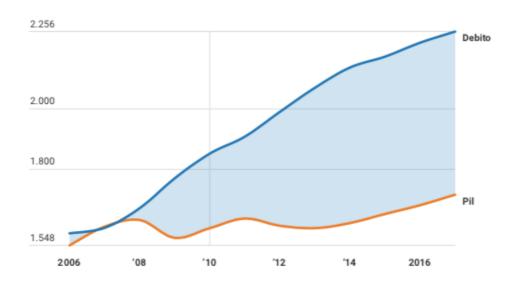
CAPITOLO 3 IL DEBITO PUBBLICO E LE POLITICHE DI RIENTRO

3.1 IL DEBITO PUBBLICO E IL DEFICIT DI BILANCIO

In questo capitolo verrà analizzato il debito pubblico, dal punto della sua misurazione e del suo andamento nel tempo considerando che si tratta di una variabile macroeconomica di estrema rilevanza soprattutto nel periodo attuale.

Dal punto di vista della sua misurazione da parte dell'Istat, il debito pubblico nominale al 31 dicembre di ogni anno è definito consolidando i conti delle amministrazioni pubbliche e utilizzando regole specifiche di computo stabilite dalla procedura per i disavanzi eccessivi (Edp) di Maastricht.

A fine 2017, il nostro debito pubblico ammontava a più di 2.000 miliardi di euro, pari a più del 120% del PIL.



Il rapporto percentuale tra il debito delle amministrazioni pubbliche e il PIL è un indicatore di solvibilità e offre un'informazione essenziale per la gestione della finanza pubblica. Infatti, questo indicatore mette in relazione l'entità complessiva dell'indebitamento del settore pubblico consolidato (Stato ed enti locali e previdenziali) con il flusso di beni e servizi prodotti dall'economia; rappresenta il punto di riferimento per l'imposizione fiscale e, quindi, una misura indiretta della capacità di pagamento. Per questi motivi è stato incluso tra gli indicatori strutturali della Commissione europea e tra gli obiettivi definiti nel trattato di Maastricht.

Il nostro Paese è però ancora lontano dal raggiungere l'obiettivo di Maastricht di contenere il rapporto debito/PIL al di sotto del 60 per cento. L'incidenza dello stock del debito pubblico ha toccato il massimo del 121,2 per cento nel 1994, diminuendo fino al 103,4 per cento nel 2004 e scendendo al 103,3 per cento nel 2007, valore minimo dal 1992. Il rapporto debito/PIL in Italia è tornato a salire nel 2008 e ha proseguito tale andamento ascendente negli anni successivi.





Anche paesi come Irlanda, Paesi Bassi e Regno Unito che, fra gli altri, hanno presentato, almeno dal 2000 al 2008, valori del rapporto debito/PIL costantemente al di sotto della soglia del 60 per cento, nel 2009 la hanno superata, confermando l'andamento nel biennio successivo. Spicca il peggioramento di tale rapporto in Grecia (170,6 per cento), dove aumenta di oltre 22 punti percentuali rispetto al 2010. Particolarmente consistente (oltre 14 punti percentuali) anche l'incremento registrato fra il 2010 e il 2011 in Irlanda e Portogallo, dove l'incidenza del debito sul PIL ha superato il 100 per cento.

Per comprendere meglio le dinamiche che portano alla creazione di debito bisogna assimilare il nostro Stato ad una azienda. Le aziende che operano in un sistema economico complesso hanno bisogno di finanziarsi e possono farlo tramite canali bancari o tramite i mercati finanziari. Così come le aziende, anche lo Stato ha bisogno di finanziamenti e per reperire risorse economiche emette "Titoli di Stato", ovvero obbligazioni emesse dal Ministero dell'Economia e delle Finanze in Italia.

Lo Stato, emettendo titoli di debito, si pone come debitore nei confronti degli investitori (famiglie, banche e agenti del mercato) che li sottoscrivono con lo scopo di coprire il fabbisogno monetario di cassa Statale.

Esistono diversi tipi di Titoli di Stato che si differenziano per durata, interessi distribuiti e livello di rischiosità. Le varie tipologie sono:

- Buoni Ordinari del Tesoro (BOT), durano 1 anno e sono senza cedola;
- Buoni del Tesoro Poliennali (BTP), durano 5, 10, 15, 30 anni e presentano una cedola che paga un interesse fisso semestrale;
- Certificati di Credito del Tesoro (CCT), durano 7 anni e presentano una cedola variabile indicizzata ai BOT;
- Certificati del Tesoro Zero-Coupon (CTZ) durano 2 anni e sono senza cedola.

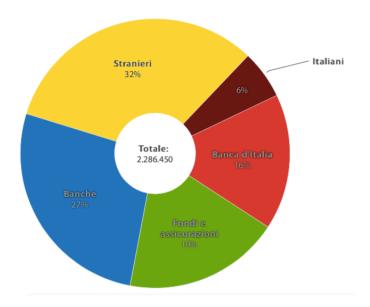
La spesa totale degli interessi corrisposti ai possessori delle obbligazioni statali viene definita "servizio del debito". Il suo ammontare varia in base al variare del rendimento dei titoli di Stato, mentre il rendimento è direttamente collegato alla rischiosità che gli investitori attribuiscono al Paese emittente del titolo.

Lo Stato italiano paga un'enorme mole di interessi: nel 2017 sono stati 47 miliardi di euro, in netta riduzione rispetto al 2016 (circa 66 miliardi di euro) e ancor più rispetto agli anni precedenti (nel 2012 si era arrivati a pagare 84 miliardi di euro). Dunque, nonostante l'Italia abbia una differenza positiva tra Entrate Pubbliche e Spese Pubbliche quasi ininterrotto dal 1991, il debito è continuato salire senza freni a causa del Deficit di bilancio causato degli interessi che ogni anno deve pagare ai sottoscrittori dei Titoli di Stato.

Bisogna poi analizzare chi possiede i titoli di debito pubblico.

Con l'adesione dell'Italia alla moneta unica, cresce la fiducia nel nostro Paese e con essa la porzione detenuta dagli investitori stranieri. Il dato cresce dal 4% del 1988 al 32% attuale. Quella degli investitori nostrani cala dal 57 al 6%. Molto evidente anche l'impatto del programma di acquisto di titoli pubblici dei Paesi in difficoltà da parte della Bce operativo da marzo 2015. Nel dettaglio la quota di titoli di Stato in mano alla Banca d'Italia, direttamente o attraverso la Banca Centrale Europea, passa dal 5% del 2014 al 16% attuale.

Diverso il caso delle banche. La quota di debito in mano agli istituti di credito italiani nel 2018 è di circa il 27% del totale, pari a 612 miliardi di euro. Di questi però soltanto 342 sono titoli di Stato, mentre il resto è rappresentato prevalentemente da altri prestiti. Se si considera un aggregato di banche e assicurazioni, italiane e straniere, l'ammontare è di poco inferiore ai 400 miliardi di euro. A primeggiare in questo caso è il Gruppo Poste Italiane, che tra investimenti e riserve ha in pancia oltre 121 miliardi di titoli, seguita da Generali, che al 30 settembre 2017 ne aveva oltre 63 miliardi , e Unicredit, che a fine marzo vantava 47,2 miliardi di titoli.



In genere, lo Stato raccoglie risorse attraverso l'imposizione e le spende erogando stipendi, pensioni, prestazioni sociali o servizi.

In Italia, l'articolo 81 della Costituzione prevede che ogni anno il governo presenti al Parlamento una legge di bilancio di natura previsiva con la quale si chiede l'autorizzazione a incassare le entrate e a procedere con il pagamento delle spese per l'anno successivo. Trattandosi di un documento preventivo, a consuntivo le effettive entrate dello Stato possono essere maggiori o, più frequentemente, minori delle spese

effettive. Ogni qualvolta le entrate non sono sufficienti a coprire le spese, lo Stato incorre in un deficit di bilancio.

L'Italia dal 1987 al 1993 è stata caratterizzata da deficit pubblici ininterrottamente superiori al 10 per cento del PIL, mentre il saldo primario, negativo negli anni Ottanta, ha raggiunto una situazione di pareggio nel 1991 per poi avviarsi a una lunga serie di avanzi fino al 2008. A partire dal 2011, nonostante condizioni non favorevoli in termini di crescita a causa della crisi economica, per effetto delle misure di contenimento della spesa pubblica adottate dai vari governi europei si osserva un generalizzato miglioramento dei saldi e delle dinamiche dei conti pubblici.

Il livello dell'indebitamento netto della pubblica amministrazione in percentuale del PIL costituisce l'indicatore di riferimento per la gestione di bilancio, sia come livello-obiettivo sia, a consuntivo, per la valutazione dello stato dei conti pubblici. Per questo motivo, negli accordi di Maastricht è stato fissato un deficit massimo del 3 per cento per l'adesione all'UE.

Il livello e l'andamento del rapporto tra indebitamento netto e PIL, oltre che dal rigore delle politiche di bilancio, dipendono dalla crescita economica, che agisce sia sul denominatore sia sulle entrate, e dall'incidenza della spesa per interessi, a sua volta legata all'evoluzione dei tassi d'interesse pagati sul debito.

Come sintetizzato dalla seguente formula, il saldo primario al tempo t è dato dalla spesa per interessi passivi (r) calcolata sul debito del periodo precedente (Dt-1) sommata all'indebitamento netto, dato dalla differenza delle uscite per le spese pubbliche (G) e le entrate fiscali (T).

Saldo primario =
$$r(D t-1) + Gt - Tt$$

Il saldo primario rapportato al PIL costituisce un indicatore dell'attività della finanza pubblica (il risparmio pubblico, o l'immissione di risorse nel sistema, al netto degli oneri del debito). La relazione tra indebitamento netto e saldo primario può essere molto diversa tra singoli paesi in funzione delle differenze negli oneri del debito.

Il debito pubblico viene, quindi, accumulato quando la spesa pubblica oltrepassa la quantità di risorse raccolte attraverso l'imposizione fiscale.

La quantità di debito emesso in valore assoluto deve essere rapportata a qualche misura della capacità dello Stato di ripagarlo. Dato che il governo può decidere più o meno discrezionalmente la percentuale del reddito dei cittadini da prelevare coercitivamente attraverso le tasse, è abitudine consolidata rapportare la grandezza del debito pubblico alla somma dei redditi prodotti in un paese, ovvero al PIL.

Un rapporto debito/PIL elevato determina un vincolo importante per le scelte di politica economica, obbligando a destinare un ammontare cospicuo di risorse pubbliche al servizio del debito per evitare un ulteriore aumento della sua incidenza; inoltre, esso spesso si riflette anche in un premio di rischio, ovvero nella necessità di corrispondere un tasso d'interesse comparativamente elevato sui titoli del debito.

Secondo la teoria keynesiana, come abbiamo visto, è auspicabile in certe circostanze aumentare deliberatamente il debito pubblico spendendo di più. Infatti, la spesa pubblica aggiuntiva che tale debito va a finanziare genererebbe crescita del PIL. In altre parole, il debito pubblico aggiuntivo "si ripaga da sé" attraverso la crescita indotta dall'aumento del debito stesso. Nella realtà, questa affermazione è vera nel caso in cui la spesa pubblica aggiuntiva finanziata a debito sia più efficiente e produttiva della spesa privata che sarebbe stata finanziata dalle stesse risorse qualora non fossero state prese a prestito dallo Stato attraverso il maggior debito.

Altri economisti, invece, sottolineano l'effetto anti-crescita che può comportare l'aumento del debito oltre una certa soglia, solitamente circa il 60% del PIL. I maggiori interessi sul debito sottraggono risorse al PIL e provocano un effetto cascata secondo il quale il maggior debito rischia di far crollare il PIL, portando a far crescere gli interessi che i risparmiatori chiedono per continuare a comprare il debito di quel paese. L'economia rischia in queste condizioni di avvitarsi rapidamente con livelli di debito su PIL in crescita esponenziale fino al punto da portare il paese verso la bancarotta. In questo caso, nella realtà gli aumenti di debito pubblico oltre il 60% del PIL sono inefficaci nello stimolare il PIL, per effetto degli interessi sul debito aggiuntivo rapportati alla pressione fiscale del paese.

Queste due posizioni contrapposte sulla sostenibilità del debito pubblico comportano lo stesso giudizio circa l'importanza della credibilità di un paese nel mantenere sotto controllo il livello assoluto di debito pubblico e nel creare le condizioni per una durevole e sostenibile crescita del PIL come fattori determinanti nel convincere i risparmiatori a comprare i titoli di debito pubblico. Nel momento in cui dovesse venire meno la credibilità, i risparmiatori potrebbero iniziare ad assegnare maggior rischio a questi titoli e richiedere tassi d'interesse più elevati.

L'aumento della rischiosità di un paese, e quindi dei tassi di interesse sul suo debito, viene misurata dal cosiddetto "spread". Questo termine indica la differenza di rendimento tra i titoli di Stato per esempio quelli italiani e quelli tedeschi. In partica, meno l'Italia è credibile, più alti sono gli interessi che deve pagare per avere prestiti e più aumenta lo spread con i titoli tedeschi, giudicati molto affidabili. Pagare alti interessi può avere come conseguenza l'impossibilità di ridurre i debiti, il che potrebbe fare di nuovo crollare l'affidabilità del paese, in una spirale inarrestabile.



Home > Argomenti > Conti Pubblici > Dal passato un debito pubblico insostenibile

Dal passato un debito pubblico insostenibile

06 09 12

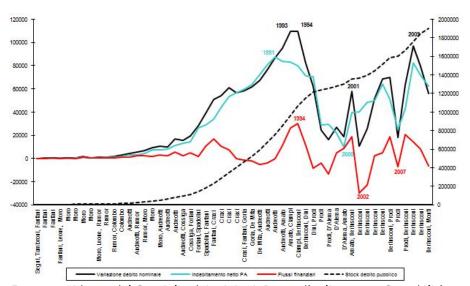
Monica Montella e Franco Mostacci

Il **debito pubblico** italiano ha raggiunto la cifra insostenibile di quasi 2mila miliardi di euro, mentre nel 1960 era di appena 4 miliardi. (1)

COME SI È FORMATO IL DEBITO PUBBLICO

La **crescita** del debito pubblico che si è cumulata dal 1960 a oggi (1.893 miliardi di euro) deriva per il 92 per cento da transazioni di natura economica (indebitamento netto della pubblica amministrazione) e per l'8 per cento da transazioni di natura finanziaria. **(2)**

Figura 1 - Andamento temporale dello stock e delle variazioni del debito pubblico, dell'indebitamento netto della PA e delle transazioni di natura finanziaria per titolarità di Governo - Anni 1960-2011 (*milioni di euro*)



Fonte: presidenza del Consiglio dei ministri, Banca d'Italia, Istat - Contabilità nazionale

Lo **stock** di debito pubblico (figura 1, scala destra) è cresciuto a un ritmo elevato dal 1980 al 1994, ha rallentato fino agli inizi degli anni Duemila, per poi accelerare nuovamente fino ai nostri giorni (governo Berlusconi), salvo un'interruzione del 2007 (governo Prodi).

La **variazione** del debito pubblico fu di circa 110 miliardi negli anni 1993 e 1994 (governi Amato, Ciampi, Berlusconi) e incrementi vicini ai 100 miliardi si sono registrati nel 2009 (governo Berlusconi).

L'indebitamento netto della pubblica amministrazione segue, dal 1960 al 1991, lo stesso andamento del flusso del debito pubblico. Nel 1991 raggiunse il valore massimo di 87 miliardi di euro (governo Andreotti), per poi scendere lievemente fino al 1996; nel 1997, per effetto di maggiori entrate, il livello dell'indebitamento si è dimezzato ed ha proseguito la sua

discesa fino quasi a raggiungere il pareggio di bilancio nel 2000 (governi D'Alema, Amato). Con l'ultimo governo Berlusconi si è di fatto tornati ai livelli del 1993.

I flussi di natura finanziaria hanno aumentato il debito pubblico nella prima metà degli anni Novanta (quasi 30 miliardi nel 1994) mentre hanno avuto un effetto di contenimento nei primi anni di circolazione dell'euro (2002–2003). (3) Le dismissioni mobiliari (111 miliardi dal 1991) e le operazioni di cartolarizzazione che si sono succedute negli ultimi venti anni hanno intaccato il patrimonio dello Stato senza ridurre l'ammontare totale del debito pubblico.

Da un'analisi più approfondita del **conto economico consolidato** della pubblica amministrazione (figura 2) si evidenzia che prima del 1992 il debito pubblico è cresciuto per effetto di una spesa pubblica superiore alle entrate, mentre dal 1992 in poi sono stati gli **interessi** a far lievitare il debito, salvo l'eccezione del biennio 2009–2010 (governo Berlusconi) in cui si è avuto un ritorno al disavanzo primario.

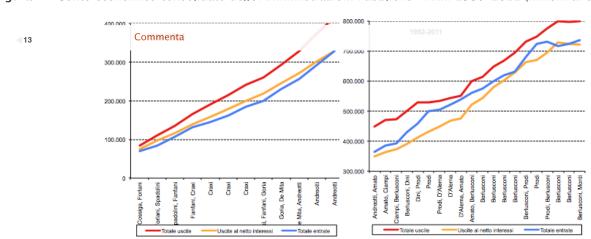


Figura 2 - Conto economico consolidato delle Amministrazioni Pubbliche - Anni 1980-2011 (milioni di euro)

Fonte: presidenza del Consiglio dei ministri, Banca d'Italia, Istat - Contabilità nazionale

Se si analizza la formazione del debito pubblico nel contesto economico degli ultimi cinquanta anni (figura 3), si può notare che nel 1960 il debito pubblico ammontava a 4 miliardi di euro, mentre dopo dieci anni aveva raggiunto la cifra di 14 miliardi ed era pari al 40,5 per cento del Pil. Tra gli anni Settanta e gli anni Ottanta la variazione annuale del debito pubblico oscillava tra il 20 e il 25 per cento. In quegli anni di **iperinflazione** anche la variazione del Pil in termini nominali fu elevata e il rapporto debito/Pil si avvicinò al 60 per cento. Il Pil in termini reali raggiunse punte massime del 7,1 per cento nel 1973 (governi Andreotti, Rumor) e nel 1976 (governi Moro, Andreotti), ma conobbe anche una caduta del 2,1 per cento nel 1975 (governo Moro).

Negli anni Ottanta, quando alla guida del governo si alternarono democristiani, socialisti e repubblicani, parallelamente alla discesa dell'inflazione, la variazione annuale del debito diminuì progressivamente, ma si mantenne sempre a livelli più elevati rispetto alla variazione del Pil nominale, causando un aumento del rapporto debito/Pil che si avvicinò per la prima volta al 100 per cento. Nello stesso decennio il Pil reale oscillò su valori inferiori al 5 per cento.

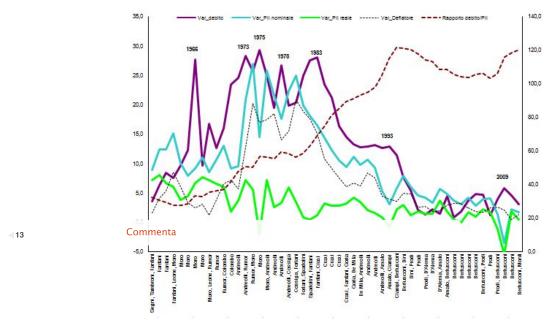
Gli effetti della crisi economica, culminata con l'**uscita dallo Sme** nel 1992, furono la svalutazione della lira, l'insostenibilità del debito e la fine della prima Repubblica. **(4)**

Nel 1993 (governi Amato, Ciampi) il Pil reale scese dello 0,9 per cento e nel 1994 (governi Ciampi, Berlusconi) il rapporto debito/Pil raggiunse il picco massimo del 121,2 per cento.

Nella seconda metà degli anni Novanta sono state adottate misure di politica economica per far sì che l'Italia potesse partecipare immediatamente all'euro. Nel 2000, anche se il debito pubblico toccò quota 1.300 miliardi, il rapporto deficit/Pil si ridusse notevolmente per effetto di maggiori entrate, fino a sfiorare il pareggio di bilancio (il rapporto debito/Pil scese al 108,5).

Negli anni del nuovo secolo, caratterizzati in gran parte dai governi Berlusconi, il Pil reale è cresciuto molto poco, fino al crollo dell'economia del 2008 e 2009. Il debito pubblico, invece, ha ripreso la sua corsa e alla fine del 2011 è tornato a superare nuovamente il 120 per cento del Pil.

Figura 3 – Andamento temporale del rapporto debito pubblico/Pil, del debito pubblico, del prodotto interno lordo e del deflatore per titolarità di Governo – Anni 1960–2011 (valori percentuali)



Fonte: presidenza del Consiglio dei ministri, Banca d'Italia, Istat - Contabilità nazionale

In definitiva, negli ultimi cinquanta anni il debito pubblico non ha mai smesso di crescere, in un primo tempo per il disavanzo primario e successivamente per il peso degli interessi passivi. Il suo livello attuale sia in termini assoluti (circa 2mila miliardi di euro) che in rapporto al Pil (120,1 per cento nel 2011), sta soffocando l'economia italiana. Finora, coloro che hanno creato e alimentato il debito pubblico restano impuniti. (5) Le giovani generazioni non possono pagare un prezzo troppo alto per un debito pubblico di cui non hanno alcuna responsabilità.

(1) Il debito delle amministrazioni pubbliche è l'insieme delle passività finanziarie del settore pubblico valutate al valore facciale di emissione: monete e depositi, titoli a breve, medio e lungo termine diversi dalle azioni, prestiti. Per omogeneità di presentazione, i dati in lire sono stati trasformati in euro (equivalenti) utilizzando il fattore di conversione.

(2) L'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche, presente nel Conto economico consolidato, è il saldo tra le entrate (correnti e in conto capitale) e le uscite (correnti e in conto capitale) comprensive degli interessi. Costituisce uno dei saldi di finanza pubblica rilevanti ai fini della notifica alla Commissione europea relativa alla procedura sui deficit eccessivi (Edp), valida ai fini del Trattato di Maastricht.

Dal 1960 al 1980 la composizione del debito pubblico era maggiormente sbilanciata a favore delle transazioni di natura finanziaria (28 per cento). Per transazioni o flussi finanziari si intende la differenza in ogni anno tra la variazione del debito pubblico e l'indebitamento netto, che può essere positiva o negativa. I flussi finanziari sono l'insieme di a) partite finanziarie, aggiustamenti cassa/competenza, classificazioni di transazioni e discrepanze (passaggio da indebitamento netto a fabbisogno del settore pubblico); b) dismissioni/acquisizioni mobiliari, classificazioni di transazioni e discrepanze (passaggio dal fabbisogno del settore pubblico al fabbisogno della pubblica amministrazione); c) variazioni dei depositi del Tesoro presso la Banca d'Italia, scarti (premi) di emissione (rimborso), effetto delle variazioni del cambio sulle passività in valuta estera (passaggio dal fabbisogno della pubblica amministrazione alla variazione del debito pubblico). Per maggiori approfondimenti si veda (Ragioneria generale dello Stato (2008), "I principali saldi di finanza pubblica – definizioni, utilizzo, raccordi").

http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/I-principa1/testo_completo_270608_FINALE_.pdf

(3) La differenza tra indebitamento netto e variazione del debito è dovuta in quegli anni in gran parte al passaggio dal fabbisogno della pubblica amministrazione alla creazione di debito pubblico per i motivi spiegati nella Relazione annuale del governatore della Banca d'Italia.

http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relann/rel02/rel02it/relaec/rel02_finanza_pubblica.pdf

- (4) In quegli stessi anni furono anche definiti i parametri di convergenza per l'accesso all'euro (Trattato di Maastricht).
- (5) "Bisogna superare il principio di irresponsabilità della nostra classe dirigente secondo il criterio per cui nessuno deve rispondere dei fatti che ha commesso" (Antonio Ingroia, luglio 2012).

3.2 LE POLITICHE DI RIENTRO DEL DEBITO

Il debito pubblico non può crescere indefinitamente, in quanto un comportamento simile da parte dello Stato sarebbe paragonabile a quello di un soggetto che sistematicamente spende più di quanto guadagna. Inoltre, il rapporto tra debito pubblico e PIL è la misura più significativa di una cattiva gestione della cosa pubblica che può diventare estremamente dannosa e alla lunga non può essere tollerata.

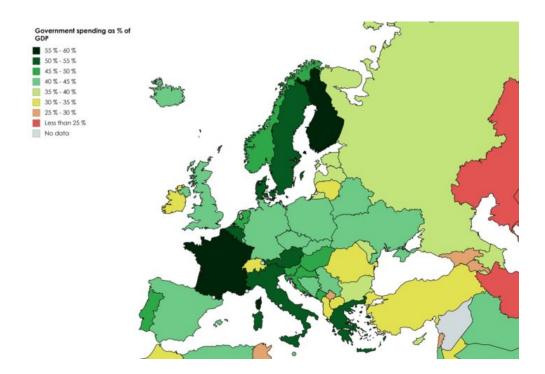
Gli interventi per il contenimento del debito sono noti come "politiche di rientro".

Nel nostro paese le politiche di rientro, che richiedono un sacrificio generale e collettivo, sono state intraprese soprattutto in vista della realizzazione della Unione Europea e attualmente per affrontare le conseguenze della crisi.

Si analizzeranno ora le diverse politiche di rientro.

In primo luogo la forma estrema di tali politiche è il disconoscimento da parte dello Stato dell'intero ammontare del debito collocato presso i cittadini. Si tratta di una misura impopolare e destabilizzante, che mina dalle fondamenta il necessario rapporto di fiducia e di consenso tra governo e popolazione. Pertanto si ricorre ad essa in casi assolutamente eccezionali e mai è successo nella storia del nostro paese.

Una seconda tipologia è costituita da quelle politiche che cercano di portare il bilancio corrente, se non al pareggio, perlomeno in una posizione prossima. Poichè il deficit corrente è composto dall'esubero delle uscite sulle entrate, per ottenere una sua riduzione occorre ridurre la spesa pubblica, ovvero aumentare le tasse. Entrambi questi interventi hanno un forte effetto sul benessere dei cittadini.



Per quanto riguarda la spesa, si può guardare all'incidenza della spesa pubblica sul PIL: l'Italia si trova all'ottavo posto in Europa con il 50,3%; la Finlandia si pone in testa con il 57,1%; la Francia è seconda con il 57%, la Danimarca è al 54,6%, l'Austria al 51,8%,

la Svezia al 50,6%. La Germania è solo al 44,2%, meno anche di Paesi dell'Est come Croazia e Serbia, o dei Paesi Bassi. Ancora più giù troviamo il Regno Unito, al 43%, e la Spagna, al 43,7%. Eccezione è l'Irlanda, al 31,9%, che della bassa tassazione e quindi spesa ha fatto uno strumento di successo e attrazione capitali. Assieme alla Svizzera, non a caso solo al 34%. Per il resto su queste percentuali troviamo solo Paesi come la Romania, l'Albania, la Macedonia, la Lituania, la Moldova, molto sotto il 40%.

L'Italia presenta dunque una situazione per la quale la spesa non è elevata di per se stessa, ma appare tale in relazione alla qualità dei servizi pubblici.

Dal punto di vista delle politiche di rientro, la strada praticabile sarebbe allora una maggiore attenzione agli sprechi e una razionalizzazione dell'uso di risorse. Più che ad una riduzione vera e propria, si dovrebbe quindi attuare un riordino della spesa pubblica che comporti maggiore efficienza ed oculatezza nella spesa e che incentivi la pubblica amministrazione ad offrire un servizio migliore all'utente privato, sia esso cittadino o impresa.

In questo senso si potrebbero attuare politiche di "spending review", cioè l'esame delle spese sostenute dallo Stato allo scopo di ridurre gli sprechi e di apportare miglioramenti al bilancio.

L'obiettivo di contenimento del debito può essere raggiunto anche attraverso un aumento delle entrate, cioè della pressione fiscale.

Dal punto di vista statistico, la pressione fiscale è calcolata come rapporto tra il prelievo fiscale (imposte dirette, imposte indirette e imposte in conto capitale) e parafiscale (contributi sociali) e il PIL, secondo i principi e le definizioni stabiliti nel Sistema europeo dei conti.

Per quanto riguarda l'Italia, l'analisi delle componenti della pressione fiscale segnala negli anni una variabilità delle politiche fiscali adottate. A fronte di una generale prevalenza delle imposte dirette negli anni Novanta, dalla fine di quel decennio vi è stata un'inversione di tendenza che mostra un maggiore peso relativo delle imposte indirette fino al 2006; dal 2007 invece torna ad avere maggiore consistenza il peso della pressione fiscale diretta su famiglie ed imprese.

Ciò dipende anche dall'evoluzione della ripartizione della fiscalità e dei suoi proventi tra i diversi livelli di governo, che ha visto un progressivo aumento dell'autonomia tributaria delle amministrazioni locali e del peso complessivo dei tributi locali sul prelievo complessivo per effetto del decentramento di importanti funzioni di spesa alle amministrazioni locali al quale è seguita un'attribuzione di fonti di gettito crescenti.

I sistemi fiscali dei paesi dell'Unione europea, pur caratterizzati da molte similitudini quali, in particolare, l'universalità dell'Iva e un crescente grado di armonizzazione, presentano anche differenze molto ampie per quanto attiene al livello complessivo di imposizione, al peso delle singole imposte, alla ripartizione della fiscalità e dei suoi proventi tra i diversi livelli di governo. Per quanto attiene alla pressione fiscale nel suo complesso, si osserva una rilevante dispersione, in cui ai due estremi si raggruppano i paesi nordici, ai quali tradizionalmente vanno associati livelli di tassazione e welfare elevati, e i nuovi paesi membri, tutti sotto la media della UE.

La pressione fiscale in Italia risulta complessivamente in linea con la media degli altri paesi europei fino al 2005, mentre successivamente se ne distanzia con valori più elevati, in controtendenza rispetto al trend decrescente del dato complessivo della UE.

Secondo l'Istat la pressione fiscale è scesa nel 2016 al livello più basso dal 2011, anno in cui non era ancora in vigore l'Imu sulla prima casa. Nel 2012, primo anno di applicazione dell'imposta municipale creata dal governo Monti, la pressione fiscale era

salita al 43,6%, così come nel 2013. Lieve calo invece nel 2014 e 2015, entrambi al 43,3%. Nel 2016 la pressione fiscale, dopo l'abolizione della Tasi, è scesa al 42,9%.

La Corte dei Conti, analizzando le singole partizioni fiscali nel suo ultimo Rapporto sul Fisco in Italia, nota come sia molto pesante il carico del fisco e dei contributi, che di fatto si porta via metà delle retribuzioni. Secondo il Rapporto, il cuneo fiscale in Italia è del 10% superiore a quello che si registra mediamente nel resto d'Europa: viene prelevato il 49% "a titolo di contributi e di imposte".

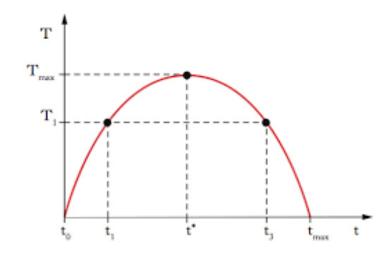
Un recente studio dell'Ocse rileva che l'Italia ha un tasso di Iva superiore alla media dei Paesi appartenenti all'Organizzazione: in Italia è oggi al 22%, contro una media Ocse del 19,1%. Nel 2016 gli italiani hanno dichiarato ai fini Irpef (per l'anno 2015) redditi per 832,9 miliardi. Complessivamente i contribuenti hanno pagato 171,71 miliardi di Irpef, ma il bonus Renzi di 80 euro di cui hanno beneficiato ben 11.155.355 contribuenti (il 27,3% dei dichiaranti), vale uno sgravio di 8,96 miliardi, portando la spesa effettiva a 162,75 miliardi.

L'attuazione di una politica fiscale di rientro che si basi sull'aumento delle entrate attraverso un aumento della pressione fiscale è molto malvista, oltre che dai cittadini, anche dagli economisti.

A questo proposito si può citare la teoria economica cosiddetta della "curva di Laffer". Questa teoria fu formulata dall'economista statunitense Arthur Laffer, ed ebbe un'influenza fondamentale nel periodo della presidenza di Ronald Reagan negli Stati Uniti. Essa consiste nell'affermazione secondo cui occorre diminuire le aliquote sulle tasse per far aumentare il gettito fiscale.

Secondo Laffer, infatti, vi è un livello di tassazione oltre il quale non ha più senso investire, produrre e lavorare. L'aumento della pressione fiscale ha quindi l'effetto di disincentivare l'attività economica e quindi ridurre il gettito.

La curva di Laffer pone in relazione la pressione fiscale (t) e il gettito derivante (T).



Come si può vedere nella Grafico, dopo un certo livello di pressione fiscale (che si potrebbe ipotizzare vicino al 50%), il gettito diminuisce per effetto di una sorta di effetto di "scoraggiamento", per il quale l'eccessivo prelievo fiscale spinge gli individui e le imprese a diminuire o addirittura a cessare le proprie attività produttive.

Paradossalmente un certo gettito (T_1) potrebbe essere raggiunti sia con un basso livello di pressione (t_1) , ben accettato dai cittadini, sia con un più alto livello di pressione (t_3) , che sarebbe molto negativo per i cittadini.

La teoria della curva di Laffer pone dunque dei limiti all'applicazione delle politiche fiscali con l'obiettivo di rientro del debito pubblico.

A ciò si aggiunge il problema di un eventuale aumento dei costi di produzione legati all'aggravamento della tassazione sulle imprese: questo aumento di costi potrebbe provocare una diminuzione della competitività delle imprese nazionali e, in alcuni casi, anche processi di delocalizzazione di imprese italiane e "fuga" di imprese straniere.

D'altra parte, però, come si è visto, una politica di riduzione della spesa pubblica ha un effetto elevato sulla compressione dei consumi e degli investimenti pubblici e può portare a una modifica delle aspettative in senso negativo da parte delle imprese.

Se entrambe queste misure hanno, in teoria, effetti recessivi sul PIL, si può prevedere che aumentare la pressione fiscale è più recessivo che diminuire la spesa pubblica, soprattutto in quei paesi, come l'Italia, dove la spesa pubblica è allocata in maniera inefficiente e finanzia strutture improduttive. Per questo motivo una semplice riallocazione di alcune voci della spesa avrebbe ottime probabilità di essere destinata nuovamente a spese improduttive sulla base di logiche politiche ed è quindi da evitare.

E', invece, auspicabile una politica fiscale di abbassamento congiunto di pressione fiscale e spesa pubblica, anche sulla base del fatto che diminuzioni della spesa e delle tasse potrebbero avere un effetto espansivo sul PIL.

Occorre infine aggiungere che la riduzione del debito può essere compiuta anche attraverso operazioni di finanza pubblica che si basano su entrate straordinarie derivanti, per esempio, dall'alienazione di asset pubblici.

Le partecipazioni dello Stato in società direttamente e indirettamente tramite la Cassa depositi e prestiti, secondo dati Istat, hanno un valore di mercato superiore a 100 miliardi di euro. Dalla privatizzazione di questo ingente patrimonio si potrebbe dunque ricavare una discreta somma da destinare all'abbattimento del debito.

In particolare per quanto riguarda le società quotate la privatizzazione consiste nel vendere i pacchetti azionari a privati dopo un'eventuale riorganizzazione dell'azienda oggetto di vendita. Le società non quotate, invece, devono essere prima valutate, eventualmente ristrutturate e poi messe sul mercato. Il procedimento di privatizzazione ha come effetto immediato la cessione in sè di imprese partecipate dallo Stato italiano massimizzando il ricavo, ma ha anche effetti di medio-lungo periodo per l'effetto dell'aumento della concorrenza all'interno del mercato dopo la privatizzazione.

Per quanto riguarda, invece, l'ingente patrimonio immobiliare dello Stato e degli enti locali, stimato intorno ai 400 miliardi di euro, non può essere messo sul mercato tutto in un colpo, poichè l'effetto immediato sarebbe il crollo del mercato immobiliare e l'inefficacia del programma di vendita. La situazione economica attuale caratterizzata da una pesante recessione, dal settore immobiliare in forte contrazione e da un sistema bancario in carenza di liquidità rendono poi ancora più complicate le modalità di vendita. Senza contare il fatto che una buona parte degli immobili sono ora occupati dalle attività delle pubbliche amministrazioni e hanno bisogno di ingenti interventi di ristrutturazione e riqualificazione prima di poter essere messi sul mercato. Comunque, l'alienazione degli immobili, nonostante il momento delicato che attraversa il mercato di riferimento, potrebbe assicurare nel breve periodo introiti ragionevoli e una diminuzione delle spese di manutenzione degli edifici.

L'obiezione contro le strategie di dismissioni e privatizzazioni si basa principalmente sull'assunto che in periodi di crisi i prezzi degli immobili e delle azioni sono inferiori ed è quindi necessario aspettare un periodo di crescita per vendere, ma è anche vero che la fine della recessione dipende in buona parte anche dalle politiche di alienazione delle attività che possono contribuire a rafforzare le aspettative sulla solvibilità del paese.

Proprio in un contesto attento sia alla dinamica dei conti pubblici che alla crescita economica del paese, è necessario rivedere dove e come lo Stato spende e cedere le attività come immobili e partecipazioni, con particolare attenzione alla struttura concorrenziale dei mercati. Cedere a privati le partecipazioni nelle imprese è l'occasione non solo per assicurare una gestione più efficiente e profittevole, ma anche per liberalizzare alcuni mercati e incentivare la concorrenza ampliando le possibilità di scelta dei consumatori. Il processo di privatizzazione non deve essere quindi un'opzione secondaria nella strategia di abbattimento del debito poichè i suoi effetti sono positivi sia sul numeratore che sul denominatore del rapporto debito/PIL.

In conclusione, viste le prospettive poco confortanti sull'andamento dell'economia nel nostro paese, un debito così elevato appare difficilmente sostenibile nel lungo periodo, ed è quindi necessario perseguire una decisa e credibile politica di riduzione del debito pubblico.

Politiche di bilancio che aumentino le imposte sono generalmente recessive e potrebbero aggravare la già precaria situazione. I tagli alla spesa, necessari in vista di una credibile politica di risanamento delle finanze pubbliche, dovrebbero essere accompagnati da una riduzione delle imposte su imprese e lavoro.

Inoltre, per dare ai mercati la percezione della buona volontà di perseguire un rapido consolidamento delle finanze pubbliche, la politica fiscale deve essere accompagnata da un piano straordinario di vendita del patrimonio pubblico e di privatizzazioni. Questo non solo con l'obiettivo di far cassa, ma anche per aprire mercati monopolistici all'effetto benefico della concorrenza e gettare le basi per la crescita.



Spesa pubblica: la revisione è possibile*

26.10.18

Alessandro Fontana e Andrea Montanino

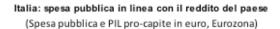
Tante prove di spending review, ma una vera analisi e revisione della spesa non è stata ancora realizzata. Eppure, è un processo da riavviare per aumentare l'efficienza del settore pubblico. Qui alcune proposte per non ripetere gli errori del passato.

Prove di spending review

Molteplici sono state le esperienze di spending review, ma in Italia una vera analisi e revisione della spesa non è stata ancora realizzata. Eppure, serve riavviare quanto prima il processo per aumentare l'efficienza del settore pubblico. Se n'è accorta anche la maggioranza di governo che nella risoluzione alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza impegna l'esecutivo a creare una cabina di regia presidenza del Consiglio-ministero dell'Economia per realizzare una nuova analisi.

La spending review è definita come il processo che ha come obiettivo il conseguimento di risparmi attraverso l'analisi della spesa storica. Per un paese come l'Italia, dove la spesa pro capite è minore di quella media dell'Eurozona (anche se in linea con il livello di reddito pro capite) si tratta principalmente di recuperare efficienza e, per questa via, individuare risparmi e riallocazioni di spesa.

Figura 1



25.000
20.000
20.000

Eurozona

Italia

Eurozona

Italia

Eurozona

T

SK

T

Commenta

5.000 10.000 15.000 20.000 25.000 30.000 35.000 40.000 45.000

PIL pro-capite

Sono stati esclusi Lussemburgo e Irlanda perché valori anomali. Fonte: elaborazioni CSC su dati Commissione europea.

Perché non hanno avuto successo

Nessuna delle spending review sinora sperimentate in Italia è riuscita a modificare significativamente le modalità di formazione della spesa pubblica.

Diverse sono le ragioni degli insuccessi. Quasi sempre è stata evidente la mancanza di obiettivi predefiniti condivisi con i vertici politici dei ministeri e con le amministrazioni. Ciò ha limitato l'efficacia delle analisi e contribuito a rendere diffidente e poco collaborativa l'amministrazione. A ciò ha contribuito anche l'essersi affidati prevalentemente a esperti esterni, senza coinvolgere pienamente i funzionari responsabili della spesa, gli unici ad avere una conoscenza capillare dei processi decisionali e delle norme sottostanti.

In alcuni casi, è mancato un adeguato supporto politico. Le proposte di risparmio del commissario Carlo Cottarelli, ad esempio, non erano allineate con le priorità politiche del governo; la Commissione tecnica per la finanza pubblica aveva il forte sostegno del ministro dell'Economia Tommaso Padoa-Schioppa, ma meno dei colleghi di governo.

È poi mancato un sistema di incentivi per spingere singoli funzionari e amministrazioni a generare risparmi: la spending review veniva vissuta come taglio ai budget e quindi riceveva poca collaborazione. È mancata anche trasparenza nei confronti di cittadini e imprese, che avrebbero potuto offrire un supporto al processo se avessero compreso i benefici in termini di efficienza nei servizi erogati. Infine, il tempo è stato sempre troppo poco per organizzare una spending review che andasse oltre obiettivi di breve periodo.

Tabella 1

I processi di revisioni della spesa: un quadro sinottico

	Durata	Ambito di applicazione	Conduzione	Appoggio politico	Punti di forza	Limiti
Commissione tecnica per la spesa pubblica	1981-2003	Studi su singole aree di spesa	Esterni alla PA	Proposte non vincolanti	La qualità dell'analisi e delle proposte	Assenza di sistematicità Nessun coinvolgimento nell'implementazione Obebole collegamento con la politica
Commissione tecnica per la finanza pubblica	2007-2008	Cinque Ministeri	Esterni alla PA coadiuvati da personale MEF e dei Ministeri di spesa	Forte dal Ministro dell'Economia debole dagli altri Ministri	La qualità dell'analisi e delle proposte	Mancanza di supporto dai Ministri di spesa Non superò il cambio di Governo
Ragioneria generale dello Stato	2009	Tutti i Ministeri	Personale MEF coadiuvato da personale dei Ministeri di spesa	Nessuno	Ha contribuito alla riforma della contabilità pubblica	Si è trattato di un lavoro preliminare a una vera revisione della spesa
Enrico Comment	Tre mesi ta _{el} 2012	Regioni, Province. Comuns, Università e enti di ricerca	Commissario e Comitato Interministeriale coi supporto di un gruppo di personale pubblico	Forte	I tagli proposti sono stati implementati	I tagli sono stati quasi-lineari Ha favorafo in emergenza con poco tempo a disposizione
Carlo Cottarelli	2013	Tutte le PA	Commissario supportato da gruppi di lavoro con membri interni ed esterni alla PA	Debole	Esaustività del perimetro dell'analisi (centrale e locale)	Rapporti disomogenei Bassissima implementazione delle proposte
Yoram Gutgeld	2015-2017	Sanità, enti locali e Sicurezza	Commissario e Comitato Interministeriale	Forte	Le proposte di revisione sono state introdotte nel ciclo del bilancio	Mancanza di trasparenza nel processo e nei risultati ottenuti

Fonte: elaborazioni CSC.

Per avviare un nuovo processo

Le esperienze passate possono indicarci una strada per il futuro. Anzitutto va prevista una spending review di legislatura, con orizzonte quinquennale e aggiornamento dopo tre anni per superare l'approccio una tantum.

Il coordinamento dovrebbe essere affidato alla presidenza del Consiglio con un sottosegretario dedicato per dare una forte indicazione politica e creare il collegamento costante con il Consiglio dei ministri, che valida gli obiettivi macro. Fissati gli obiettivi, una unità operativa dovrebbe descrivere in dettaglio la metodologia in un apposito manuale, sul modello della Gherson's review inglese, in modo da consentire l'applicazione di pratiche uniformi. All'unità operativa dovrebbero riportare team specializzati guidati da funzionari interni all'amministrazione e composti da esperti esterni e tecnici della Ragioneria generale dello Stato che, seguendo il manuale e la struttura del bilancio per programmi e non per unità amministrative, verrebbero incaricati di proporre indicazioni di risparmio e miglioramento della qualità dei servizi.

L'individuazione di obiettivi quantificabili e verificabili per i programmi di spesa e la loro condivisione con cittadini e imprese è cruciale per incrementare trasparenza e responsabilità dei centri di spesa, rendendo al contempo concreto per la cittadinanza il senso dell'azione di governo. Gli obiettivi dovrebbero perciò essere espressi in termini di risultato finale (*outcome*) per rendere esplicita la finalità di servizio pubblico.

Il superamento delle resistenze delle amministrazioni coinvolte dovrebbe poi passare per incentivi di tipo monetario per i singoli funzionari che portano risultati e per le amministrazioni che possono reimpiegare parte delle risorse recuperate.

L'adozione di simile modello di spending review andrebbe poi estesa agli enti territoriali, collegandolo a quello delle amministrazioni centrali. La competenza statale sul coordinamento della finanza pubblica consente di imporre la revisione anche alle amministrazioni decentrate (articolo 117 della Costituzione).

In ogni caso, occorrerà rivedere la normativa visto che oggi sono tre le forme di revisione della spesa in vigore: una è quella avviata nel 2016 (articolo 22-bis della legge di contabilità e finanza pubblica), un'altra è quella che si basa sui Nuclei di analisi e valutazione della spesa (articolo 39 della stessa legge) e la terza è quella che individua nel commissario

per la spending review la figura chiave del processo (decreto legge 69 del 2013). Ciò crea confusione e il continuo innovare, senza esaminare i problemi posti dall'esperienza precedente, non ha dato stabilità al processo.

* Le opinioni espresse dagli autori in questo articolo sono personali e non coinvolgono l'istituzione di appartenenza

In questo articolo si parla di: Alessandro Fontana, Andrea Montanino, spending review, spesa pubblica

BIO DELL'AUTORE

ALESSANDRO FONTANA

Laureato in Economia e commercio all'Università La Sapienza, ha svolto studi di economia in Italia e nel Regno Unito (Master in Politiche di sviluppo e Valutazione degli investimenti pubblici, Università statali di Roma, presso la facoltà di Economia dell'Università degli studi La Sapienza; Master of Science, Birkbeck College, University of London). Si occupa promientamente di temi di economia pubblica che ha insegnato per dieci anni alle Università de L'Aquila e nella sede di koma della Cattolica di Milano. Attualmente è dirigente presso il Centro studi Confindustria di cui è coordinatore. Ha svolto attività di consulenza per enti pubblici nazionali e internazionali ed è stato membro della segreteria tecnica della Commissione tecnica per la spesa pubblica, la Commissione sull'attuazione del federalismo fiscale e la Commissione tecnica per la Finanza Pubblica presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Altri articoli di Alessandro Fontana

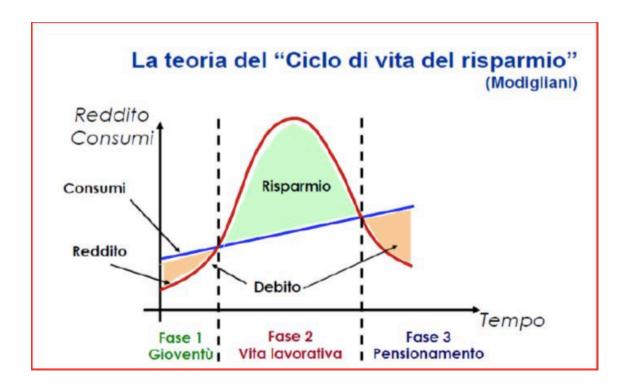
ANDREA MONTANINO

Andrea Montanino è il Capo economista di Confindustria. Tra il 2012 e il 2017 ha lavorato a Washington D.C., prima come Direttore esecutivo del Fondo Monetario Internazionale, rappresentando i governi di Italia, Albania, Grecia, Malta, Portogallo e San Marino, e successivamente ha ricoperto il ruolo di C. Boyden Gray Fellow e Direttore del Global Business and Economics Program presso l'Atlantic Council. In precedenza è stato funzionario di carriera presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, ricoprendo il ruolo di consigliere economico e capo della segreteria tecnica del Ministro Padoa–Schioppa e di Dirigente Generale del Dipartimento del Tesoro. In quel periodo è stato anche membro del Consiglio di Amministrazione di F2i, del Fondo Italiano di Investimento, di Sogei e Vice Presidente di MedioCredito Centrale – Banca del Mezzogiorno. In precedenza è stato economista alla Commissione europea e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Ha un dottorato in politica economica presso l'Università di Roma "La Sapienza" e un Master of Science alla London School of Economics.

Altri articoli di Andrea Montanino

3.3 LA SPESA PENSIONISTICA

Per comprendere il sistema pensionistico italiano, dal punto di vista teorico, possiamo riferirci al contributo del premio Nobel per l'economia Franco Modigliani, che ha studiato la tendenza dei consumatori a posticipare i consumi e i risparmi e a distribuirli durante la loro vita. Cioè consumo e risparmio sono due categorie che riguardano scelte molto complesse in un lungo arco temporale poichè, secondo Modigliani, si tende a distribuire il reddito durante l'arco della vita, e quindi i risparmi servirebbero per assicurare una certezza anche nel periodo del pensionamento.



Il risparmio che viene accantonato nel fase lavorativa della vita deve essere trasferito nel periodo del pensionamento per poter assicurare le risorse necessarie per vivere dopo che si è cessato il rapporto di lavoro per motivi di anzianità.

In diversi paesi, come negli Stati Uniti, la scelta di trasferimento del risparmio viene fatta volontariamente dalle persone che utilizzano spesso lo strumento finanziario dei Fon di Pensione.

In altri paesi, come l'Italia, è lo stato che si occupa della distribuzione delle pensioni. Solo da poco si è cominciato a parlare di accantonamento volontario attraverso i fondi pensione. Fino ad ora, nella maggior parte dei casi, per i lavoratori è lo stato che provvede a trattenere parte della loro retribuzione per poi ridistribuirla nel periodo del pensionamento.

Questo sistema va sotto il nome di sistema a ripartizione si basa sulla gestione degli enti previdenziali pubblici, principalmente l'INPS, che hanno garantito la ripartizione delle risorse tra chi contribuisce e chi ottiene la pensione.

Questo sistema, che costituisce il "primo pilastro" del nostro sistema pensionistico, è gestito da enti pubblici che garantiscono questa sorta di mutualità tra una generazione e l'altra. In pratica in un sistema a ripartizione (pay as you go), i contributi versati dalle persone al tempo t vengono immediatamente utilizzati per il pagamento delle pensioni ai pensionati nel medesimo tempo t. A loro volta, i lavoratori che hanno versato i contributi al tempo t hanno il diritto, quando si ritireranno al tempo t+1, a ricevere una pensione che sarà pagata da chi lavorerà al tempo t+1.

Ma il problema di questi ultimi anni è che non c'è più proporzionalità numerica tra chi lavora oggi e chi percepisce la pensione; ciò è dovuto a diverse ragioni: si va in pensione troppo presto a fronte alle aspettative di vita sempre più lunghe; si assiste ad un rallentamento della crescita economica e delle retribuzioni; aumentano i tassi di disoccupazione; si modifica della struttura demografica per effetto del calo della fertilità e dell'invecchiamento della popolazione.

A fronte di questo problema si è cercato di riformare il sistema pensionistico italiano mono-pilastro con diversi interventi di politica economica che hanno agito essenzialmente nel senso di innalzare l'età pensionabile, diminuire l'importo delle prestazioni ed estendere il periodo contributivo minimo per avere diritto alla pensione di anzianità e vecchiaia.

Ma si sono anche messi in campo interventi di tipo strutturale per ottenere una riarticolazione su più pilastri, basati sulla capitalizzazione, definendo regole per forme pensionistiche complementari.

Si tratta del cosiddetto "secondo pilastro", cioè la previdenza complementare costituita da: fondi pensioni chiusi o negoziali, che sono generalmente istituiti attraverso un accordo tra i rappresentanti dei lavoratori o dei datori di lavoro nell'ambito di contratti o accordi collettivi nazionali, regionali o aziendali, oppure promossi da associazioni di categoria; fondi pensione aperti, che sono strumenti istituiti per garantire ai lavoratori di poter aderire ad un regime di previdenza complementare nei casi in cui non esista uno specifico fondo chiuso di riferimento; piani individuali pensionistici che consistono in prodotti associativi personalizzati, introdotti dalla nuova riforma fiscale del 2000.

Con il secondo pilastro è stata introdotta nel nostro sistema la previdenza privata integrativa, gestita dallo Stato o da società (assicurazioni, banche), costituita da fondi pensione occupazionali o collettivi, in genere basati su un sistema a capitalizzazione. In un sistema a capitalizzazione i contributi versati dalle persone vengono accumulati in conti individuali, investiti sui mercati finanziari, rivalutati (secondo il rendimento degli investimenti) e convertiti in rendita al momento del pensionamento.

Gradualmente il sistema dovrebbe diventare sempre più "privato" con uno spostamento verso un "terzo pilastro" in cui i lavoratori sottoscrivono su base volontaria polizze vita individuali con compagnie di assicurazione, sostituendo interamente il proprio sistema pensionistico con un sistema basato sui fondi pensione.

Il sistema dei fondi pensione è un sistema contributivo. La differenza sostanziale è che ciascun lavoratore contribuisce alla propria pensione, creando una sorta di fondo che viene gestito da istituzioni finanziarie, e la pensione deriverà dal rendimento di quel fondo.

Quindi il cambiamento è netto: dal primo sistema che prevede che lo stato trattenga i contributi e li ripartisca a coloro che sono in pensione in quel momento, al secondo che prevede che i lavoratori contribuiscano ad un fondo, che eroga le pensioni a seconda di contributi volontari.

Nella fase attuale, si vuole incentivare la transazione verso un sistema "privatizzato", basato sui fondi pensioni che prevede un ruolo rilevante del mercato finanziario.

In Italia il problema è il passaggio da un sistema a ripartizione, che è destinato a non funzionare più, ad un sistema a contribuzione basato sui fondi pensione. In realtà, sussiste l'urgenza del passaggio, che deriva anche dai conti pubblici, i quali sono controllati dalla Comunità Europea, che chiede all'Italia di fare dei passi verso la riforma pensionistica. Ma nel nostro paese sono ancora molto basse le percentuali di lavoratori che aderiscono ai fondi pensione.

Per quanto riguarda il rapporto fra spesa pensionistica e PIL, dopo la crescita del triennio 2008-2010, derivante dal consistente rallentamento del denominatore del rapporto per effetto della crisi economica, si prevede nel futuro un andamento decrescente.

Si dovrebbe dunque sentire l'effetto delle numerose riforme pensionistiche: quella sui requisiti minimi di accesso al pensionamento anticipato (legge n. 243/2004, come modificata dalla legge n. 247/2007), unitamente agli ulteriori recenti interventi finalizzati all'incremento dell'età di accesso al pensionamento.



Nel futuro, si risentiranno gli effetti dell'incremento del numero di pensioni e del contestuale decremento del numero di occupati. In ogni caso si registrerà un incremento del numero delle pensioni imputabile al progressivo aumento della speranza di vita e al passaggio alla fase di quiescenza delle generazioni del baby boom.

Secondo le previsioni la curva raggiungerà il valore massimo di circa 15,5 per cento nel 2041. Il miglioramento del rapporto nella parte finale del periodo di previsione (2040-2060) è dovuto essenzialmente al passaggio al sistema contributivo.



Home > Argomenti > Pensioni > Sulle pensioni evitiamo altri disastri

Sulle pensioni evitiamo altri disastri

03.07.18 Sandro Gronchi

92

12 Commenti

Dopo la riforma Dini sono stati emanati altri 25 provvedimenti sulle pensioni. Senza che mai fosse affrontato il riordino del sistema contributivo, tuttora affetto da errori e lacune che lo separano dal modello svedese. Cosa farà il governo Conte?

Le riforme previdenziali degli anni Novanta

In Svezia, i lunghi tempi della riforma contributiva furono motivati dalla non facile individuazione dei mezzi necessari a raggiungere gli ambiziosi fini del nuovo sistema, e cioè: 1) la "corrispettività" intesa come l'equivalenza individuale fra la prestazione goduta e la contribuzione versata; 2) la "sostenibilità" intesa come il pareggio tendenziale fra la spesa pensionistica e il gettito contributivo; 3) la "flessibilità" intesa come la possibilità di scegliere quando andare in pensione entro un intervallo di età prestabilito. La *Pension Commission* lavorò a porte chiuse per tre anni, finché nel 1997 la sua proposta fu convertita in legge senza modifiche né compromessi. Il modello svedese è stato il faro delle altre riforme contributive nord-europee.

In realtà, la riforma italiana fu la prima al mondo. Per non tornare sulle orme del primo governo Berlusconi, che nell'autunno del 1994 era caduto su un'ipotesi di riordino del sistema retributivo, nella primavera successiva il governo Dini orientò la barca verso nuove idee circolate, per dirla con Michele Salvati, "in ambiti poco più ampi di quelli accademici". In tempi di concertazione, fu chiesto l'assenso preventivo dei sindacati, che arrivò dopo un conclave di tre giorni. Fu quindi istituito un tavolo tecnico cui mi fu chiesto di partecipare. Sollecitato dalle forze politiche interessate a tornare alle urne senza la scomodità elettorale delle pensioni, il progetto contributivo fu approntato in poche settimane, ma la sua qualità risultò commisurata al tempo impiegato. Molte raccomandazioni dello scrivente furono giudicate "difficili da spiegare" o "politicamente inopportune". Eppure, tutte diventarono capitoli fondamentali della successiva riforma svedese (vedi *Il Sole 24 ore* del 23 aprile 2018).

Nei 23 anni da allora trascorsi, l'incontinente legislatore previdenziale ha emanato 25 provvedimenti. Non sono mancati ripensamenti e inversioni a U, senza che mai fosse affrontato il riordino del sistema contributivo, tuttora affetto da errori e lacune che lo separano profondamente da quello svedese. L'estenuante gradualità della riforma Dini ha finora evitato conseguenze negative, ma le cose stanno cambiando perché tutte le nuove pensioni hanno ormai una componente contributiva destinata a crescere rapidamente.

Come garantire a tutti la flessibilità

Uno degli interventi necessari riguarda la flessibilità del pensionamento che la legge Fornero consente fra 63 anni e 66, in procinto di diventare 64 e 67 nel 2019 per effetto dell'aggancio all'aspettativa di vita. In realtà, la libera scelta è ostacolata da due requisiti aggiuntivi che occorre rimuovere: la maturazione di una pensione almeno pari a 2,8 volte l'assegno sociale e un'anzianità contributiva di almeno 20 anni. Inoltre, alla "flessibilità vigilata" hanno diritto i lavoratori destinatari di pensioni interamente contributive, che hanno iniziato l'attività dopo il 1995, mentre agli altri è imposta un'età pensionabile secca che nel 2019 diventerà di 67 anni. Nell'ancor lunga fase transitoria, si profilano, quindi, discriminazioni insostenibili. Il giorno in cui, a 64 anni, potrà andare in pensione chi ha cominciato a lavorare nel gennaio del 1996, sarà difficile spiegare a chi ha cominciato il mese prima che deve aspettare di compiere 67 anni.

La disparità può essere superata estendendo la flessibilità a tutti. La maggior durata delle pensioni liquidate a meno di 67 anni sarebbe compensata, per la componente contributiva, dalla riduzione del coefficiente di trasformazione. Mentre la componente retributiva dovrebbe essere assoggettata a un correttivo attuariale che, in altro contesto, proposi di basare sui coefficienti di trasformazione (*Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica*, nota n. 10/1997). Ad esempio, chi volesse andare in pensione a 64 anni dovrebbe accettare una riduzione pari alla differenza percentuale che separa il coefficiente di tale età da quello dei 67 anni. Gran parte dei risparmi di spesa generati dalla legge Fornero sarebbe perduta nel medio periodo ma recuperata nel lungo.

La pensione di anzianità resta un problema

Resta l'annoso problema della pensione d'anzianità. Pur trascurando l'aggravante del "lavoro precoce", dal 2019 gli uomini potranno accedervi a 58 anni e tre mesi, che risultano dalla somma del requisito contributivo di 43 anni e 3 mesi e dell'obbligo scolastico di 15 anni. Mediamente, un uomo di quell'età vive per altri 25 anni e lascia un coniuge che gli sopravvive per 12, cosicché le attuali tavole di mortalità consentono di stimare in 37 anni la durata complessiva della prestazione pensionistica. Per effetto della longevità crescente, la durata effettiva risulterà perfino superiore, tendendo a uguagliare quella della contribuzione. Con la differenza che i contributi ammontano al 33 per cento del salario, mentre il calcolo retributivo genera una pensione diretta pari all'80 per cento e una di reversibilità pari al 48 per cento. Pur trascurando aspetti importanti, questi semplici dati bastano a denunciare insostenibilità e privilegio. Quantomeno, la componente retributiva della pensione d'anzianità dovrebbe subire la stessa correzione che, nella proposta dello scrivente, opera su quella della pensione di vecchiaia.

Il governo Conte propone "ricorsi" di vichiana memoria. Infatti, vuole superare lo "scalone-Fornero" con l'infelice "sistema delle quote" che, in stridente contrasto con la "flessibilità contributiva", il governo Prodi inventò per superare lo "scalone-Maroni". Vuole anche rilanciare la pensione d'anzianità generalizzando il requisito contributivo di 41 anni, ora riservato ai lavoratori precoci. Infine, sembra voglia sopprimere l'aggancio all'aspettativa di vita dei parametri anagrafico-contributivi per l'accesso alla pensione (quota 100 compresa?) che un governo a partecipazione leghista ben fece a introdurre per contrastare il declino dei coefficienti di trasformazione.

In questo articolo si parla di: contratto di governo, Fornero, pensioni, Sandro Gronchi

BIO DELL'AUTORE

SANDRO GRONCHI

Sandro Gronchi insegna Economia Politica e Modelli di Welfare nell'Università di Roma 'La Sapienza'. Dal 1985 si interessa delle conseguenze economiche dei mutamenti demografici, overlapping generations, generational accounting e teoria dei sistemi pensionistici. Nel 1987 è stato membro del Comitato Tecnico Scientifico per gli Affari Normativi e Gestionali presso il Gabinetto del Ministro del Lavoro (Formica). Dal 1985 al 1998 ha curato l'impianto e la gestione dei modelli della Ragioneria Generale dello Stato per la previsione a lungo termine della spesa previdenziale. Nel 199192 è stato consulente della Direzione Generale del Tesoro (Draghi) per il decollo della previdenza complementare (D.Lgs.124/1993). Nel 1995 è stato consulente del Governo Dini per la riforma 'contributiva' del sistema pubblico a ripartizione (L. 335/1995). Nel 1996 è stato advisor del Ministro del Tesoro (Ciampi) per la ricapitalizzazione del Banco di Napoli. Nel 1996 è stato consulente di Isveimer S.p.a. per la liquidazione del fondo aziendale di previdenza integrativa. Nel 1997/98 è tato consulente del Mediocredito Centrale per il contenimento del costo del lavoro nella Sicilcassa e nel Banco di Sicilia. Dal 1997 al 2000 è stato consulente della Direzione Generale del Tesoro (Draghi) per la costituzione del Fondo di Solidarietà per la Riconversione e Riqualificazione del Personale delle Imprese di Credito. Nel 1998/99 è stato consulente della Banca d'Italia per la liquidazione di Isveimer S.p.A.. Nel 2001 è stato consulente del Banco di Sicilia per il riordino degli schemi aziendali di previdenza complementare. Nel 19982008 è stato consulente di Capitalia e Unicredit per la riforma dei fondi pensione integrativi del gruppo. Nel 1999/2000 è stato consulente del Dipartimento del Tesoro (Draghi) per la societarizzazione delle Ferrovie dello Stato. Nel 2003/04 è stato consulente della Fondazione ENASARCO per il riordino del fondo pensioni degli agenti di commercio. Dal 2000 al 2005 è stato consulente del Presidente del CNEL (Larizza) per le questioni previdenziali. Dal 2005 è consulente di MEFOP.

Altri articoli di Sandro Gronchi

Sistemi Sanitari Europei

Sistemi di finanziamento dei servizi sanitari

MODELLO BISMARCK

- Basato su assicurazione obbligatoria per lavoratori e datori di lavoro
- Le prestazioni vengono fornite dall'ente assicurativo direttamente o attraverso convenzioni
- Paesi europei: Austria, Francia, Germania, Lussemburgo, Olanda, Svizzera

MODELLO BEVERIDGE

- •Finanziato dalla fiscalità generale
- •Lo Stato organizza direttamente la rete dei servizi di proprietà e gestione pubblica
- Lo Stato può stabilire contratti con i privati
- Paesi Europei: Gran Bretagna, Irlanda, Islanda, Grecia, Italia, Spagna, Portogallo, paesi dell'Europa del Nord

Il Servizio sanitario nazionale (SSN) è un sistema di strutture e servizi che hanno lo scopo di garantire a tutti i cittadini, in condizioni di uguaglianza, l'accesso universale all'erogazione equa delle prestazioni sanitarie, in attuazione dell'art.32 della Costituzione, che recita:

"La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti. Nessuno può essere obbligato a un determinato trattamento sanitario se non per disposizione di legge. La legge non può in nessun caso violare i limiti imposti dal rispetto della persona umana".

E' costituito dal complesso delle funzioni, delle strutture, dei servizi e delle attività destinati alla promozione, al mantenimento e al recupero della salute fisica e psichica della popolazione senza distinzione di condizioni individuali o sociali....

(art. 1, L. 833/1978 non modificato da successivi aggiornamenti)

I **PRINCIPI FONDAMENTALI** su cui si basa il SSN dalla sua istituzione, avvenuta con la legge n.833 del 1978 sono:

- **UNIVERSALITÀ**
- **UGUAGLIANZA**
- **EQUITÀ**

I principi fondamentali del SSN vengono affiancati dai *principi organizzativi* che sono basilari per la programmazione sanitaria. I più importanti sono:

- CENTRALITÀ DELLA PERSONA
- RESPONSABILITÀ PUBBLICA PER LA TUTELA DEL DIRITTO ALLA SALUTE
- COLLABORAZIONE TRA I LIVELLI DI GOVERNO DEL SSN
- VALORIZZAZIONE DELLA PROFESSIONALITÀ DEGLI OPERATORI SANITARI
- ► INTEGRAZIONE SOCIO-SANITARIA

Nel tempo e attraverso le varie riforme che hanno interessato il nostro SSN il ruolo dello Stato in materia di sanità si è trasformato da una funzione principale di organizzatore e gestore di servizi a quella di garante dell'equità nell'attuazione del diritto alla salute sancito dall'art 32 della Costituzione.

A partire dalle riforme legislative degli anni '90, con l'accordo Stato-Regioni del 8 agosto 2001, la successiva legge 405/2001 e la modifica dell'art 5 della Costituzione, si è visto l'instaurarsi di un processo di tipo federalista, spostando l'asse di riferimento del SSN dal livello statale al livello regionale, trasformandolo in un insieme di servizi sanitari regionali.

Il SSN prevede un sistema di programmazione e organizzazione strutturato su 3 livelli:

- **CENTRALE** Ministero della salute e Organi tecnici
- REGIONALE Assessorati e Direzioni generali Sanità
- LOCALE E TERRITORIALE Aziende ASL e le Aziende ospedaliere (AO)

SSN - Funzioni del Livello Centrale

- Attività di pianificazione: Piano Sanitario Nazionale (PSN).
- •Il PSN ha durata triennale e indica le aree prioritarie d'intervento al fine di ridurre le disuguaglianze sociali nei confronti della salute, definendo le linee generali d'indirizzo e le modalità di svolgimento.
- •All'interno del PSN vengono definiti i **Livelli Essenziali di Assistenza (LEA)** che rappresentano la garanzia dell'obiettivo di equità sociale tra tutti i cittadini.
- •I LEA sono le prestazioni e i servizi che il SSN è tenuto a garantire a tutti i cittadini, gratuitamente o in compartecipazione, grazie alle risorse raccolte attraverso il sistema fiscale.

SSN – Attori del Livello Centrale e Regionale

- •Ministero della Salute: coordina il Piano Sanitario Nazionale.
- •Regioni: attuano quanto previsto dal SSN in base ai piani sanitari triennali, che coincidono con il triennio del PSN. I contenuti e gli indirizzi del PSN sono modificati tenendo presenti gli obiettivi del programma regionale di sviluppo, che richiede modelli organizzativi appropriati per ogni specifica realtà, elaborando un Piano Sanitario Regionale (PSR).

SSN – Livello Regionale

Ogni Regione assume la diretta responsabilità per quanto riguarda il governo e la spesa, nominando e revocando i Direttori Generali ed approvando i bilanci.

Il modello istituzionale di ogni singola regione si caratterizza dalla scelta strategica di Asl integrate, separate o «miste».

Le **Aziende Sanitarie Locali** e le **Aziende Ospedaliere** sono le aziende operative attive sul territorio.

Le **ASL** si occupano di erogazione di servizi sanitari, attraverso i Presidi Ospedalieri.

Le **AO** si occupano solamente di produzione specialistica.

SSN — Livello locale e territoriale

- •Per la programmazione aziendale lo strumento che viene utilizzato è il **Piano Attuativo Locale (PAL)** che ha lo scopo di rendere concreti nelle realtà locali gli indirizzi generali dettati dai PSN e regionali.
- •A livello infra-aziendale vengono utilizzati:
 - Il **Programma delle Attività Territoriali (PAT)** che prevede la localizzazione dei relativi servizi e la determinazione delle risorse per l'integrazione sociosanitaria;
 - Il **Piano di Dipartimento** che definisce le attività e l'utilizzazione delle risorse disponibili.

Ulteriori tipologie di Aziende Ospedaliere

- •Istituti di Ricerca e Cura a carattere scientifico (IRCCS): sono ospedali di eccellenza che perseguono finalità di ricerca nel campo biomedico ed in quello della organizzazione e gestione dei servizi sanitari.
- •Aziende Ospedaliere Universitarie: sono strutture ospedaliere dove avviene la formazione del personale medico e paramedico. Possono essere più o meno integrate con l'Università (i Policlinici hanno un'integrazione maggiore).
- •Ospedali classificati o Assimilati Istituti Qualificati Presidio delle ASL: entrambe le tipologie sono istituti qualificati come Presidi Ospedalieri Integrati con il SSN senza scopo di lucro. Gli Ospedali Classificati sono strutture proprie di enti religiosi con una storica tradizione di assistenza. Gli Istituti Qualificati sono di importanza strategia per le ASL, per la loro attività di presidio.
- •Case di Cura Private: sono ospedali privati che svolgono la sola attività di cura.

Sistema Sanitario Francese

Il Sistema Sanitario Francese è ricompreso in un insieme di regole e istituzioni più generale di **Sécurité Sociale**. Presenta tre differenti tipologie di assicurazioni, fornite da diversi soggetti pubblici o privati che forniscono una diversa copertura in base allo status professionale del cittadino e dal grado di copertura dal rischio scelto.

Sistema Sanitario Francese Gradi di copertura

- •Previdenza di base: conosciuta con il nome di Assurance Maladie e finanziata dai contributi prelevati dai salari e dagli utili, copre oggi circa l'80% della popolazione francese. Essa è garantita da enti previdenziali di diritto privato che svolgono una funzione da servizio pubblico e, in base alla tipologia dei loro assicurati, offrendo differenti regimi di sicurezza sociale. I tre principali sono: il regime generale, il regime agricolo e il regime dei lavoratori autonomi.
- •Previdenza integrativa: fornita da assicurazioni private, mutue o fondi pensione.
- •Fondi di solidarietà: sono a carico dello Stato e dagli Enti Locali.

Sistema Sanitario Francese

La **Previdenza di base** copre una percentuale del 70-75% del costo delle prestazioni mediche e/o di farmaci. Per tale ragione, i cittadini associano ad essa una forma di **previdenza sanitaria integrativa** in modo da coprire la restante parte del costo sostenuto.

Nel 2000 è stata istituita la CMU (Copertura Sanitaria Universale) il cui scopo è quello di garantire un'assistenza di base a tutti coloro che non godono di alcuna copertura da altri sistemi assicurativi.

Sistema Sanitario Francese

Il Sistema Sanitario Francese prevede un sistema di programmazione e organizzazione strutturato su 2 livelli:

- •LIVELLO CENTRALE: lo Stato assume il ruolo di programmazione e di indicazione delle linee guida, attraverso il Ministero del Lavoro e della Salute. L'influenza statale è molto marcata anche a livello locale in quanto sono gli organi governativi decentrati a guidare i vari processi che caratterizzano tutto il sistema.
- •LIVELLO REGIONALE: Agenzie Sanitarie Regionali (ASR) che hanno il compito di elaborare un Piano Sanitario Strategico Regionale, il quale si traduce in programmi e dispositivi operativi attraverso la consultazione della Conferenza Regionale di Solidarietà e dell'Autonomia (CRSA), composta da soggetti rappresentativi della sanità pubblica locale.

Sistema Sanitario Francese Medico Trattante

Si tratta di una figura tipica del Sistema Sanitario Francese, il cui compito è quello di offrire al paziente un orientamento nel sistema sanitario, effettuando delle attività legate alla **prevenzione** e di **centralizzare le informazioni medico-diagnostiche** relative al paziente.

Non è un vero e proprio controllore delle cure del proprio paziente, ma più un coordinatore di una rete di soggetti ed istituzioni che offrono servizi sanitari.

Sistema Sanitario USA

Sistema Sanitario USA

- •Il sistema sanitario statunitense è essenzialmente in mano privata e non prevede una copertura sanitaria universale
- •Negli anni 60, il presidente Lyndon Johnson introdusse per primo un sistema sanitario semi universale, fondato cioè su due programmi assistenziali governativi che durano ancora oggi: il **Medicaid** ed il **Medicare**.

Sistema Sanitario USA

- •Nel 2010 Barack Obama ha varato il Patient Protection and Affordable Care Act (ACA) o «Obamacare». La riforma, la più significativa dai tempi di Johnson, è stata basata su tre pilastri:
 - 1) Ciascun cittadino deve dotarsi di un'assicurazione sanitaria, pena il pagamento di una multa;
 - 2) Nessun ente assicurativo può rifiutarsi di stipulare una polizza a causa dei trascorsi clinici del paziente o delle sue attuali condizioni di salute;
 - 3) Il Governo si impegna a garantire dei sussidi per supportare i meno abbienti nel pagamento dei premi assicurativi.
- •Da maggio 2017 è in vigore il **Trumpcare**. Poche differenze da Obamacare.

Sistema Sanitario USA Il ruolo delle Fondazioni

- •Le fondazioni private statunitensi contribuiscono in modo sostanziale all'offerta del servizio sanitario nazionale USA attraverso donazioni ed elargizioni dirette alle strutture ospedaliere e più in generale di cura, negli USA.
- •Attraverso i loro enormi contributi al Sistema Sanitario riescono a influire anche sulla definizione delle politiche federali in ambito sanitario.

Sistema Sanitario USA Medicaid

- •Il **Medicaid**, introdotto nel 1965, è sostanzialmente un programma federale sanitario che aiuta gli individui e le famiglie a basso reddito a sostenere i costi di un'assicurazione sanitaria.
- •Copre, a seconda del reddito dichiarato, una parte più o meno rilevante.
- •Il programma è finanziato dal governo federale, ma è gestito integralmente dagli Stati.
- •Pur essendo l'adesione al **Medicaid** sostanzialmente volontaria, tutti gli stati americani lo hanno ormai adottato.
- •L'ultimo a farlo è stato l'Ariziona nel 1982.
- •L'eleggibilità per accedere al Medicaid varia da Stato a Stato.
- •In tutti gli Stati una persona può accedere al **Medicaid** sulla base di parametri quali: reddito, composizione della famiglia, disabilità, stato di famiglia e altri fattori.

Sistema Sanitario USA Medicare

- •È un programma di assicurazione medica amministrato dal governo degli Stati Uniti, riguardante le persone dai 65 anni.
- •Il provvedimento è finanziato a livello federale grazie ai contributi dei lavoratori e dei datori di lavoro.
- •I principali benefici della legge sono l'assicurazione ospedaliera e l'assicurazione medica gratuite.

Sistema Sanitario USA Medicare

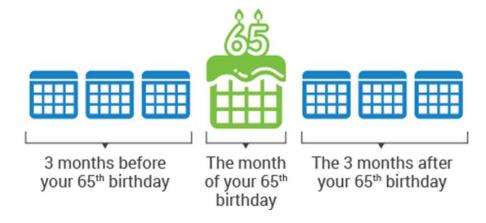
- •È possibile iscriversi al **Medicare** per una parte detta A (assicurazione ospedaliera) e per una parte detta B (assicurazione medica).
- •Oltre alla parte A e B, vi sono altre due parti:
 - La parte C, conosciuta come **Medicare Advantage**, la quale offre piani di assistenza sanitaria gestiti da società assicuratrici private riconosciute da Medicare. Tali società fanno ottenere benefici alle parti A e B e ai loro servizi, concorrendo inoltre al pagamento dei farmaci con prescrizione.
 - La parte D concorre al pagamento delle spese dei farmaci, abbassa le spese dei farmaci prescritti e protegge dall'aumento del costo di tali farmaci.

Sistema Sanitario USA Medicare enrollment period

L'Initial Enrollment Period (IEP) è il periodo durante il quale ci si può registrare a Medicare.

È possibile aderire alle Parti A,B,C e D di Medicare durante questo periodo:

- 13 mesi prima del 65esimo compleanno
- Il mese del compleanno
- I 3 mesi dopo il 65esimo compleanno



OBAMACARE

- **CHI È ASSICURATO**: La copertura assicurativa viene estesa ad altre 32 milioni di persone e diventa accessibile al 94% dei cittadini non anziani, grazie all'espansione del servizio **Medicaid** e ai benefici fiscali offerti a chi ha un reddito entro il 400% della soglia di povertà. I giovani fino a 26 anni potranno restare sotto la mutua dei genitori.
- **FINANZIAMENTO**: La copertura finanziaria è garantita dai tagli al programma **Medicare** ed alcune nuove tasse che riguarderanno le coppie con un reddito superiore ai 250mila dollari l'anno.
- **OBBLIGO INDIVIDUALE**: Per ogni cittadino c'è stato l'obbligo di acquistare una copertura sanitaria individuale. Chi non lo ha fatto ha rischiato una multa di 750 dollari o pari al 2% dei redditi entro il 2016 (695 dollari e il 2,5% con l'emendamento).

OBAMACARE

- **OBBLIGO PER I DATORI DI LAVORO**: Le aziende con 50 o più impiegati devono contribuire alla spesa per l'assicurazione, se è a carico dei dipendenti.
- **ASSICURAZIONI**: Non potranno più negare una polizza a chi abbia patologie croniche o revocarla arbitrariamente a chi si ammala.
- •MEDICAID: Viene ampliato il servizio per i cittadini indigenti fino a coprire chiunque guadagni meno del 133% della soglia di povertà (29mila dollari l'anno per una famiglia di quattro persone). Aumenta il contributo federale ai singoli Stati per la copertura dei costi.

TRUMPCARE

- •Si eliminano le sanzioni per coloro che non si assicurano.
- •Azzerata (dal 2020) l'espansione di **Medicaid**, il programma di assistenza sanitaria pubblica per le famiglie a basso reddito.
- Dal governo arrivano i crediti fiscali, tra 2000 e 4000 dollari l'anno, a seconda dell'età.
- •Gli sconti fiscali vengono ridotti a chi guadagna oltre 75000 dollari l'anno e per le famiglie con redditi superiori a 150000 dollari l'anno.
- •Ad oggi solo l'obbligo individuale ad assicurarsi di OBAMACARE è stato cancellato. Altre disposizioni sono ancora al vaglio del Senato.

TRUMPCARE High-Risk Pools

- Introduzione del meccanismo degli High-Risk Pools. Si tratta di piani statali di copertura sanitaria per malattie gravi, come ad esempio il diabete o il cancro (già coperti da fondi federali).
- La Casa Bianca ha stanziato un fondo di circa 115 miliardi di dollari che i singoli Stati potranno utilizzare per coprire le **High-Risk Pools**.