

IV - LE LINEE DI POLITICA ECONOMICA: I NUOVI INTERVENTI

IV.1 Le riforme economiche

IV.1.1 La riforma fiscale

Il disegno di legge "*Delega al Governo per la riforma del sistema fiscale statale*" si propone di innovare la struttura della fiscalità nazionale, nei cinque anni della legislatura, attraverso la definizione di cinque imposte fondamentali: *imposta sul reddito, imposta sul reddito delle società, imposta sul valore aggiunto, imposta sui servizi e l'accisa*.

La riforma coniuga il rigore nella gestione della finanza pubblica con l'esigenza di promuovere lo sviluppo e la crescita economica, nel convincimento che l'espansione del sistema produttivo diviene sostenibile solo con l'equilibrio dei conti pubblici. L'attuazione della riforma avverrà, conseguentemente, in forma modulare, impiegando le risorse che si renderanno di anno in anno disponibili. E' prevista, a questo fine, l'emanazione di più decreti legislativi (nel termine di due anni dall'entrata in vigore della legge delega), che definiscono le regole di funzionamento del nuovo sistema tributario, rinviando la determinazione della misura della riduzione del prelievo fiscale - legata principalmente alla modifica dell'imposizione personale, alla riduzione delle aliquote IRPEG e alla progressiva abolizione dell'IRAP - ai Documenti di Programmazione Economico-Finanziaria e alle singole leggi finanziarie. Questo approccio consente di valutare meglio le ricadute e gli impatti sull'economia degli interventi normativi.

La riforma fiscale ha, in specie, il carattere di elemento propulsivo dello sviluppo, stimolando la crescita e contribuendo a invertire il ciclo attuale, in un contesto di progressivo miglioramento dei conti pubblici e di attuazione del programma di stabilità e crescita concordato in sede comunitaria.

La legge delega si propone di adeguare la fiscalità nazionale agli *standard* dei Paesi maggiormente sviluppati (soprattutto i Paesi membri UE), i cui sistemi fiscali stanno sperimentando trasformazioni che trovano un comune denominatore nella crescente riduzione dei carichi fiscali sui principali fattori produttivi e nell'eliminazione delle distorsioni indotte dall'applicazione delle norme fiscali. La costante di tali riforme può essere individuata nell'allargamento della base imponibile

e nella corrispondente riduzione delle aliquote, a cui tendono i moderni ordinamenti fiscali.

Gli obiettivi della riforma sono:

- *efficienza economica*, per cui i tributi devono interferire e incidere il meno possibile nelle scelte economiche dei contribuenti;
- *equità*, attraverso la realizzazione di una progressività effettiva e non solo nominale;
- *trasparenza politica*, per cui il sistema deve garantire la certezza dei diritti e dei doveri fiscali attraverso la stabilità, la consapevolezza e la condivisione delle norme, in un rapporto di parità tra cittadino e fisco;
- *semplicità*, mediante la riduzione dei "costi" di comprensione e adempimento dei tributi;
- *flessibilità*, per cui il sistema deve poter reagire ed adattarsi ai cambiamenti economici, al fine di stabilizzare il gettito.

L'imposta sul reddito (IRE) sostituisce l'IRPEF e comporta una generalizzata riduzione del carico tributario, a partire dalle classi di reddito medio-basse. Viene, inoltre, garantito che la nuova imposta non risulti, a parità di condizioni, peggiorativa rispetto alla situazione preesistente (*clausola di salvaguardia*).

Gli elementi principali della riforma della tassazione delle persone fisiche sono:

- la *riduzione*, dalle attuali cinque aliquote (del 18, 24, 32, 39 e 45 per cento) a *due sole aliquote*, del 23 per cento fino a 100 mila euro e del 33 per cento oltre 100 mila euro;
- la progressiva sostituzione delle *detrazioni* in *deduzioni* e la loro concentrazione sui redditi medio-bassi;
- l'introduzione di un *livello minimo di reddito* escluso dall'imposizione, in funzione della soglia di povertà (*no tax area*).

Il sistema descritto modifica la tecnica e aumenta la progressività, attraverso la modulazione delle deduzioni in relazione alla condizione reddituale del contribuente, la definizione della soglia di esenzione e il riconoscimento del tipo di spesa da dedurre.

La tassazione dei redditi di natura finanziaria viene armonizzata rispetto al panorama internazionale e resa più competitiva e, dunque, capace di attrarre maggiori investimenti dall'estero, mediante i seguenti interventi:

- semplificazione dell'imposizione del risparmio "gestito" con l'introduzione dei principi di cassa e di compensazione, in sostituzione di quello della maturazione, estraneo ai regimi fiscali degli altri Paesi;
- convergenza e riduzione del prelievo con l'adozione di un'aliquota unica, che viene applicata tramite il meccanismo dell'imposizione sostitutiva alla fonte;
- omogeneizzazione dell'imposizione con la inclusione in un'unica categoria dei redditi di capitale e degli altri proventi finanziari, oggi classificati fra i redditi diversi;
- regime differenziato di favore fiscale per il risparmio affidato a fondi pensione e a casse di previdenza privatizzate.

L'imposta sul reddito delle società supera l'Irpeg adottando molte delle regole di determinazione della base imponibile proprie dei Paesi più avanzati, in una logica di competitività fiscale del sistema produttivo italiano, mediante:

- riduzione del prelievo tramite l'applicazione di un'unica aliquota al 33 per cento;
- esenzione dei dividendi e delle plusvalenze sulle partecipazioni (*participation exemption*) e corrispondente irrilevanza delle minusvalenze iscritte e realizzate;
- introduzione del consolidato fiscale di gruppo (opzionale), che può essere esteso anche alle società operanti all'estero;
- superamento delle differenze o *particolarità*, rispetto ai sistemi nazionali concorrenti, con l'abolizione della DIT e il progressivo superamento dell'IRAP, mediante l'iniziale riduzione nella base imponibile della componente delle retribuzioni e successivamente, di eventuali ulteriori costi.

L'imposta sul valore aggiunto è rivisitata, anche alla luce dell'evoluzione degli indirizzi comunitari, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

- riduzione delle forme di indetraibilità e delle distorsioni della base imponibile, in modo da avvicinare la struttura dell'IVA a quella di un'imposta sui consumi;
- coordinamento tra IVA e accisa, per evitare effetti di duplicazione economica e giuridica;
- previsione di norme che consentano, nel rispetto dei vincoli comunitari, di escludere dalla base imponibile dell'IVA la quota del corrispettivo destinato, dal consumatore finale, a scopi etici.

L'imposta sui servizi viene introdotta al fine di razionalizzare e concentrare le imposte c.d. minori in un'unica obbligazione fiscale e in un'unica modalità di prelievo.

La riforma dell'Accisa è diretta a ridurre la sua incidenza sui servizi e sui prodotti essenziali, a correggere le esternalità negative e gli impatti sull'ambiente, a eliminare gli squilibri fiscali esistenti tra le diverse zone del Paese.

Riquadro: RIDUZIONE DELLE IMPOSTE E CRESCITA ECONOMICA NEI PAESI OCSE

A partire dagli anni novanta, la tendenza secolare all'incremento delle imposte si è arrestata. Sono infatti sempre più numerosi i Paesi che hanno attuato programmi di riduzione del carico fiscale.

L'annuncio e la successiva attuazione di un piano di riduzione delle imposte sollevano questioni fondamentali. In quali circostanze una riduzione permanente delle imposte genera un aumento del tasso di crescita dell'economia? In che misura il finanziamento di tale riduzione – aumento del disavanzo o contrazione della spesa – influenza il tasso di crescita dell'economia? Che impatto hanno sul potenziale di crescita le eventuali politiche “di accompagnamento” messe in atto durante l'aggiustamento fiscale?

Sulla base dei dati OCSE sono stati analizzati gli episodi di riduzioni delle imposte, a partire dagli anni settanta. Tra il 1975 e il 2000, si sono verificati ben 29 episodi di riduzione “significativa” delle imposte in 15 paesi OCSE (tavola 1). Una diminuzione delle entrate è considerata “significativa” se la riduzione – depurata dall'effetto del ciclo economico – ammonta in media annua a oltre lo 0,5 per cento del PIL e prosegue per almeno due anni consecutivi.

Per ogni episodio è stato calcolato la variazione del tasso di crescita potenziale medio tra la fine e l'inizio dell'episodio e il differenziale tra questa variazione e la variazione del tasso di crescita potenziale dei Paesi del G7. Si è tenuto conto anche di altri fattori, in particolare i cambiamenti nel grado di competitività del mercato

del lavoro e l'orientamento della politica monetaria, che possono influenzare il tasso di crescita delle singole economie.

L'episodio "medio" dura poco più di due anni e mezzo e conduce ad una riduzione complessiva delle imposte pari a circa 2,7 punti percentuali del PIL (circa un punto percentuale l'anno). Tale riduzione si è risolta per un terzo in una riduzione della spesa e per due terzi in un aumento del disavanzo pubblico. È plausibile ipotizzare che, negli episodi in cui il disavanzo pubblico aumenta in modo sostanziale, l'effetto di stimolo alla crescita sia minore rispetto ai casi in cui la riduzione delle imposte è condotta mantenendo inalterati i saldi di bilancio. Le modalità di finanziamento della riforma fiscale hanno inevitabilmente un impatto sulle aspettative, e quindi sui comportamenti, degli operatori economici che possono, attraverso questo canale, influire sull'efficacia della manovra.

Per poter valutare l'impatto della politica fiscale sulla crescita si è fatto ricorso ad una semplice analisi statistica in cui la variazione della crescita relativa rispetto ai G-7 prima e dopo l'episodio è stata messa in relazione con la variazione delle entrate correnti, del disavanzo di bilancio, del costo del lavoro e, infine, del tasso di interesse a 10 anni opportunamente deflazionato con l'indice dei prezzi al consumo.

Dai risultati si evince che, tenendo conto di questo insieme di determinanti della crescita, una riduzione delle entrate correnti (in rapporto al PIL) di un punto percentuale genererebbe, a parità di disavanzo, un aumento del tasso di crescita del prodotto potenziale di circa 0,24 punti percentuali. Tale aumento risulterebbe minore se l'intera riduzione delle imposte fosse associata ad un maggiore disavanzo pubblico: infatti, il coefficiente stimato per quest'ultimo risulta pari a $-0,13$. Pertanto, in questo caso l'impatto finale sulla crescita si ridurrebbe a 0,11, ovvero $(0,24 - 0,13)$.

I valori dei coefficienti stimati rimangono inalterati anche escludendo dal campione le "code" (ovvero gli episodi con i più elevati incrementi e decrementi nei tassi di crescita) a riprova che i risultati non sono generati dalla presenza di poche osservazioni influenti. Tali risultati sono in larga misura in linea con quelli ottenuti da diversi organismi internazionali.

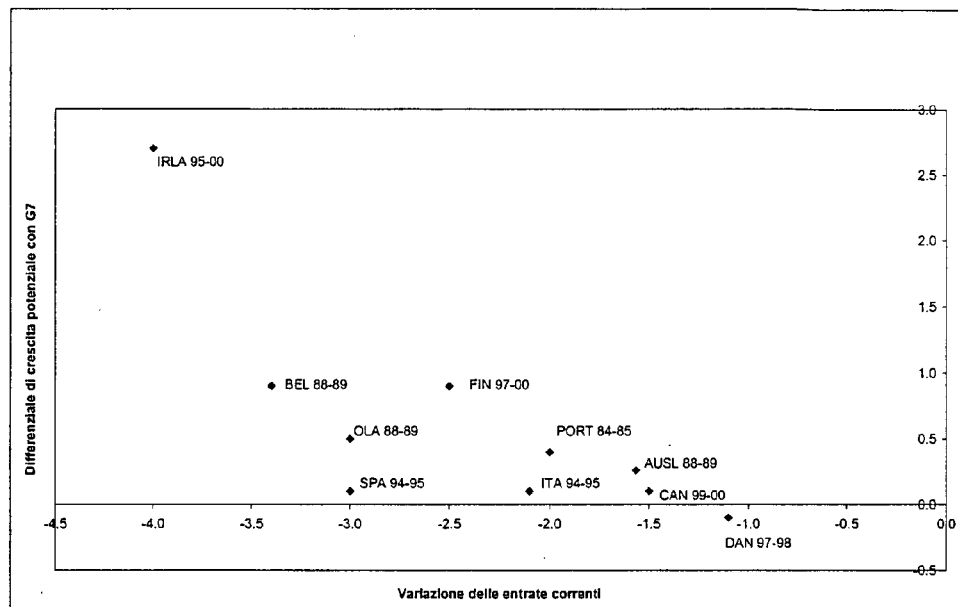
In sintesi, un'opera di riduzione del carico fiscale che lasciasse inalterato il disavanzo avrebbe un impatto positivo sulla crescita economica potenziale; tale impatto risulterebbe ancora positivo ma più che dimezzato qualora la riduzione delle entrate si traducesse in un aumento del disavanzo pubblico.

Tavola 1 Episodi di riduzione fiscale

		Variazioni medie annuali			
		durata	Entrate correnti	Spese totali	Surplus Primario
Australia	1988-89	2	-0.8	-1.3	0.3
Australia	1991-92	2	-1.2	0.5	-2.0
Austria	1982-83	2	-0.8	0.3	-0.8
Austria	1994-95	2	-0.7	-0.1	-0.7
Belgio	1988-89	2	-1.7	-0.8	-0.4
Canada	1975-76	2	-0.7	1.1	-1.6
Canada	1999-00	2	-0.8	-1.4	0.2
Danimarca	1989-91	3	-1.2	-0.2	-1.2
Danimarca	1997-98	2	-0.6	-1.2	0.2
Finlandia	1997-00	4	-0.6	-1.4	0.6
Germania	1986-88	3	-0.5	0.0	-0.5
Grecia	1988-89	2	-3.7	1.7	-4.9
Irlanda	1989-90	2	-1.6	-1.3	-0.5
Irlanda	1995-00	6	-0.7	-1.5	0.3
Italia	1994-95	2	-1.1	-1.3	0.2
Giappone	1991-95	5	-0.6	0.6	-1.2
Olanda	1988-89	2	-1.5	-1.7	0.1
Olanda	1994-95	2	-1.4	-0.9	-0.7
Norvegia	1991-93	3	-1.0	0.8	-1.9
Norvegia	1997-98	2	-0.5	-0.2	-0.7
Nuova Zelanda	1988-91	4	-1.2	-1.6	-0.6
Nuova Zelanda	1995-97	3	-0.6	-0.2	-0.9
Portogallo	1984-85	2	-1.0	0.6	-0.4
Portogallo	1993-94	2	-1.7	-0.6	-1.8
Spagna	1994-95	2	-1.5	-1.6	0.3
Svezia	1990-94	5	-1.3	0.9	-2.0
Svezia	1999-00	2	-0.5	0.4	-1.2
Regno Unito	1992-93	2	-1.6	0.5	-2.2
Stati Uniti	1982-83	2	-0.7	0.5	-0.9

Fonte: le variabili fiscali e i dati relativi al prodotto potenziale provengono da *Fiscal Positions and Business Cycles*. OCSE; i tassi di interesse reali e il costo del lavoro per unità di prodotto rispetto ai principali partner commerciali sono presi dall'*Economic Outlook 2001* dell'OCSE.

Figura 1 Variazione delle entrate correnti e differenziale di crescita potenziale con i paesi G7. Episodi in cui la riduzione delle entrate è associata a minori spese correnti.



IV.1.2 Il mercato del lavoro e l'inclusione sociale

Il mercato del lavoro italiano è caratterizzato da un tasso d'occupazione pari al 54,6 per cento nel 2001, il più basso dell'Unione Europea. In particolare, sono bassi i tassi d'occupazione femminile e dei lavoratori tra i 55 e i 64 anni, pari rispettivamente al 41,1 e al 28 per cento. Innalzare il tasso d'occupazione è, pertanto, possibile e allo stesso tempo di fondamentale importanza per garantire un contributo positivo dell'occupazione alla crescita economica che possa controbilanciare l'effetto dell'evoluzione demografica. In questa prospettiva, l'iniziativa del Governo, espressa nei disegni di legge delega in materia di mercato del lavoro, si articola lungo quattro direttrici principali per raggiungere e, nel caso del tasso d'occupazione complessivo, superare entro il 2005 gli obiettivi già esplicitati nel DPEF dello scorso anno e nel recente Piano d'Azione Nazionale per l'Occupazione: il tasso d'occupazione

complessivo dovrebbe raggiungere il 58,8 per cento, mentre quello femminile si attesterebbe al 46 per cento e quello dei lavoratori più anziani al 40 per cento. A tale proposito, un primo segnale incoraggiante è che il tasso di occupazione nel 2001 è risultato leggermente superiore all'obiettivo che il Governo si era dato nel DPEF dello scorso anno.

Le linee lungo le quali il Governo intende muoversi sono (1) l'introduzione di elementi di flessibilità nel mercato del lavoro con contestuale trasformazione del regime di tutele, (2) la ridefinizione del sistema di incentivi all'occupazione, le misure specificamente volte ad accrescere (3) la partecipazione femminile e (4) quella dei lavoratori più anziani al mercato del lavoro.

L'introduzione di elementi di flessibilità è stata già avviata nel 2001 con la riforma del contratto a tempo determinato che ha reso meno rigide e predeterminate le ipotesi di ricorso all'apposizione del termine e verrà ulteriormente sviluppata attraverso una nuova articolazione delle forme contrattuali con il duplice intento di ridurre la segmentazione del mercato del lavoro e migliorare l'andamento della produttività. Allo stesso tempo, un maggiore flessibilità richiede una riforma delle politiche del lavoro, tanto sul fronte degli ammortizzatori sociali, quanto su quello delle politiche attive.

La riforma del sistema degli ammortizzatori, necessariamente graduale e a carattere pluriennale, ha l'obiettivo di incoraggiare e assistere il lavoratore nel processo di reinserimento nel mercato del lavoro, realizzando un circolo virtuoso tra sostegno al reddito, orientamento e formazione professionale, impiego e autoimpiego che rafforzi così la tutela del lavoratore in situazione di disoccupazione involontaria, ne riduca il periodo di disoccupazione, ne incentivi un atteggiamento responsabile ed attivo verso il lavoro.

Gli obiettivi finali della riforma dovranno garantire:

- a) una protezione generalizzata ed omogenea dei disoccupati involontari;
- b) protezioni integrative, aggiuntive o sostitutive, liberamente concordate fra le parti sociali ai più vari livelli, con prestazioni autofinanziate e gestite da organismi bilaterali di natura privatistica;
- c) contenimento del costo del lavoro.

Questo nuovo sistema dovrà, inoltre, assicurare:

- una maggiore equità, attraverso una migliore corrispondenza tra contribuzioni e prestazioni;

- un miglioramento complessivo del grado di tutela economica garantita al lavoratore disoccupato involontario, sia sotto il profilo della misura dell'indennità sia della durata della corresponsione;
- una stretta correlazione tra erogazione dei sussidi e diritti-doveri del disoccupato;
- una tutela di ultima istanza legata a particolari condizioni di disagio.

L'assetto finale verrà conseguito anche con un graduale processo di razionalizzazione e di riordino degli strumenti esistenti e compatibilmente con le risorse finanziarie che si renderanno disponibili.

In particolare, si avrà un innalzamento dei trattamenti per l'indennità ordinaria di disoccupazione e un allungamento della sua durata in maniera tale da non disincentivare l'offerta di lavoro. Inoltre, la riforma del mercato del lavoro integrerà il primo livello di tutela con un secondo livello di natura facoltativo e volontario a carico delle parti e un terzo livello di sostegno al reddito di ultima istanza gestito dagli Enti Locali sotto il coordinamento e il controllo dell'amministrazione centrale. Per accrescere il legame con le politiche attive si prevederanno per i soggetti che percepiscono l'indennità ordinaria dei programmi formativi a frequenza obbligatoria, eventualmente gestiti anche dalle Parti Sociali, nonché controlli periodici da parte dei servizi per l'impiego. A tale riguardo, è stato già avviato un primo riordino dei servizi pubblici per l'impiego ed è stata approvata, in via preliminare, la nuova definizione dello "stato giuridico di disoccupazione" che, tra l'altro, prevede importanti modifiche in tema di accertamento e verifica dello stesso.

Altro punto qualificante dell'azione definita nei disegni di legge delega sul mercato del lavoro è il riordino del sistema di incentivi all'occupazione che, allo stato attuale, presenta una scarsa selettività nell'identificare i soggetti destinatari. Attualmente, infatti, questi privilegiano le fasce giovanili, operando spesso a compensazione di rigidità normative nella definizione dei rapporti di lavoro che il Governo intende superare secondo le linee illustrate sopra. Maggiori sforzi appaiono, quindi, necessari nell'indirizzare gli incentivi a beneficio di chi abbia perso il lavoro e di chi sia in condizioni di precarietà, con un riordino speculare dei contratti a contenuto formativo. Le due fattispecie di questi andranno meglio differenziate e finalizzate, da un lato, a favorire il primo ingresso al mondo del

lavoro e, dall'altro, al reinserimento degli individui più deboli, che possono necessitare di un supporto finanziario e di una fase di riaddestramento specifico all'impresa con cui riprendono a collaborare. Coerente con il riordino degli incentivi sarà la riforma fiscale il cui assetto è volto anche a stimolare l'offerta di lavoro dei lavoratori a più bassi salari.

Inoltre, verranno attivate misure sperimentali e temporanee con lo scopo di promuovere nuova occupazione regolare e di incoraggiare la crescita dimensionale delle piccole imprese anche per verificare la rilevanza degli ostacoli di natura anche normativa che si frappongono alla piena valorizzazione delle potenzialità occupazionali dell'impresa minore. Tali misure sono volte a incentivare nuove assunzioni regolari a favore di soggetti che attualmente sono esclusi da ogni tutela.

Per quanto riguarda le misure per accrescere la partecipazione femminile al mercato del lavoro, queste saranno volte a favorire la conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare attraverso misure fiscali e contributive, la diffusione di servizi a costo contenuto e il pieno sviluppo del *part-time*. Con tali misure il Governo intende sia dare un'attuazione concreta al principio delle pari opportunità sia rafforzare le politiche di sostegno alla famiglia.

Infine, le politiche per innalzare il tasso d'occupazione degli individui tra i 55 e i 64 anni saranno affrontate all'interno della riforma previdenziale illustrata nel paragrafo successivo.

Politica sociale

Il Governo riconosce e sostiene la famiglia come nucleo fondamentale della società e il principio di centralità della persona, dei suoi bisogni e delle sue aspettative.

Il Governo intende incentrare la propria azione nel miglioramento del livello della qualità della vita ed intende sviluppare gli interventi universalistici e solidaristici previsti dalla normativa costituente il Fondo nazionale per le politiche sociali.

Per concretizzare l'attribuzione di un ruolo centrale alla famiglia occorre procedere alla modernizzazione, al potenziamento, alla facilitazione dell'accessibilità e della fruibilità di tutti i principali servizi: assistenza domiciliare ai malati cronici, ai disabili, agli anziani e una procedura infine a una celere realizzazione del "piano nazionale degli asili nido" aziendali, interaziendali, di quartiere e pubblici.

Le finalità che il Governo intende promuovere compatibilmente con le esigenze di finanza pubblica riguardano: la promozione di interventi diretti alla realizzazione di prestazioni sociali uniformi su tutto il territorio nazionale in materia di diritti dell'infanzia e dell'adolescenza; il sostegno ai progetti sperimentali attivati dalle Regioni ed Enti Locali; attuazione di nuove misure di contrasto della povertà; la promozione di azioni concertate promosse da enti ed associazioni operanti nei settori del volontariato e del *no profit*.

Il Governo intende, inoltre, rafforzare e sviluppare il sistema a rete degli interventi e dei servizi sociali e intende valorizzare e sostenere le responsabilità familiari, rafforzare i diritti dei minori; adottare misure che sostengono il servizio domiciliare per le persone non autosufficienti, in particolare gli anziani e le disabilità gravi; favorire l'integrazione sociale e i diritti delle persone disabili e incentivare la definizione di programmi annuali e pluriennali che disciplinano le politiche sociali.

Il Governo, pertanto, intende, nell'ambito delle compatibilità di finanza pubblica, almeno consolidare le risorse destinate alle attività indicate nel Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali, al livello dell'anno 2002, prevedendo comunque la possibilità di integrare il Fondo nazionale per le politiche sociali per ulteriori iniziative a sostegno delle attività sociali.

La positiva valutazione degli interventi svolti dalle associazioni di volontariato e da organismi senza scopo di lucro nel campo dell'assistenza alle persone con disabilità grave che hanno perduto i familiari che provvedevano alla loro cura, pone la necessità da parte del Governo di considerare un ulteriore sostegno per tali attività affinché l'esperienza maturata possa essere riprodotta e potenziata.

Il Governo intende promuovere politiche di prevenzione in grado di contrastare la crescente diffusione del disagio giovanile attraverso azioni mirate che sostengano il processo di crescita e lo sviluppo della personalità e dell'identità dei ragazzi e contribuiscano a creare nei giovani consapevolezza, autonomia, capacità decisionale e progettualità, in grado di garantire una libera costruzione del loro

futuro, di uomini e cittadini.

Le politiche in favore della terza età saranno indirizzate verso un coinvolgimento e una valorizzazione della persona anziana nel contesto sociale e culturale, al fine di ridurre l'attuale condizione di emarginazione nella quale molti di loro versano, con lo scopo di riavviare un positivo dialogo e scambio di esperienze intergenerazionali.

Il governo, in materia di politiche del lavoro, intende attuare misure efficaci per l'inserimento lavorativo dei giovani e per il reinserimento delle persone più deboli quali, disoccupati di lunga durata, disabili, ex-detenuti, ex-tossicodipendenti, etc.

Verranno avviati programmi per il contrasto di tutte le forme di discriminazione, etniche e razziali, anche nell'ambito lavorativo, dove una particolare rilevanza verrà riservata al fenomeno del mobbing.

Inoltre, il Governo intende orientare la sua azione nei confronti di gravi fenomeni di emarginazione e di allarme sociale quali, le tossicodipendenze, la criminalità minorile, la prostituzione e le patologie psichiatriche. In particolare, il Governo intende avviare specifiche azioni nei confronti dei detenuti tossicodipendenti ai quali occorre garantire il diritto di accedere a percorsi riabilitativi alternativi alla detenzione.

A tal fine si rende necessaria la realizzazione di specifiche strutture a custodia attenuata, gestite in collaborazione con le realtà del privato sociale, propedeutiche all'inserimento delle persone in programmi riabilitativi drug-free e in grado di garantire loro un pieno ed effettivo reinserimento sociale.

Una ulteriore attenzione verrà prestata ai casi sempre più numerosi di tossicodipendenti affetti da patologie psichiatriche, la cosiddetta "doppia diagnosi", attraverso la realizzazione di specifiche e mirate strutture residenziali.

Tutto ciò senza diminuire l'attenzione verso il grave problema dell'handicap fisico, nei cui confronti il Governo intende realizzare politiche sociali di effettiva integrazione dei disabili nella scuola, nel lavoro, nelle città, sui mezzi di trasporto e nell'accesso ai servizi.

Al fine di garantire una effettiva realizzazione delle politiche sociali finora

evidenziate, il Governo intende valorizzare il ruolo ed il compito assolto in questo campo dal volontariato e dal terzo settore, realizzando le condizioni normative affinché esso operi in modo sempre più agevole ed efficace, recependo nel contempo le nuove indicazioni legislative in materia di sussidiarietà.

GLI AMMORTIZZATORI SOCIALI

Gli ammortizzatori sociali sono in Italia un sistema complesso, caratterizzato dalla compresenza di più schemi di sostegno al reddito di chi sia senza lavoro, distinti per criteri di accesso, livello e durata dei trattamenti, modalità concrete di utilizzo e di finanziamento. Nel suo complesso la spesa ad essi afferente, inclusiva di prestazioni dirette ed oneri per contribuzione figurativa, nella media della seconda metà degli anni novanta è stata pari allo 0.6 per cento del PIL, l'ammontare più basso tra tutti i paesi dell'Unione Europea, il cui dato medio era, nello stesso periodo, pari a circa il triplo di quello italiano (Tav.1)¹.

Tavola 1 – Spesa in politiche passive del lavoro in per cento del PIL – medie 1995-99

UE	A	B	D	Fin	Fr	Ger	Gr	Ir	It	L	N	P	Sp	Sv	GB
2.0	1.5	3.4	3.8	3.7	2.2	2.5	1.1	2.2	0.6	0.7	2.3	1.0	2.9	3.3	1.1

Note: per la Svezia, e conseguentemente per la UE, manca il dato relativo al 1999.

Fonte: Eurostat

L'Italia, inoltre, è ai livelli minimi di spesa non solo per le politiche passive, ma anche per quelle attive. Ciò non deve del resto stupire: l'impegno nelle due tipologie di politiche va in genere di pari passo, in quanto le politiche attive sono spesso adoperate come strumento di contrasto ai disincentivi alla ricerca del lavoro ed ai rischi di comportamenti opportunistici insiti nelle passive.

Tale azione di contrasto è peraltro più o meno efficace a seconda della concreta natura delle politiche attive: queste ultime, nel caso italiano, risultano essere poco incisive da questo punto di vista, data la loro limitata interazione con le politiche passive. La gran parte delle misure attive italiane è in effetti costituita da incentivi finanziari automatici - il che consente spesso di limitare i costi amministrativi di gestione - troppe volte però scarsamente selettive nell'identificazione del target di beneficiari. Soprattutto, poco presente è l'azione di supporto alla "attivazione" dei disoccupati e di controllo sui comportamenti di chi percepisca trattamenti di disoccupazione. A tal proposito scarsa è l'efficacia dei servizi pubblici per l'impiego, tradizionalmente orientati su compiti burocratici ed ora affidati a Regioni e Province, senza però che sia ancora emersa una chiara missione di contrasto alle distorsioni nell'uso degli ammortizzatori sociali.

¹ Nel dato riportato sono inclusi i prepensionamenti. Tra gli ammortizzatori sociali non sono invece inclusi i Lavori Socialmente Utili, uno schema per molti aspetti di carattere "passivo" ma che viene classificato, in ottemperanza con gli standard statistici internazionali, tra le politiche attive in quanto schemi di creazione diretta di lavoro. Tuttavia, anche riclassificando tra le politiche passive i LSU il quadro qui riportato non muterebbe sostanzialmente.

La bassa spesa per ammortizzatori sociali dell'Italia dipende innanzitutto dal limitato livello di copertura degli ammortizzatori sociali rispetto al potenziale insieme di beneficiari². Ma il limitato livello di copertura delle politiche passive non è l'unica ragione della bassa spesa italiana. Lo schema assicurativo dal carattere più generale è, infatti, uno tra i meno generosi della UE quanto ad ammontare e durata: l'indennità ordinaria di disoccupazione – lo schema base rivolto alla generalità dei lavoratori dipendenti che perdono il lavoro³ – rimpiazza solo il 40 per cento della retribuzione precedente⁴ (fino al 1° dicembre 2000 era il 30 per cento) e per una durata massima limitata a sei mesi (dal dicembre 2000, nove mesi per gli ultracinquantenni); nella UE solo la Grecia ha un tasso di sostituzione così basso (ma una durata che si estende all'anno) e nessun paese una durata così breve.

Dati di fonte amministrativa (relativi al 2000) mostrano come poco più di un terzo dei trattamenti di questo schema base venga esteso sino alla durata massima di sei mesi, mentre allo stesso tempo all'incirca un pari ammontare di beneficiari lascia lo schema (presumibilmente per un nuovo lavoro) prima dei tre mesi dall'inizio della corresponsione del sussidio. Per molti, la contenuta generosità del sussidio (nel 2000 il sussidio era ancora pari al 30 per cento della retribuzione precedente) non sembra quindi provocare particolari disincentivi alla ricerca d'un nuovo posto di lavoro. Al tempo stesso, è evidente come un gruppo consistente di soggetti esaurisca il sussidio senza aver trovato un nuovo lavoro o scientemente sfruttando le possibilità offerte dal regime di sussidio, entrambe le cose essendo favorite dall'assenza di meccanismi di consulenza, controllo e incentivazione alla ricerca del posto di lavoro.

L'asserita bassa generosità va comunque circoscritta allo schema base dell'indennità ordinaria. Una delle caratteristiche del caso italiano è proprio l'eterogeneità dei trattamenti, in cui lo schema base di carattere assicurativo generale rappresenta solo una piccola frazione della spesa complessiva. Infatti, accanto allo schema base ora descritto sono vigenti trattamenti che o riguardano settori specifici (agricoltura ed edilizia, a loro volta con trattamenti differenziati a seconda della fattispecie), o sono legati a procedure di licenziamento collettivo (l'indennità di mobilità), o riguardano interruzioni temporanee del lavoro – senza formale soluzione del rapporto – per imprese manifatturiere⁵ medio-grandi (cassa integrazione) o, infine, legati a brevi intervalli occupazionali (l'indennità con requisiti ridotti). Questa varietà di trattamenti può essere sintetizzata, per le caratteristiche istituzionali che li regolano e per la modalità del loro concreto utilizzo, in due modelli da distinguere rispetto al modello generale visto prima e che,

² Escludendo i trattamenti rivolti all'agricoltura e quelli non agricoli con requisiti ridotti – schemi affatto peculiari e su cui si ritornerà oltre – i trattamenti di disoccupazione di vario tipo erogati coprono meno di un sesto del totale delle persone in cerca di occupazione. Per una analisi dettagliata dei tassi di copertura degli ammortizzatori sociali si veda il capitolo 3 del *Rapporto di monitoraggio*, n. 2/2001 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

³ E' da ricordare che dal 1° gennaio 1999 è necessario il licenziamento come causa di interruzione del rapporto di lavoro per potersi qualificare per questo schema. Precedentemente erano sufficienti le dimissioni volontarie. I requisiti d'accesso prevedono 52 settimane di contributi nel biennio precedente il licenziamento – i contributi essendo pari all'1,3 per cento della retribuzione (in realtà, le contribuzioni sono fissate nella misura dell'1,6 per cento, ma per un ammontare pari allo 0,3 per cento stornate ad altri fini).

⁴ Con un massimale pari per il 2002 a € 776,12 elevato a € 932,82 per i lavoratori che possono far valere una retribuzione lorda mensile superiore a € 1.679,07.

⁵ L'istituto della Cassa integrazione si applica anche ad altri settori, ma con limiti più restrittivi quanto alla dimensione dell'impresa rispetto ai 15 dipendenti delle imprese industriali: ad esempio, nel commercio, l'impresa deve avere più di 200 dipendenti.

per comodità espositiva, verranno denominati modello "industriale" (cassa integrazione e mobilità) e modello "stagionale" (trattamenti agricoli e requisiti ridotti).

Il modello industriale, nel confronto internazionale quanto alla generosità dei trattamenti, si colloca all'estremo opposto rispetto al modello generale: l'indennità di mobilità può durare fino a quattro anni nel Mezzogiorno per i lavoratori ultracinquantenni⁶ e presenta un tasso di sostituzione pari all'80 per cento della retribuzione precedente al primo anno e che poi scende al 64 per cento al secondo⁷ (nella UE solo la Danimarca presenta trattamenti più generosi in entrambe le dimensioni). Per di più, a transitare nella mobilità sono spesso lavoratori già coperti dalla cassa integrazione, che sostituisce anch'essa l'80 per cento⁸ della retribuzione precedente e nella sua fattispecie straordinaria può durare fino a 36 mesi in un quinquennio.

Prototipo del modello che è stato definito "stagionale" è il settore agricolo. I trattamenti in questione sono apparentemente poco generosi, quanto all'ammontare (l'indennità ordinaria in agricoltura sostituisce solo il 30 per cento della retribuzione precedente) o alla durata (le indennità speciali, con tassi di sostituzione più alti – del 40 per cento o del 66 per cento a seconda della fattispecie – durano solo tre mesi), ma richiedono requisiti minimi di accesso (102 giornate di contribuzione nell'ultimo biennio per l'ordinaria, 151 giornate nell'anno per il trattamento speciale al 66 per cento) e interessano la gran parte dei lavoratori iscritti a tali gestioni assicurative (circa 590 mila trattamenti nel 2000 a fronte di circa 850 mila assicurati). Ne consegue un cronico disavanzo tra contribuzioni e prestazioni ed un uso peculiare dello strumento – a mo' di integrazione permanente dei redditi da lavoro più che di copertura assicurativa d'un evento incerto. Da segnalare in proposito come più del 40 per cento dei beneficiari dell'indennità ordinaria in agricoltura maturi esattamente i requisiti minimi (51 giornate nell'anno) per poter ripetere i trattamenti ogni anno. Inoltre, i trattamenti vengono poi erogati l'anno successivo rispetto a quello in cui si sono maturati i requisiti e si è verificata la disoccupazione, indipendentemente dalla condizione lavorativa del momento.

Le logiche del modello stagionale, tradizionalmente circoscritte all'agricoltura, si sono peraltro ormai diffuse agli altri settori con il peculiare schema dell'indennità ordinaria con requisiti ridotti, uno schema che nel corso degli anni novanta, anche in parallelo con la crescita del lavoro a termine, ha quasi raddoppiato il numero dei beneficiari, pari nel 2000 a 387mila, a fronte dei 192mila dello schema di base prima descritto (l'indennità ordinaria con requisiti pieni). Tale istituto condivide con i trattamenti agricoli una limitata generosità (tasso di sostituzione al 30 per cento, durata pari al numero di giornate lavorate nell'anno precedente sino ad un massimo di 180), dei requisiti di accesso minimi (78 giornate di contribuzioni nell'anno), la modalità di richiesta del beneficio (l'anno successivo rispetto a quello in cui si è verificata la disoccupazione, indipendentemente dalla condizione al momento). Non

⁶ La durata dell'indennità di mobilità varia a seconda dell'età e della residenza del lavoratore: 1 anno con meno di 40 anni nel Centro-nord; 2 anni se con 40-49 anni nel Centro-nord o meno di 39 nel Mezzogiorno; 3 anni con più di 50 del Centro-nord o 40-49 nel Mezzogiorno; 4 anni con più di 50 del Mezzogiorno.

⁷ Si applica peraltro lo stesso massimale in cifra fissa visto per l'indennità di disoccupazione ordinaria: l'80 per cento è da intendersi perciò come tasso di sostituzione effettivo solo per i lavoratori con salari bassi; per un lavoratore mediano il tasso di rimpiazzo si colloca perciò all'incirca attorno al 55-60 per cento (senza *decalage* temporale).

⁸ Peraltro sempre nel limite dei massimali prima citati.

stupisce che i trattamenti ridotti condividano con gli schemi agricoli la tendenza all'uso ripetuto nel tempo dello strumento e quindi, come detto, il diffuso utilizzo a mo' di integrazione permanente dei redditi da lavoro più che di copertura assicurativa d'un evento incerto: in media più della metà dei beneficiari di trattamenti ridotti ripete il trattamento dopo un anno, più del 40 per cento lo ripete dopo due anni e poco meno del 20 per cento dei beneficiari è interessato dallo schema a otto anni di distanza⁹.

Se si considera l'evoluzione dei saldi finanziari – la differenza tra prestazioni (inclusi gli oneri per contribuzioni figurative) e contribuzioni – nel complesso degli ammortizzatori sociali si evidenzia una tendenza al miglioramento, con un saldo negativo che passa da circa 6mila milioni di euro nel 1994 a poco più di mille milioni nel 2001. Tale miglioramento è attribuibile al ridursi d'importanza dei prepensionamenti (che per definizione non hanno contribuzioni) più che all'evoluzione favorevole dell'occupazione negli ultimi anni.¹⁰

Distinguendo tra i vari settori, gli interventi del modello industriale appaiono in leggero avanzo, lo sbilancio strutturale della mobilità venendo più che compensato dall'avanzo della CIG, in particolare di quella ordinaria¹¹. Negli altri settori, il mix dei trattamenti ordinari extra-agricoli è in leggero avanzo, grazie anche alla favorevole evoluzione dell'occupazione degli ultimi anni (che dal punto di vista delle spese impatta soprattutto sui trattamenti con requisiti pieni). Al netto dell'evoluzione ciclica, la progressiva crescita dei trattamenti con requisiti ridotti spinge peraltro in senso opposto. Ai livelli attuali, come detto poco generosi, dei trattamenti, le contribuzioni, previste nella misura dell'1,3 per cento della retribuzione lorda, sono infatti in grado di finanziare la spesa, incluse le integrazioni al reddito fornite dai requisiti ridotti. Cronicamente in disavanzo sono i trattamenti del comparto agricolo.

A sintesi, si può osservare come la presenza di livelli di tutela insoddisfacenti, quanto ad aree coperte ed a significatività dei trattamenti di base, sia la principale ma non l'unica area critica degli ammortizzatori sociali italiani. La sfida per affrontare le iniquità esistenti e colmare l'insufficienza dei livelli di tutela garantiti è operazione complessa, non solo dal punto di vista finanziario, ma anche perché un sistema più generoso evidenzerebbe maggiormente talune inefficienze del sistema attuale. Essenziale appare il rafforzamento del legame con le politiche attive e del ruolo di contrasto ad abusi e disincentivi alla ricerca di lavoro da parte dei servizi pubblici dell'impiego così come a mezzo di iniziative formative, anche gestite dalle parti (specie nel caso di schemi che siano integrativi rispetto ad un livello di base di

⁹ Per un'analisi dettagliata di tali dati, calcolati sul periodo 1990-98, si veda il RIQUADRO B8 del Rapporto di monitoraggio n. 2/2000 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

¹⁰ Le caratteristiche strutturali dei diversi schemi prima descritti si riflettono del resto in una scarsa sensibilità ciclica della spesa per ammortizzatori. Gli interventi propri del modello che si è definito "industriale" sono sensibili al ciclo industriale, specie per quanto riguarda la CIG ordinaria, ma le lunghe durate dei trattamenti che si determinano nel sovrapporsi dei diversi schemi inducono una forte persistenza nell'evoluzione della spesa. L'evoluzione del modello "stagionale" appare dominata da fattori strutturali più che da quelli ciclici.

¹¹ Gli interventi più generosi del modello industriale sono del resto finanziati da contribuzioni consistenti - 2,2 per cento della retribuzione lorda per la CIG ordinaria (1,9 per le imprese con 50 o meno dipendenti), 1,2 per cento per la CIG straordinaria (0,3 a carico del lavoratore), 0,3 per cento per la mobilità (le contribuzioni per CIGs e mobilità si azzerano per le imprese sotto i 15 dipendenti che non rientrano nel campo di applicazione di tali strumenti). L'avanzo del complesso delle prestazioni qui individuate come modello "industriale" tende ad annullarsi tenendo conto dei prepensionamenti, per definizione a carico della fiscalità generale essendo privi di contribuzioni, e che in prevalenza interessano sottocomparti dell'industria e dei trasporti.

tipo generale). Un attento ridisegno dei criteri di accesso appare inoltre importante, specie in caso di (doveroso) innalzamento della generosità dei trattamenti di base, per tutelare gli equilibri finanziari del sistema, posti a rischio da trend come quello nei requisiti ridotti extra-agricoli o dalla presenza di squilibri sistematici, come lo sbilancio permanente dei trattamenti agricoli. L'uso d'integrazione permanente al reddito di schemi formalmente disegnati come assicurativi appare infine distorsivo, oltre che poco trasparente, quelle esigenze di sostegno ai redditi bassi e precari essendo meglio affrontabili per altra via.

IV.1.3 La riforma del sistema previdenziale

Nel corso dei prossimi decenni la popolazione italiana sarà soggetta a un marcato processo di invecchiamento, che avrà implicazioni rilevanti sulla finanza pubblica e, in modo particolare, sulla spesa per pensioni.

La spesa pensionistica in Italia è circa 4 punti percentuali di PIL superiore rispetto alla media europea. Si prevede, inoltre, che essa aumenterà progressivamente nei prossimi decenni, per effetto dell'invecchiamento della popolazione, fino a raggiungere un massimo di 16 punti percentuali di PIL nel 2031.

Nonostante la vita attesa della popolazione italiana sia in costante aumento, il tasso di partecipazione al mercato del lavoro degli individui più anziani ha subito una riduzione significativa. Nel 2001 il numero di occupati tra i 55 ed i 64 anni di età sul totale della forza lavoro è stato pari al 28 per cento, mentre la media europea si aggirava intorno al 38,2 per cento. Nell'ultimo Piano di Azione Nazionale sull'occupazione il Governo si è, pertanto, posto l'obiettivo di un significativo aumento di tale variabile.

La riforma del sistema previdenziale sarà orientata a migliorare i livelli di equità sociale, a innalzare l'età effettiva di pensionamento e il tasso di partecipazione degli anziani, e a stimolare significativamente lo sviluppo della previdenza complementare in linea con quanto richiesto dalla Commissione Europea in sede di Indirizzi di Massima di Politica Economica. Nel riformare il sistema previdenziale il Governo terrà conto dei riflessi in termini di competitività Paese, costo del lavoro e sviluppo dell'occupazione al fine di garantire un funzionamento efficiente del sistema pensionistico.

Per quanto concerne l'obiettivo di una maggiore equità sociale, il Governo ha già provveduto a incrementare le pensioni minime, attraverso l'approvazione del Disegno di Legge Finanziaria 2002, che ha elevato il livello minimo di prestazione

previdenziale a 516 Euro mensili. Tale provvedimento si è mosso nella direzione di garantire una maggiore giustizia sociale in favore delle fasce più bisognose della popolazione anziana.

Sempre nell'ambito del pilastro previdenziale pubblico, la Legge Delega in materia previdenziale punta al riequilibrio delle aliquote contributive, al riordino degli enti previdenziali nella direzione dell'efficienza, e alla liberalizzazione dell'età di pensionamento al fine di aumentare il tasso di partecipazione al mercato del lavoro da parte degli anziani. A quest'ultimo proposito vengono previsti incentivi di natura fiscale e contributiva che rendano più conveniente la continuazione dell'attività lavorativa per gli individui che abbiano maturato i requisiti minimi di pensionamento. In questo filone si inserisce anche il provvedimento che introduce la certificazione del conseguimento del diritto alla pensione al momento della maturazione dei requisiti. Nell'ambito della delega il Governo procederà anche alla progressiva abolizione del divieto di cumulo tra pensione e redditi da lavoro, eventualmente fruibile al conseguimento di requisiti superiori a quelli minimi per il pensionamento. Tale provvedimento rappresenterebbe un ulteriore incentivo a posticipare il momento della pensione. La progressiva abolizione del cumulo è anche volta a favorire l'emersione del lavoro sommerso dei pensionati, obiettivo che verrebbe perseguito anche con l'adozione di ulteriori misure, di natura specifica, in linea con quelle previste dalla normativa sull'emersione del sommerso.

Con riferimento allo sviluppo della previdenza complementare, la legge delega prevede specifiche misure di sostegno, tra cui la destinazione ai fondi pensione delle risorse del nuovo trattamento di fine rapporto (TFR); la riforma della disciplina fiscale per ampliare la deducibilità della contribuzione ai fondi pensione; la revisione, in senso più favorevole, della tassazione dei rendimenti delle forme pensionistiche complementari, anche nell'ottica di una maggiore armonizzazione europea. Inoltre, verrà definita la riduzione delle aliquote contributive, dovute dal datore di lavoro sulle nuove assunzioni a tempo indeterminato, dai 3 ai 5 punti percentuali. Considerato il ruolo cruciale che la previdenza complementare ricoprirà nell'accrescere i livelli di efficienza dei mercati finanziari, il Governo intende inoltre perfezionare l'omogeneità del sistema di vigilanza sull'intero settore e semplificare le procedure amministrative.

Riquadro: LE TENDENZE DI MEDIO-LUNGO PERIODO DEL SISTEMA PENSIONISTICO ITALIANO

La "previsione 2002" del sistema pensionistico obbligatorio sconta gli effetti delle modifiche al quadro normativo-istituzionale introdotte dalla legge finanziaria per il 2002 e, in particolare, ingloba l'aumento a 516 euro previsto per le pensioni minime. Riguardo al quadro macroeconomico, essa conferma le ipotesi sulla produttività e sulle dinamiche occupazionali adottate nella precedente previsione. In particolare, la produttività per occupato si attesta attorno all'1,8 per cento medio annuo (2 per cento a partire dal 2026 e gradualmente crescente verso tale valore negli anni precedenti) mentre le ipotesi relative al mercato del lavoro dello scenario base determinano una dinamica del tasso di occupazione che passa, nella fascia di età 15-64, dal 53,5 del 2000 al 64,2 del 2050. Relativamente al quadro demografico, la previsione recepisce le ipotesi di fecondità, mortalità e flussi migratori sottostanti lo scenario centrale elaborato dall'Istat con base 2001. La dinamica endogena del PIL conseguente alle ipotesi macroeconomiche e demografiche adottate, si attesta attorno all'1,5 per cento medio annuo nell'intero periodo di previsione.

Al fine di cogliere gli andamenti di lungo periodo dei fattori che condizionano gli equilibri strutturali del sistema pensionistico (quali le trasformazioni demografiche, la modificazione della struttura dei tassi di attività e di occupazione, la dinamica di lungo periodo della produttività), per il periodo 2003-2006, lo scenario base assume, in coerenza con la scelta già operata nelle precedenti previsioni, un tasso di crescita del PIL pari a circa il 2 per cento, sostanzialmente in linea con l'andamento medio degli ultimi 20 anni.

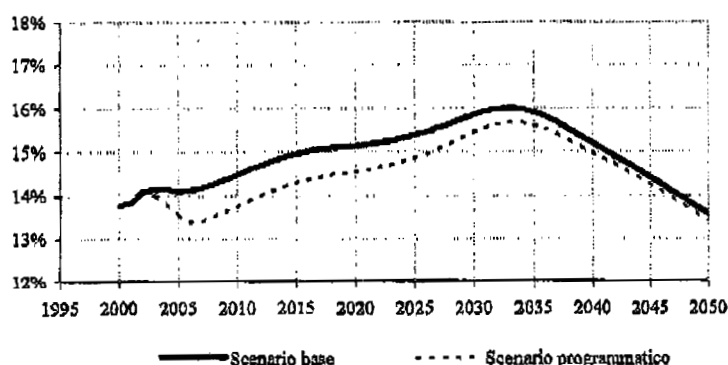
Nel lungo periodo, la "nuova" previsione del sistema pensionistico obbligatorio conferma gli andamenti ormai noti in quanto nessuno dei fattori sottostanti la dinamica strutturale del fenomeno ha subito modificazioni rilevanti per effetto delle operazioni di aggiornamento. Il rapporto fra spesa pensionistica e PIL presenta una rapida crescita nel primo trentennio di previsione dove fa registrare un incremento di oltre 2 punti percentuali di PIL passando dal 13,8 per cento del 2000 al valore massimo di 16 per cento nel 2033. Dopodiché decresce rapidamente attestandosi al 13,6 per cento nel 2050. La dinamica dei primi 15 anni, fatta eccezione per il primo quinquennio, è dovuta quasi esclusivamente ad un aumento del numero di pensioni in presenza di una sostanziale invarianza del rapporto fra pensione media e produttività. Tale ultimo rapporto decresce nella parte centrale del periodo di previsione per effetto dell'introduzione graduale del sistema di calcolo contributivo (regime misto) provocando un rallentamento della crescita della spesa pensionistica. Nell'ultima fase, il rapporto spesa per pensioni/PIL cala rapidamente con il passaggio dal sistema di calcolo misto a quello contributivo in presenza di un rallentamento, prima, e di una inversione di tendenza, poi, del rapporto fra numero

di pensioni e numero di occupati. Quest'ultimo fenomeno consegue alla progressiva eliminazione per morte delle generazioni del baby boom.

Rispetto alla precedente previsione, si registra un aumento del rapporto spesa/PIL nella parte centrale e finale del periodo di previsione in gran parte dovuto all'aumento delle pensioni minime di cui si è detto. Nella prima parte del periodo di previsione, tale effetto è più che compensato dalla riduzione del numero di pensioni di vecchiaia conseguente alla revisione della base assicurativa del FPLD e delle gestioni dei lavoratori autonomi recentemente effettuata dall'INPS. Tale riduzione è dovuta sostanzialmente ai minori flussi di pensionamento di vecchiaia generati dalla componente "silente" della base assicurativa (si tratta degli assicurati portatori di diritti pensionistici che non hanno contribuito al sistema nell'anno di riferimento) la quale è risultata ridimensionata, rispetto ai livelli contemplati nella precedente base dati, proprio nelle fasce di età ed anzianità contributiva compatibili con l'accesso al pensionamento di vecchiaia del primo decennio di previsione.

La curva tratteggiata indica, invece, l'andamento del rapporto fra spesa pensionistica e PIL, qualora si scontino le politiche programmate in termini di crescita occupazionale e di andamento della produttività inglobate nel presente DPEF per il periodo 2003-2006.

Spesa pubblica per pensioni in % PIL



LE TENDENZE DI MEDIO-LUNGO PERIODO DEL SISTEMA SANITARIO ITALIANO

La "previsione 2002" del rapporto fra spesa sanitaria pubblica e PIL è stata effettuata sulla base delle indicazioni metodologiche concordate nell'ambito del gruppo di lavoro per l'analisi delle conseguenze dell'invecchiamento demografico costituito presso il Comitato di Politica Economica del Consiglio Ecofin (EPC-WGA).

In particolare, l'evoluzione di medio-lungo periodo della spesa sanitaria viene espressa in funzione di tre fattori. Il primo misura la variazione della spesa imputabile all'evoluzione per età e sesso della popolazione; il secondo esprime l'effetto della modificazione della struttura dei consumi specifici per età, sesso e tipologia di prestazione; il terzo misura la variazione della spesa sanitaria nell'ipotesi di invarianza della struttura demografica e dei consumi specifici. Più precisamente, quest'ultimo fattore esprime l'evoluzione del consumo di un generico individuo a prescindere dalla sua appartenenza ad una certa classe di bisogno sanitario specificata in funzione dell'età e del sesso (consumo pro capite standardizzato).

Coerentemente con le scelte metodologiche adottate dall'EPC-WGA, la struttura dei consumi specifici è stata assunta costante per l'intero periodo di previsione, mentre il consumo pro capite standardizzato è stato ipotizzato evolvere in linea con il PIL pro capite. Tuttavia, per il periodo 2002-2006, in parziale deroga alle indicazioni metodologiche sopra indicate, la previsione della spesa sanitaria è stata effettuata tenendo conto degli effetti finanziari conseguenti all'accordo fra Stato e Regioni dell'8 agosto 2001, delle misure di contenimento già previste dalla normativa vigente e delle risultanze del sistema informativo della Sanità relative al quarto trimestre del 2001.

Per quanto attiene alla definizione delle variabili del quadro demografico e macroeconomico dello scenario base, le ipotesi adottate ricalcano esattamente quelle sottostanti la previsione della spesa pensionistica (cfr. box: tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano).

La previsione del rapporto fra spesa sanitaria pubblica e PIL, nelle ipotesi dello scenario base (curva continua), mostra una crescita piuttosto regolare fino al 2035. Solo nell'ultimo quindicennio il ritmo di crescita presenta una flessione per le ben note ragioni demografiche (uscita per morte delle generazioni del baby boom). Nell'intero periodo di previsione, il rapporto si incrementa di 1,9 punti percentuali passando dal 6,0% del 2001 al 7,9% del 2050.

La crescita prevista della spesa sanitaria pubblica potrà essere contrastata efficacemente solo con l'adozione di politiche economiche finalizzate a ridurre il consumo pro capite standardizzato in misura sufficiente a compensare l'espansione dei consumi imputabile all'invecchiamento demografico. Tale riduzione risulta, però, di proporzioni consistenti se valutata in termini di PIL pro capite. Ciò significa che per soddisfare i bisogni sanitari di ciascun cittadino si disporrà di un ammontare di risorse, in rapporto a quelle complessivamente prodotte, notevolmente inferiore a quello attuale. Per cui, sarà necessario aumentare in modo significativo l'efficienza e l'efficacia del sistema sanitario pubblico per evitare un peggioramento progressivo del livello di "benessere sanitario" raggiunto.

L'analisi della dinamica della spesa sanitaria per macrofunzioni evidenzia una crescita della componente long term care percentualmente più rilevante rispetto alla componente acute, secondo una tendenza comune a molti altri paesi economicamente avanzati. Tuttavia, occorre segnalare che l'incidenza della long term care risulta assai limitata in Italia (circa il 10% del totale della spesa sanitaria pubblica) a differenza dei paesi del nord Europa.

L'attuazione delle politiche programmate in termini di crescita occupazionale e di andamento della produttività inglobate nel presente DPEF produce gli effetti indicati dalla curva tratteggiata riportata nella figura. In particolare, la maggiore crescita economica assunta in tale scenario per il periodo 2003-2006 si traduce in una riduzione iniziale del rapporto fra spesa sanitaria e PIL la quale risulterà acquisita, in modo pressoché costante, per l'intero periodo di previsione.

Spesa sanitaria pubblica in % PIL

