei beneficiari dei sussidi. In questo senso, il problema del rischio morale è presente nel progetto del sondaggio, e queste domande inducono gli intervistati a riflettere su tale rischio. Nell'analisi dei nostri risultati, teniamo conto di tre fenomeni (inevitabili in un sondaggio di questo tipo): la presenza di

⁴ Il lavoro sul campo è stato svolto tramite un sondaggio online dalla società di sondaggi IPSOS nei mesi di ottobre e novembre 2018 su un campione rappresentativo in ogni Paese.

alcuni intervistati "disattenti", di alcuni intervistati "incoerenti", e di alcuni pacchetti incoerenti.

Poiché vogliamo che gli intervistati ragionino sulle differenze nel disegno dello schema, la mancanza di attenzione può essere considerata un problema, almeno se l'obiettivo è presentare i risultati di un *giudizio ponderato*. Tuttavia la mancanza di attenzione è una realtà nella formazione delle opinioni personali, e il punto di vista dei 'cittadini disattenti' non può essere ignorato automaticamente. Il nostro sondaggio include una verifica dell'attenzione, che permette di escludere *gli intervistati disattenti* (vale a dire gli intervistati che alla *fine* del sondaggio dimostrano di non essere (più) attenti ai dettagli) dall'analisi. I principali risultati qui presentati escludono gli intervistati che non superano questa verifica di attenzione (circa il 19% degli intervistati).

Agli intervistati vengono sottoposte tre coppie di pacchetti alternativi. Viene quindi richiesto di indicare le loro preferenze su ciascuna coppia e il livello assoluto di consenso (o opposizione) rispetto a ciascun pacchetto. Un intervistato che preferisce il pacchetto A rispetto al pacchetto B, e poi esprime un livello di consenso più elevato per B rispetto ad A, fornisce *a prima vista* una *risposta incoerente*. Se ciò accade due o anche tre volte l'intervistato è *ripetutamente incoerente*. Ancora una volta, il parere degli intervistati incoerenti non può essere escluso automaticamente da un processo politico democratico, ma se l'obiettivo è presentare i risultati di un giudizio ponderato, questi inquinano l'analisi. La quota di intervistati leggermente incoerenti è del 11,9%, un valore relativamente basso in considerazione della complessità delle domande sottoposte. Soltanto il 2,6% degli intervistati ha dato risposte ripetutamente incoerenti. I risultati principali escludono gli intervistati ripetutamente incoerenti. Eliminando gli intervistati disattenti e quelli ripetutamente incoerenti si elimina il 20,6% degli intervistati.

La generazione casuale di pacchetti di misure è necessaria per trarre conclusioni solide riguardo alla sensibilità degli intervistati ai cambiamenti delle singole dimensioni dello schema. Tuttavia, le combinazioni casuali possono creare *pacchetti internamente incoerenti*.

Per fare un esempio, se lo schema è basato sull'opzione di "pura assicurazione", a lungo termine non vi possono essere (a livello di Stato) percipienti netti né contribuenti netti. In una prospettiva a lungo termine (ignorando quindi le fluttuazioni temporanee), questo implica quanto segue: se il livello nazionale di tassazione dello Stato X non aumenta, non è possibile migliorare la generosità del livello attuale di sussidi in tale Stato X, poiché esso non si può basare su un supporto esterno *strutturale* a questo scopo (tale supporto è escluso esplicitamente dalla natura puramente assicurativa di questo particolare pacchetto).

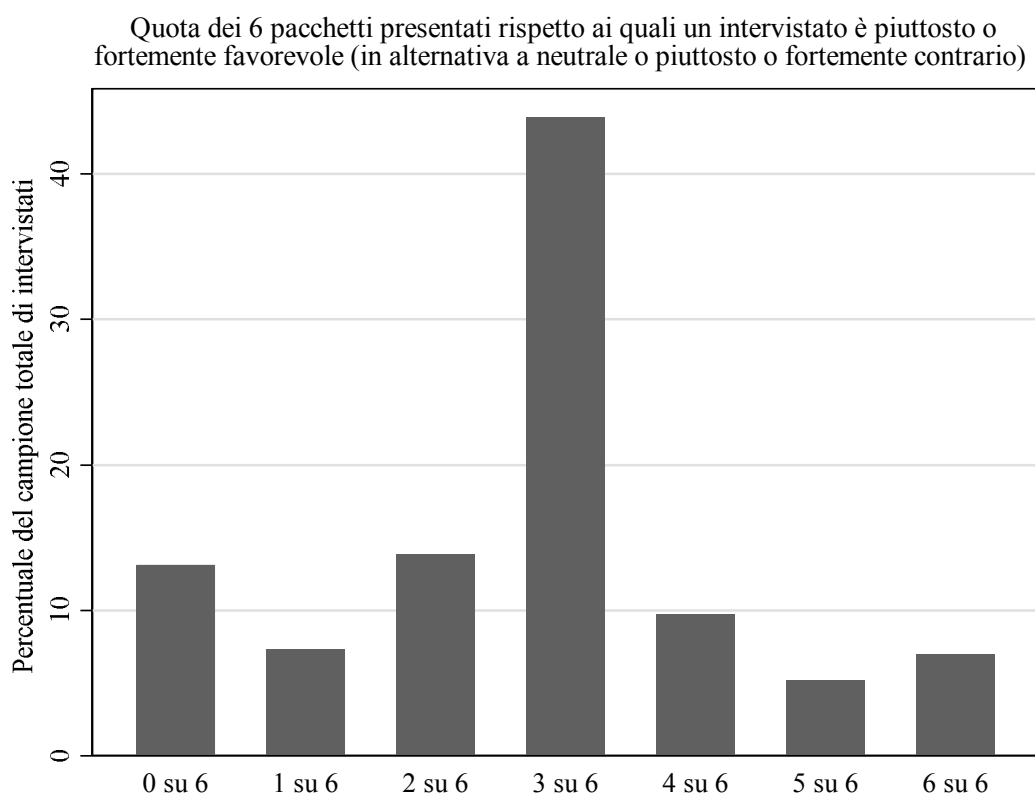
Prendiamo ad esempio l'Estonia, uno Stato in cui il livello di generosità dei sussidi di disoccupazione oggi è molto basso. Un intervistato estone a cui viene sottoposto un pacchetto che unisce gli elementi "assicurazione pura", "nessun contributo aggiuntivo", "un sussidio pari (come minimo) al 70% dell'ultimo stipendio nei primi 6 mesi di disoccupazione" deve valutare un pacchetto che (in Estonia) non è praticabile nelle condizioni attuali (potrebbe diventare fattibile se vi fosse un'ulteriore diminuzione della disoccupazione, o con un taglio dei programmi di welfare, o aumentando il deficit pubblico, ma queste non sono

opzioni contemplate dal sondaggio). Dall'esempio emerge che l'incoerenza interna di un pacchetto è una caratteristica specifica degli Stati: il nostro campione include uno Stato in cui un obiettivo del 70% del livello di sussidi (per i primi 6 mesi di disoccupazione) senza alcun finanziamento nazionale aggiuntivo non appare impraticabile. Considerata la natura della nostra ricerca, possiamo effettuare soltanto una valutazione approssimativa su quali pacchetti sono *a prima vista* internamente incoerenti. Abbiamo escluso una serie di questi pacchetti dalla nostra analisi.

Prime osservazioni: opposizione fondamentale limitata, differenze fra Stati

L'opposizione fondamentale a uno schema europeo di condivisione del rischio di disoccupazione è limitata: meno del 10% degli intervistati respinge la maggioranza dei sei pacchetti che ha esaminato (dove per 'respingere' si intende che è piuttosto contrario o fortemente contrario). Abbiamo inoltre considerato la situazione inversa, vale a dire la quota di intervistati (piuttosto o fortemente) favorevoli a tre o più dei sei pacchetti esaminati; questa quota è pari al 66% (figura 1).

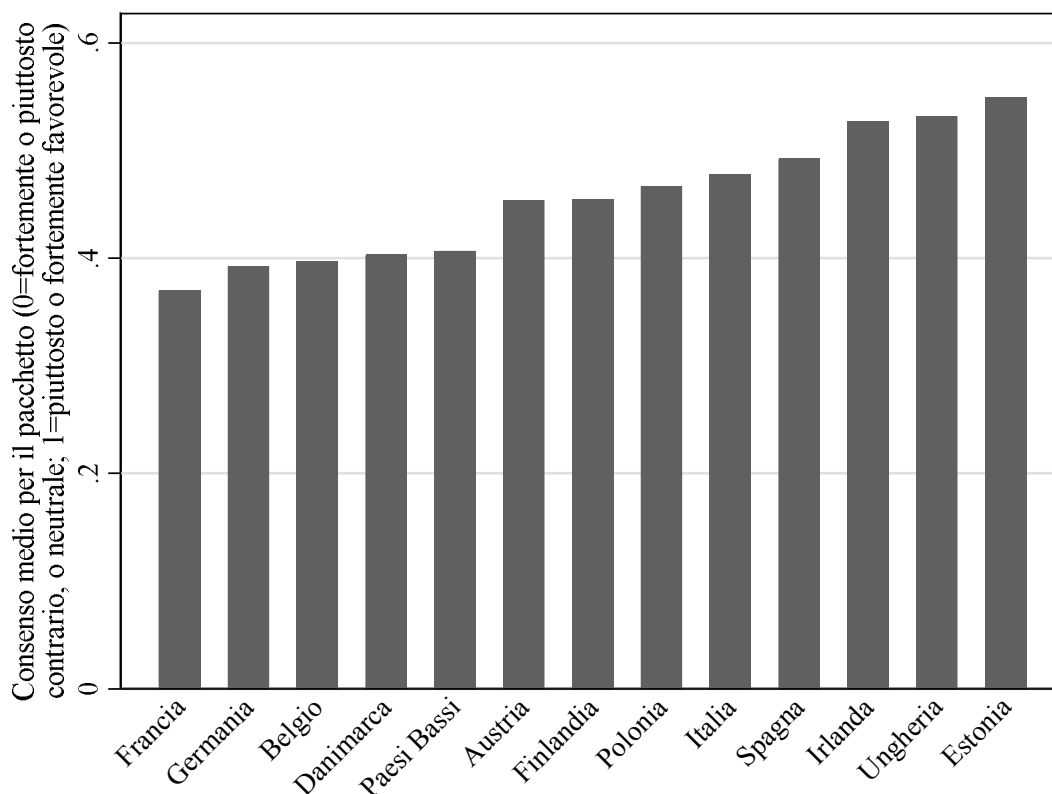
Figura 1 - Consenso fondamentale per i pacchetti, campione aggregato, 13 Stati



Nota: per comprendere meglio la figura, si consideri la barra "3 su 6". Questa mostra che il 44% del totale degli intervistati di tutti i Paesi si dichiara "piuttosto favorevole" o "fortemente favorevole" relativamente a 3 dei 6 pacchetti loro presentati. La barra "0 su 6", invece, mostra che il 12,9% del totale degli intervistati di tutti i Paesi si dichiara "piuttosto favorevole" o "fortemente favorevole" nei confronti di nessuno dei 6 pacchetti loro presentati. In altri termini, l'attitudine del 12,9% del totale degli intervistati di tutti i Paesi è "piuttosto contraria" o "fortemente contraria" oppure "né favorevole né contraria" nei confronti di qualunque dei 6 pacchetti loro presentati.

Tuttavia, il livello di consenso varia da un Paese all'altro, come mostrato nella figura 2. La figura 2 mostra il "livello medio di consenso" per Stato fra tutti i pacchetti esaminati dagli intervistati:

Figura 2 - Consenso medio per i pacchetti, per Stato



Nota: per comprendere meglio la figura, si consideri il caso della Francia, per la quale il livello di consenso medio è pari al 38%. Questo significa che nelle serie dei voti dati dagli intervistati francesi su tutti i pacchetti loro sottoposti, il 38% dei voti è "piuttosto favorevole" o "fortemente favorevole". In Estonia, il consenso medio così calcolato è pari al 55%. Si noti che il giudizio riguarda tutti i pacchetti mostrati agli intervistati, inclusi quelli che raccolgono pochissimi consensi rispetto agli altri.

Intuitivamente, sembra di poter affermare che il consenso medio è più basso nella maggior parte degli Stati più ricchi con sistemi previdenziali maturi e ben consolidati (in particolare Francia, Germania, Belgio, Danimarca e Paesi Bassi), mentre è considerevolmente più elevato negli Stati membri più poveri, con sistemi previdenziali meno sviluppati (come Estonia e Ungheria), così come negli Stati membri più colpiti dalla crisi dell'Eurozona (nel nostro campione, Italia, Spagna e Irlanda).

Gli intervistati sono sensibili al disegno dello schema. In generale, tendono a preferire pacchetti più generosi (il 70% di sostituzione dello stipendio), che richiedono agli Stati di offrire ai disoccupati istruzione e formazione, che non comportano un aumento del carico fiscale e che richiedono ai singoli beneficiari di soddisfare almeno alcune condizioni (come accettare un'offerta congrua di lavoro). È interessante osservare, tuttavia, che questa sensibilità varia da uno Stato all'altro.

Il nostro sondaggio permette di effettuare un'analisi più dettagliata e granulare di quanto presentato in questo policy brief, in particolare per quanto riguarda l'effetto delle singole caratteristiche socio-economiche degli intervistati, l'effetto della loro visione del mondo e il modo in cui tali singole caratteristiche interagiscono con le differenze nel disegno dello schema⁵. Un'osservazione non sorprendente è che un atteggiamento positivo nei confronti dell'UE aumenta il consenso per lo schema europeo di condivisione del rischio. Una considerazione meno attesa è che il tipo e la finalità della condivisione del rischio proposta nel nostro sondaggio attira, al margine, un consenso più elevato tra le persone con un reddito più basso rispetto a quelle con un reddito più alto.

Potenziali maggioranze in ciascuno Stato

Il nostro sondaggio ci permette di *stimare* i livelli di consenso per i pacchetti specifici. La figura 3 mostra i livelli di sostegno stimati quando tutti gli Stati vengono raggruppati, come se avesse luogo una votazione (immaginaria) tra tutti i Paesi.

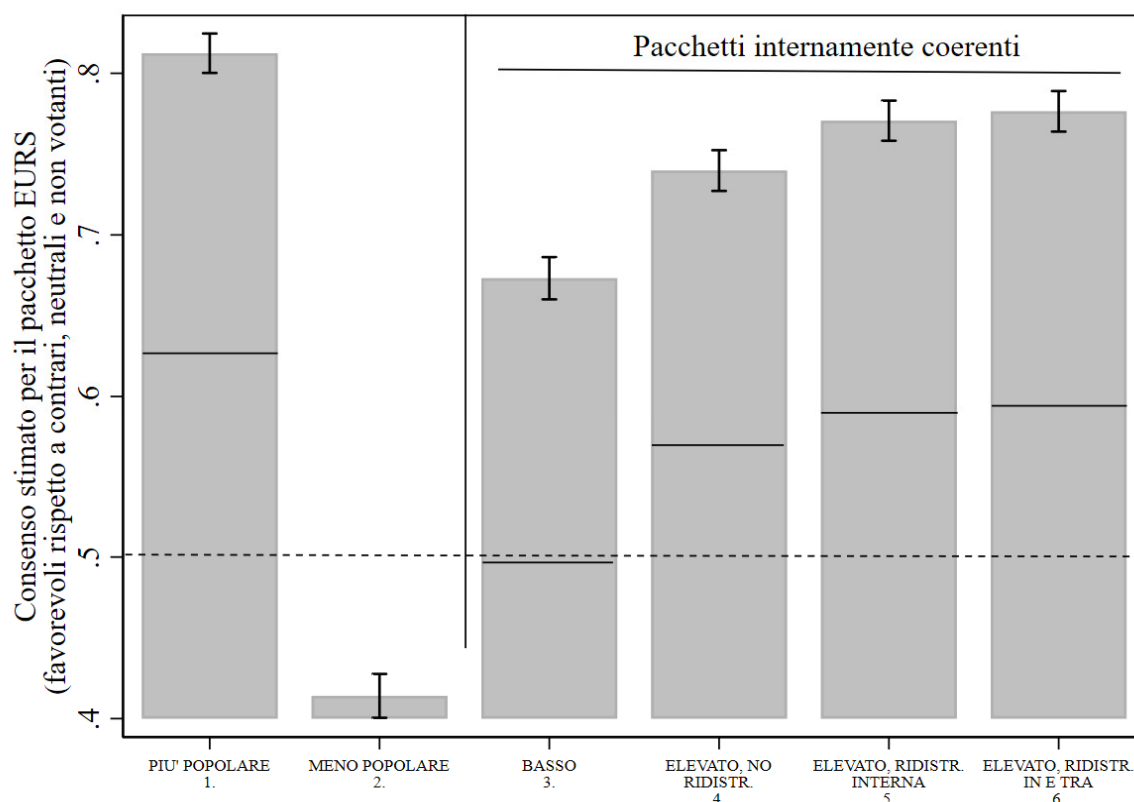
Le barre verticali mostrano la percentuale di votanti che sono piuttosto o fortemente favorevoli a un pacchetto EURS specifico, rispetto a quelli piuttosto o decisamente contrari. In altre parole, le barre assumono che coloro che danno risposte "neutrali" ("né favorevole né contrario") non votino o, se obbligati a votare a favore o contro, sarebbero equamente suddivisi fra favorevoli e contrari. Le *linee orizzontali continue* su ciascuna barra mostrano la quota di consenso, nel caso in cui tutti gli intervistati "neutrali" diventassero contrari al pacchetto in caso di votazione. Pertanto, la sommità delle barre e le linee orizzontali continue indicano un limite superiore e inferiore.

La figura 3 si concentra su sei pacchetti EURS. I primi due pacchetti da sinistra sono interessanti soltanto in teoria: il primo è il pacchetto "più popolare" e il secondo il "meno popolare". Entrambi sono internamente incoerenti e chiaramente non praticabili come progetti di policy. Il pacchetto più popolare (oltre l'80% dei voti, escluse le risposte neutrali) è del tipo "scroccone", in cui gli intervistati vogliono l'assistenza più generosa senza dover pagare nulla in più.

Consideriamo questo pacchetto come internamente incoerente nella maggior parte dei Paesi del nostro campione. Anche il meno popolare (poco più del 40% dei voti, ma lontano dalla maggioranza) è internamente incoerente, in quanto unisce un basso livello del sussidio con un aumento generale della tassazione, nonostante un livello così basso non richieda un aumento della tassazione. La sua scarsa popolarità è dovuta all'aumento della tassazione e al basso livello di generosità, e al fatto che agli Stati partecipanti e ai cittadini disoccupati non si applica alcuna condizione.

⁵ Il paper completo si sofferma su alcune di tali determinanti del consenso a livello individuale.

Figura 3 - Voto stimato per i pacchetti del campione, Campione aggregato (13 Stati)



Legenda

1. PIU' POPOLARE: 70% dell'ultima retribuzione; Obbligo di formazione/istruzione; Ridistribuzione dai ricchi ai poveri; Nessun costo; Amministrazione a livello nazionale; Obbligo di accettare offerte di lavoro. **2. MENO POPOLARE:** 40% dell'ultima retribuzione; Nessun obbligo di istruzione/formazione; Nessuna redistribuzione; 0,5% di imposte; Amministrazione a livello europeo; Nessun impegno di ricerca di lavoro. **3. LIVELLO BASSO:** 40% dell'ultima retribuzione; Obbligo di istruzione/formazione; Nessuna redistribuzione interna né tra stati; Nessun costo; Amministrazione a livello nazionale; Obbligo di accettare offerte di lavoro. **4. LIVELLO PIU' ELEVATO, MA SENZA RIDISTRIBUZIONE:** 70% dell'ultima retribuzione; Obbligo di istruzione/formazione; Nessuna redistribuzione interna né tra stati; 0,5% di imposte; Amministrazione a livello nazionale; Obbligo di accettare offerte di lavoro. **5. LIVELLO PIU' ELEVATO CON RIDISTRIBUZIONE INTERNA ALLO STATO:** 70% dell'ultima retribuzione; Obbligo di istruzione/formazione; Nessuna redistribuzione tra stati; 1% di imposte per i ricchi; Amministrazione a livello nazionale; Obbligo di accettare offerte di lavoro. **6. LIVELLO PIU' ELEVATO CON RIDISTRIBUZIONE INTERNA E TRA STATI:** 70% dell'ultima retribuzione; Obbligo di istruzione/formazione; Qualche redistribuzione fra stati; 1% di imposte per i ricchi; Amministrazione a livello nazionale; Obbligo di accettare offerte di lavoro.

I quattro pacchetti rimanenti rappresentano combinazioni che, almeno a prima vista, sono internamente coerenti. Essi comportano a grandi linee una generosità crescente e un elemento crescente di redistribuzione sia all'interno di ciascun Paese sia fra Stati. Come si può vedere dalle singole descrizioni, non tutte le dimensioni variano. Ad esempio, emerge chiaramente che gli intervistati tendono a preferire che gli Stati partecipanti offrano un'istruzione e una formazione ai loro disoccupati, che l'amministrazione sia a livello nazionale (e non europeo), e che i singoli beneficiari debbano come minimo accettare un'offerta congrua di lavoro. Pertanto, manteniamo costanti queste tre caratteristiche, ma attuiamo una distinzione rispetto a tre dimensioni:

- *generosità:* un pacchetto che garantisce il 40% dell'ultima retribuzione rispetto a un pacchetto che garantisce il 70% dell'ultima retribuzione (per 6 mesi);

- *ridistribuzione fra Stati*: un pacchetto che nel lungo termine non consente la redistribuzione fra Stati, a fronte di un pacchetto che tollera la redistribuzione fra Stati;
- *tassazione*: un pacchetto che nel lungo termine non implica un aumento della tassazione nello Stato dell'intervistato, un pacchetto che implica un aumento nel lungo periodo della tassazione dello 0,5% del reddito per tutti i cittadini dello Stato dell'intervistato, e un pacchetto in cui vi è un aumento della tassazione soltanto per i ricchi (dell'1%).

La tabella 1 riassume le caratteristiche di questi pacchetti, che chiamiamo LIVELLO BASSO, LIVELLO ELEVATO SENZA RIDISTRIBUZIONE, LIVELLO ELEVATO E RIDISTRIBUZIONE NAZIONALE e LIVELLO ELEVATO E RIDISTRIBUZIONE NAZIONALE E FRA STATI.

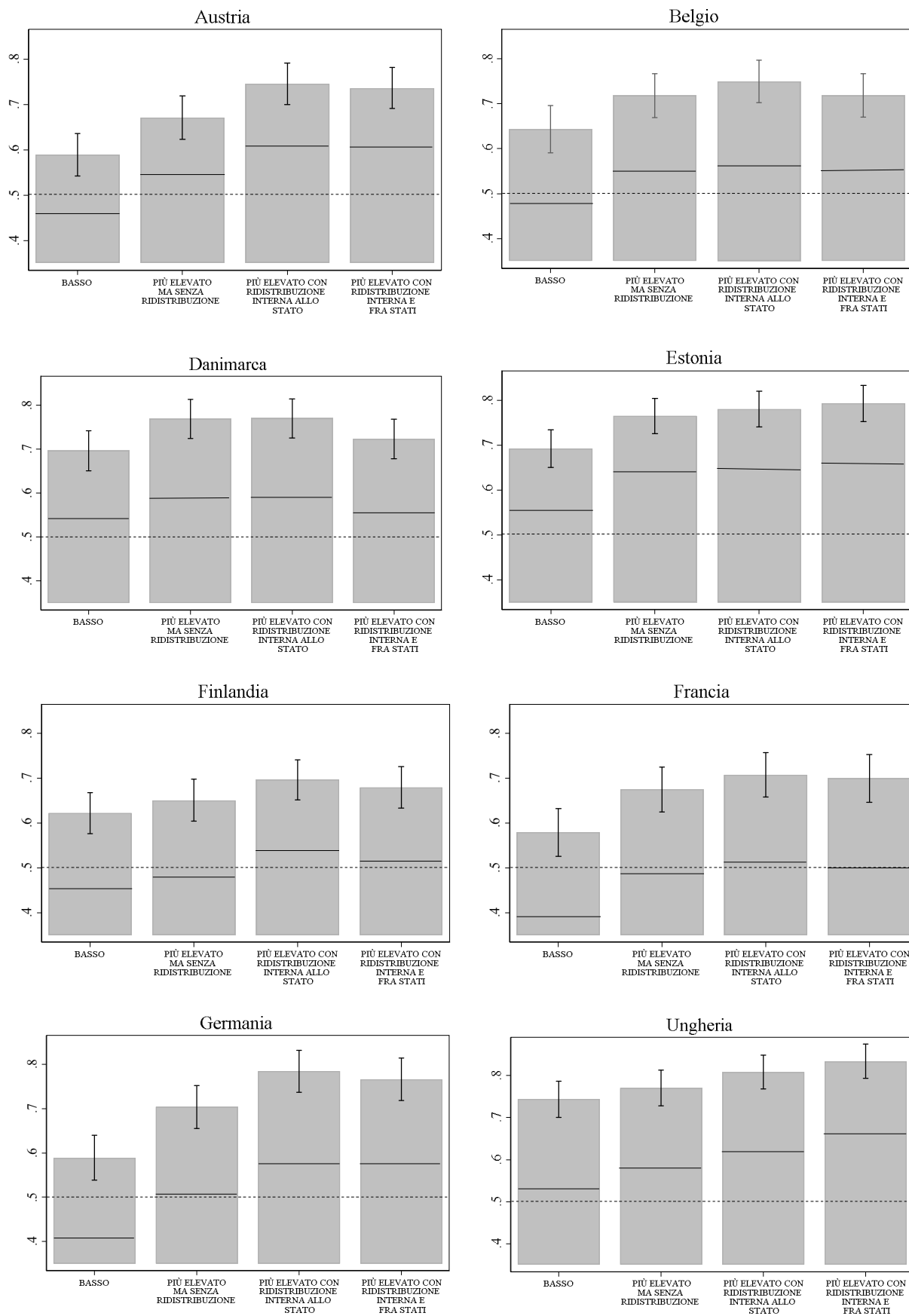
Tabella 1 - Caratteristiche dei quattro pacchetti EURS internamente coerenti esaminati alle figure 3 e 4

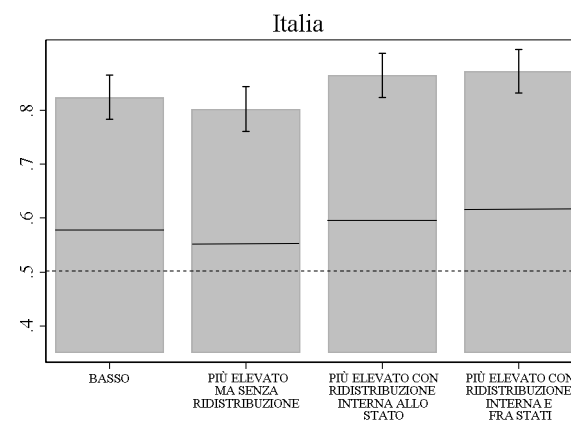
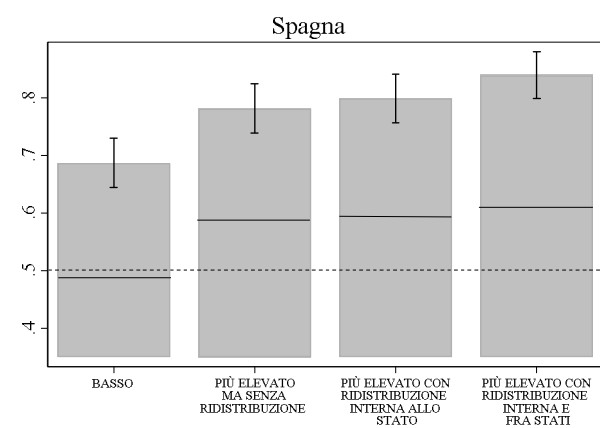
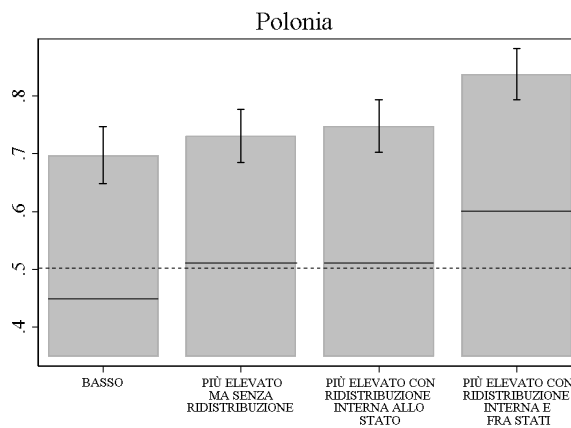
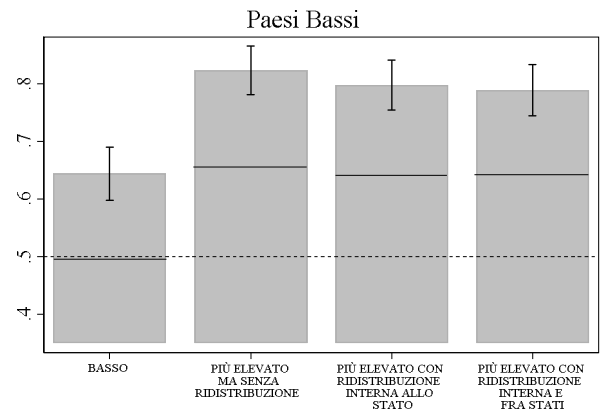
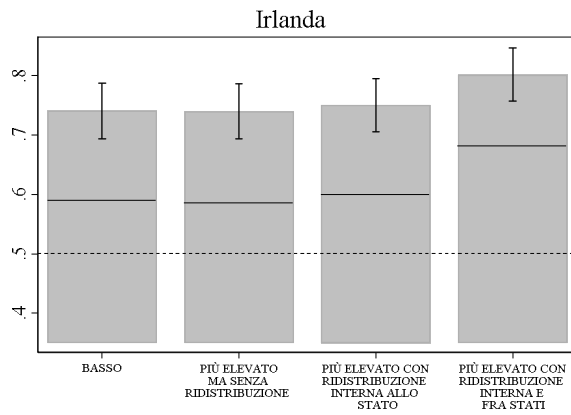
	LIVELLO BASSO	LIVELLO ELEVATO, NESSUNA RIDISTRIBUZIONE	LIVELLO ELEVATO E RIDISTRIBUZIONE NAZIONALE	LIVELLO ELEVATO E RIDISTRIBUZIONE NAZIONALE E (eventualmente) FRA STATI
D1	40%	70%	70%	70%
D2	Gli Stati partecipanti devono offrire istruzione e formazione			
D3	Nessuna redistribuzione fra Stati a lungo termine			Tollerante: possibilità di redistribuzione fra Paesi a lungo termine
D4	Nessuna tassazione aggiuntiva nel Suo Paese	Tutti devono pagare lo 0,5% del reddito in più nel Suo Paese	I ricchi devono pagare l'1% del reddito in più nel Suo Paese	
D5	Amministrazione nazionale			
D6	I disoccupati devono accettare qualunque lavoro appropriato se non vogliono perdere il sussidio			

Relativamente a tutti questi pacchetti internamente coerenti, la figura 3 evidenzia in modo piuttosto chiaro la tendenza europea a preferire pacchetti più generosi e che implicano una maggiore redistribuzione, in particolare all'interno degli Stati attraverso la tassazione progressiva, ma anche fra gli Stati, permettendo agli Stati partecipanti di ottenere dal sistema assicurativo importi superiori al loro contributo. Il pacchetto a BASSO LIVELLO ha il consenso stimato più basso, vale a dire il 65% escludendo i pareri "neutrali", ma appena sotto il 50% se si assume che tutte le persone neutrali votino contro il pacchetto. I pacchetti rimanenti, più generosi e redistributivi, superano la soglia del 50%, anche assumendo che tutte le persone neutrali votino contro. Il pacchetto che secondo il nostro modello riceverebbe il maggiore consenso dei votanti è quello che unisce un tasso generoso di sostituzione dell'ultima retribuzione alla redistribuzione all'interno del Paese, nonché la tolleranza per la distribuzione fra Stati nel lungo termine.

La decisione politica riguardante la condivisione del rischio di disoccupazione a livello europeo non sarà basata su un voto sovranazionale, ma sulla procedura decisionale del Consiglio europeo. Pertanto, sono importanti anche gli schemi specifici degli Stati.

Figura 4 - Voto stimato per i pacchetti del campione, per Stato





Per comprendere meglio la figura, si consideri l'Italia. Le barre riportano la percentuale di intervistati italiani che sono piuttosto o fortemente a favore di quattro pacchetti specifici dello schema EURS, sul totale di quanti si sono espressi in modo favorevole o contrario. In altri termini, si assume che gli intervistati "neutrali" (quanti rispondono di non essere "né favorevoli né contrari") non votino, oppure che, se obbligati a votare, il loro voto si suddividerebbe tra favorevoli e contrari nella stessa percentuale di quanti esprimono il voto. Il sostegno espresso dagli intervistati italiani supera sempre il 75%, ma è più elevato per i due pacchetti con LIVELLO ELEVATO e RIDISTRIBUZIONE INTERNA ALLO STATO (la redistribuzione tra Stati aggiunge qualcosa in termini di consenso, ma molto poco). Le linee orizzontali in ciascuna barra mostrano il livello di sostegno per ciascun pacchetto nell'ipotesi in cui gli intervistati "neutrali" si dichiarassero, se obbligati a scegliere, contrari. Anche in tale eventualità, vi sarebbe comunque in Italia una netta maggioranza di favorevoli per ciascuno dei quattro pacchetti EURS mostrati.

La figura 4 mostra importanti schemi specifici degli Stati, che possono deviare dallo schema aggregato mostrato nella figura 3. La maggior parte dei Paesi preferisce programmi più generosi e più redistributivi. In Irlanda e in Italia anche i pacchetti con minore generosità godono di elevato sostegno. Inoltre, alcuni Paesi non sono particolarmente entusiasti dei pacchetti caratterizzati da una redistribuzione nazionale: questo vale per il Belgio, l'Irlanda e la Polonia, ma si riscontra in misura più marcata nei Paesi Bassi. Infine, rispetto allo schema aggregato della figura 3, alcuni Paesi sono più o meno entusiasti della combinazione di redistribuzione interna (a livello nazionale) e fra Stati. Gli Stati particolarmente entusiasti di questa combinazione redistributiva sono la Polonia, l'Estonia, l'Irlanda e la Spagna. Gli Stati che sono *meno* entusiasti rispetto a tale redistribuzione sia all'interno di ciascuno Stato che tra Stati sono, invece, l'Austria, il Belgio, la Danimarca, la Germania e i Paesi Bassi. Questa naturalmente è una suddivisione largamente attesa, data la *political economy* dell'Eurozona. I nostri risultati sono quindi in linea con studi precedenti che suggeriscono un consenso molto diversificato in Europa in particolare per gli schemi europei che redistribuiscono tra Paesi. Tuttavia, il messaggio più forte che si ricava dai dati è che emergono potenziali maggioranze in ciascuno degli Stati esaminati a favore dei pacchetti a LIVELLO ELEVATO. Il minore o maggiore consenso per la redistribuzione tra Paesi partecipanti varia a seconda dello Stato. In alcuni Paesi, la redistribuzione interna dell'eventuale carico fiscale (nel caso in cui si verifichi un maggior carico fiscale) è necessaria per raccogliere un sufficiente consenso (Francia e Finlandia). L'effetto distributivo *nazionale* di un eventuale aumento della tassazione costituirebbe naturalmente un argomento di riflessione per la procedura decisionale nazionale, e non sarebbe un punto da decidere congiuntamente nel Consiglio.

Indicazioni per i policymaker

Questo lavoro non si prefigge di discutere i potenziali vantaggi e svantaggi di uno schema di condivisione del rischio di disoccupazione in Europa (EURS) e i pro e i contro delle sue caratteristiche particolari; l'analisi si focalizza invece su ciò che questi schemi significano per il sostegno pubblico. L'esame delle opinioni dei cittadini riguardo all'EURS, tuttavia, fa emergere alcune indicazioni per i responsabili delle politiche pubbliche:

- l'opposizione radicale all'EURS è limitata a un segmento relativamente ridotto della popolazione;
- i cittadini sono sensibili alle differenze di disegno tra programmi alternativi di EURS: benché tale sensibilità differisca da un Paese all'altro, in generale essi tendono a preferire pacchetti più generosi, che richiedano ai Paesi di offrire istruzione e formazione ai disoccupati, che non comportino aumenti delle imposte e che impongano ai singoli beneficiari di accettare un'offerta congrua di lavoro;
- i pacchetti generosi possono essere sostenuti dalla maggioranza dei cittadini in ciascuno dei Paesi del nostro campione, anche nel caso in cui richiedano una tassazione aggiuntiva;
- nella maggior parte dei Paesi vi è un maggiore consenso se l'attuazione dell'EURS è decentralizzata;

- in tutti i Paesi, il consenso aumenta se l'EURS si associa a politiche di *investimento sociale*, vale a dire una combinazione adeguata di formazione, istruzione e attivazione;
- il dibattito in corso in Europa e che riguarda la redistribuzione fra Paesi, sembra essere meno rilevante per i cittadini, quando esprimono le loro preferenze, rispetto a quanto lo sia per politici ed esperti.

Alcuni diritti riservati (2018) (INAPP)

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons.
Attribuzione - Non Commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0 - Italia License.



ISSN 2533-3003

I Policy Brief dell'INAPP offrono spunti di riflessione tratti dai temi di ricerca e di analisi realizzati dall'Istituto, a supporto delle politiche pubbliche.

La collana INAPP *Policy Brief* è a cura di Claudio Bensi.

Per info: stampa@inapp.org - www.inapp.org

