

\\ 487 \\

**Modelli di finanziamento di un fondo pubblico  
per la non autosufficienza**

di

Massimo Baldini<sup>°</sup>

e

Luca Beltrametti\*

Aprile 2005



<sup>°</sup> Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia e  
CAPP, Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche

\* Università di Genova

e-mail: [baldini.massimo@unimore.it](mailto:baldini.massimo@unimore.it)

e-mail: [beltrame@economia.unige.it](mailto:beltrame@economia.unige.it)

# **Modelli di finanziamento di un fondo pubblico per la non autosufficienza**

## **1. Introduzione**

Nel momento in cui si progettano nuovi programmi per la non autosufficienza è utile interrogarsi sulle implicazioni distributive di modalità alternative di finanziamento. Questa esigenza appare particolarmente forte nel caso in cui si consideri la possibilità di creare uno specifico fondo per la non autosufficienza dotato di sue proprie entrate finanziarie in alternativa rispetto al mero potenziamento degli istituti esistenti. Nel caso della creazione di un nuovo, specifico, fondo per la non autosufficienza si pone infatti in modo decisivo il problema del consenso sociale intorno alla istituzione di un nuovo programma dello stato sociale: tale consenso dipende dalla sua equità complessiva. In effetti, l'opzione in favore di un fondo per la non autosufficienza si giustifica proprio per la sua capacità di essere equa e trasparente sotto il profilo distributivo. Infatti, i principali argomenti a sostegno della creazione di un Fondo specifico sono i seguenti:

i) L'accorpamento sotto un'unica posta di bilancio di tutte le risorse oggi destinate all'assistenza delle persone non autosufficienti rappresenterebbe non solo un'occasione di razionalizzazione degli interventi ma soprattutto garantirebbe la trasparenza complessiva nell'uso delle risorse pubbliche. Ciò può comportare la disponibilità dei contribuenti a destinare maggiori risorse alla non autosufficienza. La creazione di un fondo ad hoc può inoltre garantire una maggiore stabilità e certezza nel tempo di tali risorse.

---

♦ *Questo saggio, svolto nell'ambito di un progetto ex art. 12 legge 229/99: "Finanziare i costi per il long-term care: strumenti, previsioni, esperienze", coordinato dal prof. Cristiano Gori, promosso dal Ministero della Salute e dalla Regione Lombardia, verrà pubblicato in un volume edito da Il Mulino nella collana della Fondazione Smith-Kline.*

ii) E' anche possibile che alla maggiore trasparenza delle politiche si associ una maggiore esigibilità dei diritti per i cittadini: ciò è storicamente accaduto in occasione dell'attivazione dei fondi per la non autosufficienza in Germania (1996), Lussemburgo (1998) e Giappone (2001)<sup>1</sup>.

iii) La trasparenza nel funzionamento del Fondo può anche comportare il superamento dell'attuale eterogeneità di prestazioni che sono erogate a livello locale (soprattutto a livello comunale e di distretti socio-sanitari): la dimensione nazionale e/o regionale del Fondo dovrebbe essere garanzia di maggiore equità (pari diritti a parità di bisogno).

iv) La presenza di un Fondo potrebbe/dovrebbe consentire al soggetto che gestisce il programma di adottare un orizzonte temporale di programmazione più lungo di quello associato alle attuali politiche che sono spesso finanziate anno per anno e finiscono spesso per assumere una posizione residuale nell'ambito delle politiche di bilancio delle pubbliche amministrazioni. Infatti, poiché il progressivo aggravamento dei bisogni è in larga misura riconducibile alla transizione demografica in atto (invecchiamento progressivo della popolazione, soprattutto della fascia 75+), è necessario che i problemi di equilibrio finanziario dei diversi programmi attivati siano affrontati con un orizzonte temporale medio-lungo (vedi sopra).

Il presente lavoro illustra brevemente (par. 2) le caratteristiche più rilevanti delle modalità di finanziamento dei fondi per la non autosufficienza tedesco, lussemburghese e giapponese: in particolare, si analizzano contributi specifici che sono caratterizzati dalla presenza di tetti contributivi (Germania) o di soglie di esenzione per i cittadini più giovani (Giappone).

Utilizzando il modello di simulazione Mapp02 (vedi Baldini, 2000) opportunamente aggiornato nei dati e negli aspetti istituzionali relativi alle riforme del sistema fiscale intervenute sino alla finanziaria 2005 compresa, nel par. 3 si valutano gli effetti

---

<sup>1</sup> Per gli aspetti più generali vedi Ikegami e Cambell (2002) ed i vari contributi in Ranci (2001). Con riferimento specifico alla Germania vedi Pavolini (2001), con riferimento al Lussemburgo vedi Feider et al (1999) e con riferimento al Giappone vedi Campbell e Ikegami (2003). Per un interessante confronto tra l'esperienza tedesca e quella giapponese, vedi Campbell (2002).

distributivi, sia in termini di diseguglianza, sia tra le generazioni delle modalità alternative di finanziamento sopra ricordate.

## **2 Alcune esperienze internazionali: una sintesi**

Come è ben noto, le risorse per finanziare politiche per la non autosufficienza possono derivare da: i) risparmi su altri capitoli della spesa pubblica; ii) maggiorazione di tributi pre-esistenti; iii) nuovi tributi specifici. Ovviamente le tre modalità non si escludono a vicenda.

L'ipotesi di reperire risorse rilevanti per la non autosufficienza attraverso risparmi su altri capitoli della spesa pubblica trova un limite di ordine generale nelle attuali difficoltà della finanza pubblica ed un limite più specifico nel fatto che le dinamiche di crescita della spesa per assistenza, della spesa pensionistica e della spesa sanitaria sono tutte in larga misura riconducibili alle dinamiche demografiche. In altri termini, essendo le maggiori necessità di finanziamento della non autosufficienza fortemente correlate con altre componenti della spesa associate alle senilizzazione della società, appare difficile pensare di poter trasferire risorse significative dalla sanità e dalla previdenza verso la non autosufficienza.

I programmi attivati nei principali paesi industrializzati hanno modalità di finanziamento molto eterogenee. Il presente paragrafo *non* ha l'obiettivo di fornire una rassegna completa di tali esperienze ma si propone di evidenziare alcune opzioni alternative allo scopo di meglio collocare la successiva analisi delle implicazioni di scelte alternative riferite al caso italiano.

In *Germania*, il fondo per la non autosufficienza (operativo dal 1996) è integralmente finanziato dal contributo obbligatorio: non vi è alcun ruolo per la fiscalità generale né per la compartecipazione dei beneficiari. Il contributo obbligatorio (1,7% del reddito) ha le seguenti caratteristiche: a) nel caso dei lavoratori dipendenti è per metà a carico dei datori di lavoro<sup>2</sup>; b) vi è un tetto alla contribuzione: è esente la quota di

---

<sup>2</sup> La legge istitutiva del fondo ha previsto che l'introduzione del fondo debba essere "a costo zero" per le imprese: in tutti i Länder (tranne la Sassonia) le parti sociali hanno convenuto di porre la metà del

redditi mensili superiore a €3.375; c) sono soggetti al contributo obbligatorio tutti i lavoratori ed i pensionati <sup>3</sup> e le fattispecie per l'esonero dalla contribuzione sono ben definite<sup>4</sup>. E' interessante il fatto che una sentenza della Corte Costituzionale Federale ha accolto il principio che la contribuzione al fondo per la non autosufficienza debba essere maggiore per le persone senza figli rispetto alle persone con figli: è opinione diffusa<sup>5</sup> che l'aumento del contributo per chi non ha figli possa aiutare a garantire l'equilibrio di lungo termine del sistema.

Nel *Lussemburgo* è stato introdotto nel 1998 un fondo per la non autosufficienza simile a quello tedesco sotto molti profili ma con modalità di finanziamento più articolate. In particolare, si hanno tre fonti di finanziamento: una contribuzione statale, una contribuzione speciale a carico dei "grandi consumatori di elettricità" ed una contribuzione degli assicurati; inoltre, pur in un contesto a ripartizione, viene istituito un fondo di riserva pari al 10-20% del montante annuale delle spese correnti. Il contributo statale nel 2003 era pari al 42% circa delle spese totali del fondo; tale contributo è destinato prevalentemente al finanziamento delle strutture di ricovero statali o alla copertura delle eventuali perdite di

---

contributo a carico dei datori di lavoro in cambio dell'eliminazione di una festività retribuita. In Sassonia invece la festività non è stata soppressa e le imprese pagano un'aliquota dello 0,35% (1,35% a carico del lavoratore).

<sup>3</sup> Qualora la figura del datore di lavoro non sussista, gli oneri relativi sono posti a carico: per i lavoratori autonomi del lavoratore stesso, per i pensionati dell'ente previdenziale che eroga la pensione, per chi beneficia di sussidi di malattia delle Casse Mutue e per i disoccupati dell'Ufficio federale del lavoro. Coloro che godono già di sussidi assistenziali sono tenuti a versare solo la metà dei contributi stabiliti ed hanno diritto alla metà delle prestazioni dei fondi di assistenza. Sono inoltre inclusi nell'obbligo di contribuzione i soggetti che abbiano stabilito domicilio o residenza in Germania qualora non si siano tutelati contro le malattie né presso enti previdenziali pubblici, né presso una compagnia privata purché percepiscano trattamenti sanitari in base alla legge nazionale sull'assistenza

<sup>4</sup> Sono esonerati dal pagamento dei contributi: i figli e coniugi ed i coniugi a carico (se il loro reddito non supera €340, i figli sono tutelati fino alla maggiore età, o fino ai 23 anni se disoccupati o fino ai 25 anni se studenti), il coniuge titolare di una pensione di reversibilità, l'orfano di un pensionato fino al raggiungimento della maggiore età, i percettori di assegni di maternità e familiari solo per il periodo in cui ne beneficiano ed i non autosufficienti che usufruiscono di assistenza a tempo pieno e di altre prestazioni previste dalla legge sulla previdenza. Sono esclusi dall'obbligo contributivo anche coloro che abbiano stabilito residenza o domicilio in uno stato straniero che non preveda norme reciproche e coloro che - non essendo soggetti da almeno 10 anni ad obblighi assicurativi - abbiano intrapreso un'attività che, pur soggetta ad obbligo di iscrizione al fondo previdenziale di assistenza, non sia rilevante economicamente; possono essere esonerati coloro che ne presentino richiesta se in possesso di una polizza assicurativa presso una compagnia privata che preveda prestazioni equivalenti a quelle dell'assicurazione obbligatoria.

<sup>5</sup> Vedi "Brief Outline of the German Long-Term Care Insurance System" reperibile sul sito del ministero tedesco della salute e delle politiche sociali ([www.bmgs.de](http://www.bmgs.de)).

esercizio dovute alla prestazioni di assistenza erogate in ottemperanza alle convenzioni che lo Stato stipula con organismi operanti nel settore dell'assistenza domiciliare<sup>6</sup>. Il contributo speciale a carico del settore dell'energia elettrica consiste nei 2/3 di un aumento del 3,5% del canone a carico del settore (circa 1,6% del fabbisogno nel 2003).

La contribuzione specifica a carico dei cittadini assicurati (circa 55% del fabbisogno nel 2003) consiste in un contributo pari all'1% dei redditi da lavoro<sup>7</sup> e da capitale; non ci sono massimali contributivi. Altre due fonti di finanziamento minori intervengono nella copertura dei costi dell'assicurazione di dipendenza (per complessivo 1,7% del fabbisogno nel 2003): gli interessi percepiti dall'investimento a breve periodo del fondo di riserva e le risorse ottenute in applicazione del principio di responsabilità civile<sup>8</sup>.

In *Giappone*, l'assicurazione pubblica per la non autosufficienza è finanziata per il 50% dai contributi obbligatori a carico dei cittadini, per il 25% dal governo centrale, per il 12,5% ciascuno dalle prefetture e dai governi locali. I beneficiari delle prestazioni sono chiamati a compartecipare per il 10% al costo delle prestazioni ricevute. Sono soggetti a contribuzione solo i cittadini con più di 40 anni<sup>9</sup>: il premio assicurativo (questo è il termine usato) per le persone con più di 65 anni è fissato dai comuni con una certa progressività rispetto al reddito; per le persone tra i 40 ed i 64

---

<sup>6</sup> Lo Stato concede anche agevolazioni finanziarie alle strutture convenzionate affinché queste attuino gli adeguamenti necessari in seguito all'applicazione dell'assicurazione di dipendenza. L'assicurazione di dipendenza ha introdotto rilevanti novità nel finanziamento delle strutture di cura. Prima della sua entrata in vigore, lo Stato partecipava direttamente al finanziamento delle strutture; con l'assicurazione di dipendenza vengono invece finanziate le prestazioni di cui necessitano i non autosufficienti, valutate caso per caso.

<sup>7</sup> Anche per i lavoratori dipendenti l'intero contributo è a carico del lavoratore. La legge prevede una riduzione (su base mensile) del contributo, pari ad un quarto del salario sociale minimo, nei confronti di chi percepisce un reddito nell'ambito della sicurezza sociale (pensione, indennità di malattie, altre indennità).

<sup>8</sup> Un terzo che causa danni ad un assistito è tenuto a rispondere di questi; l'ammontare del danno viene corrisposto al gestore dell'assicurazione di dipendenza almeno fino alla concorrenza delle prestazioni necessarie e di tutti gli elementi di danno coperti dall'assicurazione di dipendenza. Il presupposto è che la non autosufficienza spesso è la conseguenza di un incidente: se questo incidente è causato da un terzo, allora interviene il principio della responsabilità civile.

<sup>9</sup> Si tratta in effetti di un fondo per la non autosufficienza concepito espressamente per far fronte ai problemi posti dall'invecchiamento della popolazione: beneficiarie delle prestazioni sono infatti le persone con più di 65 anni (indipendentemente dalla causa della non autosufficienza) e le persone tra i 40 ed i 64 anni (ma limitatamente a non autosufficienza riconducibile a demenza o patologie associate ad invecchiamento precoce).

anni l'ammontare del premio è invece fissato dal soggetto che gestisce l'assicurazione sanitaria.

*In sintesi*, la breve rassegna internazionale condotta evidenzia molti aspetti che costituiscono rilevanti spunti per il dibattito italiano: è opportuno finanziare un programma per la non autosufficienza con un contributo specifico oppure con la fiscalità generale? In quale combinazione? E' desiderabile che – nel caso di contributo specifico – vi sia un massimale contributivo e/o un limite di età al di sotto del quale si ha esenzione contributiva?

Allo scopo di fornire elementi utili per rispondere a queste domande utilizziamo il modello di microsimulazione del Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche dell'Università di Modena e Reggio Emilia (Capp) per valutare con riferimento alla realtà italiana le implicazioni delle diverse opzioni alternative.

### **3. Fiscalità generale o contribuzione specifica?**

#### **3.1 Aspetti generali**

L'ipotesi di ricorso alla fiscalità generale (con eventuale ricorso ad addizionali su tributi esistenti) presenta vari vantaggi: si impongono ai cittadini bassi costi in termini di tempo, è relativamente facile stimare il gettito e soprattutto si ha un notevole contenimento dei costi di riscossione ed accertamento grazie alla possibilità di utilizzare una struttura amministrativa preesistente. Principale svantaggio di questa ipotesi è proprio l'impossibilità di prevedere tetti contributivi e soglie di esenzione diverse rispetto a quelle proprie del tributo di riferimento. In particolare, la previsione di un tetto contributivo rafforza la natura "assicurativa" del tributo dal momento che enfatizza una relazione di corrispettività ("sinallagma") tra valore del tributo e valore della controprestazione.

Una ragione per giustificare il ricorso a forme di contribuzione specifica può consistere nella volontà di correggere elementi di iniquità tra le generazioni che sono impliciti nel ricorso alla fiscalità generale.

Tutti i principali programmi dello stato sociale (dalle pensioni alla sanità) hanno importanti effetti distributivi tra le generazioni. Nell'attuale fase del dibattito si manifestano due aspetti che giustificano un attento interesse alla questione: da un lato si discute sul (reale o presunto) eccesso di trasferimenti a favore delle generazioni più anziane nell'ambito dei programmi esistenti; d'altra parte l'evoluzione demografica e sociale evidenzia la necessità di nuovi programmi per la non autosufficienza che vedrebbero gli anziani tra i principali beneficiari.

Il problema dell'equità intergenerazionale è intrinsecamente associato al problema della sostenibilità: mentre un programma sostenibile dal punto di vista finanziario può essere sia equo che iniquo, al contrario un programma che *non* sia sostenibile è certamente iniquo dal punto di vista intergenerazionale. In altri termini, la sostenibilità finanziaria è condizione necessaria ma non sufficiente per l'equità intergenerazionale. Inoltre, come accade in altri, più noti, contesti non è solo rilevante che le dinamiche finanziarie del programma siano sostenibili ma anche che gli agenti economici percepiscano come credibili le informazioni circa la sostenibilità del sistema.

In primo luogo, la questione dell'equità tra le generazioni attiene l'eventualità di correlare il finanziamento individuale di programmi per la non autosufficienza rispetto all'età del cittadino. Nelle polizze individuali LTC di tipo privato si ha inevitabilmente una correlazione positiva tra livello del premio ed età dell'assicurato: ciò riflette la necessità per l'assicuratore di imporre un premio adeguato rispetto al livello del rischio. Nel caso invece di polizze collettive, è possibile anche in ambito privato eliminare o attenuare la correlazione tra età individuale e premio (vedi Rebba in questo volume).

Con riferimento ai programmi pubblici presenti nei diversi paesi, si ha sempre una contribuzione indipendente dall'età<sup>10</sup>: in presenza di un obbligo contributivo, ciò non riflette necessariamente una redistribuzione tra le generazioni se si fa riferimento all'intero ciclo di vita. In effetti, occorre distinguere tra una fase transitoria iniziale e

---

<sup>10</sup> In realtà anche in Giappone – pur con la sopra ricordata esenzione dalla contribuzione per i cittadini con meno di 40 anni – non si ha per i cittadini chiamati a pagare una correlazione tra l'entità del premio e l'età. Al contrario, il livello del premio dipende dal reddito.



la situazione di equilibrio “a regime”. Nella *fase transitoria iniziale*, si hanno alcune generazioni di persone anziane al momento dell’avvio del fondo che ricevono un trattamento particolarmente vantaggioso: esse hanno diritto ad una copertura molto ampia pur a fronte di pagamenti contenuti ed effettuati per un numero di anni relativamente piccolo. Nella *fase “a regime”* invece tutte le generazioni ricevono lo stesso trattamento: in un primo periodo della loro vita pagano un contributo superiore a quello equo dal punto di vista attuariale mentre nel periodo successivo pagano un contributo inferiore rispetto a quello equo.

E’ evidente che la sostenibilità finanziaria del programma (e quindi la credibilità della “promessa” fatta alle giovani generazioni di avere diritto nel futuro allo stesso livello di prestazioni pur continuando a pagare il livello di contribuzione corrente) svolge in questo contesto un ruolo cruciale. Infatti un giovane può trovare accettabile una situazione nella quale paga per un periodo iniziale della propria vita una contribuzione maggiore rispetto a quella equa in senso attuariale solo se ha la certezza che in una seconda fase della propria vita pagherà una contribuzione sufficientemente inferiore rispetto a quella attuarialmente equa. Al contrario, se la/il giovane si aspetta che la contribuzione sia destinata a crescere nel tempo allora essa/o giudicherà iniquo sin dall’inizio lo schema. In questa prospettiva l’esclusione dall’obbligo contributivo dei cittadini con meno, per esempio, di 40 anni può assumere la valenza di un alleggerimento dei requisiti di credibilità del sistema: accorciandosi l’orizzonte temporale rilevante, i problemi di credibilità delle politiche (e quindi di consenso intorno a queste) risultano meno gravi.

Chiariti i motivi per i quali potrebbe essere opportuno introdurre un contributo specifico, si pone il problema di definirne le caratteristiche, a partire dalla scelta della base imponibile e della struttura delle aliquote.

Per la definizione della base imponibile vi sono molte alternative disponibili; le due più immediate riguardano o una addizionale all’Irpef, o un nuovo contributo sociale sui soli redditi da lavoro. Non riteniamo tuttavia realistica questa seconda ipotesi, dato il livello già molto alto che i contributi sociali hanno raggiunto nel nostro paese, e la generale tendenza in corso verso una riduzione, per quanto possibile, del cuneo fiscale

sul lavoro, imposta dal processo di globalizzazione. Un contributo sui soli lavoratori esenterebbe inoltre proprio i soggetti a maggiore rischio.

Resta la possibilità di una addizionale all'Irpef, che si andrebbe ad aggiungere a quelle regionale e comunale già esistenti.

In questo lavoro consideriamo anche un tributo legato ad una diversa base imponibile, cioè l'Ise, l'indicatore della situazione economica familiare, in pratica una misura che, a fianco del reddito, considera anche il valore del patrimonio mobiliare ed immobiliare della famiglia.

Il ricorso all'Ise avviene – come è noto – principalmente per ridurre le iniquità associate alla presenza di una importante evasione sui redditi in situazioni nella quali sia più difficile occultare cespiti patrimoniali rispetto ai redditi. Tuttavia un'ipotetica imposta proporzionale all'Ise<sup>11</sup> avrebbe anche la caratteristica – meno discussa in letteratura – di colpire le diverse generazioni in modo diverso rispetto all'imposta sui redditi. Infatti, gli anziani possiedono mediamente patrimoni più ingenti rispetto ai giovani, in virtù del normale processo di accumulazione del patrimonio nel ciclo di vita: il maggior contributo non colpirebbe le persone in quanto anziane (e quindi in quanto persone “deboli”, soggette ad un rischio di non autosufficienza più elevato) ma in quanto persone “ricche” (e quindi “forti”).

In questo modo risulterebbe anche fortemente accentuato il carattere assicurativo del tributo: a contribuire ad una parte molto significativa del gettito totale sarebbero proprio i soggetti più esposti al rischio della non autosufficienza. Si noti che l'introduzione di un nuovo contributo previdenziale, commisurato ai redditi da lavoro e da pensione, avrebbe un effetto distributivo opposto: dal momento che i redditi da lavoro sono superiori alle pensioni, la quota maggiore del contributo totale proverrebbe proprio dai lavoratori, cioè le persone meno soggette al rischio. Un contributo legato all'Ise presenta quindi il duplice vantaggio di chiamare ad un maggiore impegno finanziario proprio le persone: i) più esposte al rischio; ii) più

---

<sup>11</sup> Un'imposta di questo tipo non esiste a nostra conoscenza in alcuna legislazione; tuttavia un contributo di importo determinato con riferimento all'Ise è previsto nei due disegni di legge che introducono un fondo provinciale per la non autosufficienza nelle Province Autonome di Trento e di Bolzano. Tali disegni di legge sono all'esame dei rispettivi consigli provinciali.

economicamente “forti”, perché titolari in media di più elevati stock patrimoniali rispetto ai giovani.

Nei paragrafi che seguono si considera l'ipotesi di un tributo proporzionale all'Ise: *non* si intende proporre l'introduzione nel nostro paese di un siffatto tributo, ma l'analisi delle implicazioni di una tale ipotesi appare tuttavia interessante sotto il profilo teorico e rispetto alla più generale necessità di comprendere meglio le caratteristiche dell'Ise. In sede di applicazione concreta, se non si ritiene praticabile l'adozione diretta dell'Ise, si potrebbero in alternativa raccogliere alcune informazioni sul patrimonio nella dichiarazione Irpef, che già include i redditi catastali.

### **3.2 Le ipotesi circa i due tributi alternativi considerati**

Nei paragrafi che seguono si analizzano le implicazioni distributive di due tributi alternativi: una addizionale all'Irpef ed un ipotetico tributo proporzionale all'Ise. Gli effetti redistributivi dei due prelievi sulle famiglie italiane vengono valutati sulla base della distribuzione di due indicatori di “benessere” economico: il reddito disponibile equivalente e l'Ise stesso. Per ottenere il reddito disponibile equivalente è sufficiente dividere il reddito disponibile familiare, somma di tutte le entrate monetarie della famiglia al netto delle imposte dirette, per una scala di equivalenza, che ha l'obiettivo di rendere confrontabili i redditi percepiti da famiglie di diversa composizione. La scala scelta è quella utilizzata nel nostro paese per il calcolo dell'Ise, ed è data dal numero dei componenti il nucleo familiare elevato all'esponente 0,65. Il reddito disponibile equivalente è quindi dato dalla seguente formula:

$$Y_{eq} = \frac{YD}{scala},$$

dove  $YD$  è il reddito disponibile familiare monetario e  $scala = (\text{numero componenti})^{0,65}$ . L'Indicatore della Situazione Economica costituisce un tentativo, in

atto ormai da qualche anno<sup>12</sup>, di tener conto, nella valutazione delle condizioni economiche delle famiglie, non solo del loro reddito, ma anche del patrimonio posseduto. La principale motivazione di ordine teorico che sta alla base dell'introduzione di questo indicatore consiste nell'osservazione che il possesso di un patrimonio conferisce al soggetto un benessere, inteso in termini di status e di sicurezza, aggiuntivo a quello ricavato dal semplice flusso di reddito che deriva dal patrimonio stesso. A parità di reddito monetario, chi possiede un patrimonio superiore gode di una migliore situazione economica, e quindi dovrebbe essere tassato di più e/o dovrebbe essere penalizzato nell'accesso a servizi pubblici a prezzi agevolati, in un contesto di risorse scarse. In breve, l'Ise si ottiene secondo questa formula:

$$ISE = \frac{Y + rPM + 0,2(PIMM + PM - F)}{scala},$$

dove  $Y$  è il reddito complessivo a fini Irpef della famiglia, comprensivo anche dei contributi previdenziali obbligatori dei lavoratori autonomi,  $r$  è il tasso di interesse medio sui titoli di stato, definito, ai fini del calcolo dell'Ise, ogni anno per decreto dal governo,  $PM$  è la consistenza del patrimonio mobiliare della famiglia,  $PIMM$  il valore del patrimonio immobiliare, e infine  $F$  rappresenta alcune franchigie<sup>13</sup> sulle componenti mobiliare e immobiliare.

Consideriamo l'impatto distributivo delle due ipotesi alternative considerate (addizionale Irpef e un ipotetico tributo che abbia l'Ise come base imponibile) e verifichiamo come il loro onere si distribuisce tra classi di reddito o di Ise.

Mentre l'addizionale all'Irpef è un tributo sicuramente definito su base individuale, perché tale è la natura dell'unità impositiva dell'imposta personale sul reddito, più controverso può essere il problema dell'applicazione di un prelievo sull'Ise: l'Ise è una misura di tenore di vita chiaramente definita a livello familiare e la legislazione

---

<sup>12</sup> L'Ise è stato introdotto nel sistema italiano di welfare con il d.lgs. 109/98, modificato dal d.lgs. 130/00.

<sup>13</sup> Si possono dedurre fino a 56000 euro dal valore catastale della prima casa, e fino a 15500 euro dal valore delle attività finanziarie.

non fornisce una definizione di “Ise individuale”, riconoscendo anzi che tutti i membri di una stessa famiglia condividono lo stesso valore dell’Indicatore. Dal punto di vista della riscossione del tributo, tuttavia, appare inevitabile la definizione di una misura individuale di Ise, proprio perché il nostro sistema tributario riconosce l’individuo e non la famiglia come unità impositiva. Occorre quindi definire chi, all’interno del nucleo, è soggetto passivo di questo tributo, e quale è la sua quota di Ise familiare su cui essa/esso deve pagare l’imposta. Abbiamo assunto che siano contribuenti dell’imposta sull’Ise tutti gli individui che possiedono un reddito complessivo positivo (cioè che sono anche contribuenti Irpef), e che il loro Ise individuale si ottenga aggiungendo al proprio reddito complessivo (diviso per la scala) una quota della componente patrimoniale dell’Ise familiare, ripartita in parti uguali tra tutti i contribuenti Irpef presenti in famiglia<sup>14</sup>.

In pratica,

$$Ise_i = \frac{Y_i}{scala} + \frac{rPM + 0,2(PIMM + PM - F)}{scala} * \frac{1}{Ncontr},$$

Dove *Ncontr* è il numero dei contribuenti Irpef presenti in famiglia.

In questo modo rendiamo individuale l’imposta sull’Ise, ed evitiamo di attribuire un onere ai soggetti privi di reddito come bambini, studenti, casalinghe.

Quando si analizza l’addizionale all’Irpef, utilizziamo come misura di benessere il più tradizionale reddito disponibile equivalente, mentre nel valutare l’imposta sull’Ise appare naturale, data la base imponibile dell’imposta, studiarne l’impatto distributivo

---

<sup>14</sup> Ovviamente, nella realtà la ripartizione del patrimonio familiare può essere molto diseguale. L’ipotesi qui fatta potrebbe in particolare sovrastimare l’Ise individuale dei giovani qualora essi risiedano nella famiglia di origine e non siano titolari di patrimonio; tuttavia, possono naturalmente verificarsi anche situazioni opposte (anziani senza patrimonio residenti in nuclei con patrimonio). Data l’indisponibilità di dati relativi alla titolarità del patrimonio mobiliare ci sembra ragionevole l’ipotesi semplificatrice qui fatta. Infatti, la componente dominante nella determinazione dell’Ise (75% in media) è rappresentata dal reddito che nella nostra ipotesi viene imputato al singolo percettore. Un approccio alternativo avrebbe potuto imputare a ciascun individuo *anche* la componente patrimoniale in proporzione al reddito oppure in proporzione alla quota di patrimonio immobiliare posseduta; anche queste ipotesi ci appaiono ad hoc e non modificherebbero comunque in modo sostanziale i risultati. Ad esempio, ripartendo il patrimonio in proporzione al reddito, l’Ise medio imputabile alle persone con meno di 40 anni diminuirebbe solo dell’1,5%.

in termini della stessa distribuzione dell'Ise. Tutte le grandezze monetarie sono calcolate a prezzi 2005.

### **3.3 Modalità alternative per ottenere livelli diversi di gettito**

Consideriamo in particolare le seguenti ipotesi alternative di prelievo:

- a) Addizionale Irpef o tributo sull'Ise, senza tetti né franchigie.
- b) Addizionale Irpef o tributo sull'Ise, con un tetto massimo di 300 euro per contribuente.
- c) Addizionale Irpef o tributo sull'Ise, con un tetto massimo di 300 euro per contribuente ed una franchigia di 50 euro.
- d) Addizionale Irpef o tributo sull'Ise, con esenzione al di sotto di una certa soglia di età (30, 40 o 50 anni).

Come si è detto, l'introduzione di un tetto massimo (vedi caso tedesco) si può giustificare con l'intento di evitare che alcuni contribuenti molto ricchi subiscano in un'ottica "assicurativa" un prelievo sproporzionato, rispetto all'effettivo rischio della non autosufficienza<sup>15</sup>; tale possibilità è anche coerente con la presenza di massimali nella struttura dei contributi previdenziali. D'altra parte, se si attribuisce un peso rilevante anche a considerazioni distributive, e non solo assicurative, allora si potrebbe scegliere di non applicare un tetto (come accade per esempio nel Lussemburgo): ciò avrebbe l'effetto di ridurre il prelievo sulle fasce medio-basse di reddito o di Ise. La fissazione di una soglia minima di età al di sotto della quale si è esenti (vedi caso giapponese) rafforza il carattere assicurativo del prelievo, sottoponendo a contribuzione solo i soggetti con rischiosità non eccessivamente bassa.

In questa sezione valutiamo gli effetti distributivi di alcune modalità di finanziamento di un fondo per la non autosufficienza. Tutte le simulazioni avvengono a parità di

---

<sup>15</sup> La scelta del valore di 300 euro come tetto massimo è arbitraria, ma fissando altri valori ragionevoli della soglia non si otterrebbero risultati significativamente diversi.

gettito, assumendo un obiettivo di raccolta di 3 oppure 4 oppure 5 miliardi di euro (a valori 2005). Queste cifre non sarebbero, secondo le stime più aggiornate (vedi Gori e Vanara in questo volume), sufficienti per finanziare l'intero fondo, ma si basano sull'ipotesi che quest'ultimo venga anche alimentato da altre forme di trasferimento monetario presenti nell'attuale sistema assistenziale a favore dei non autosufficienti, in particolare l'indennità di accompagnamento.

Nella tabella 1 si riportano, per tutte le simulazioni effettuate, alcuni dati di sintesi, in particolare l'aliquota necessaria, per ciascun caso, per realizzare il livello di gettito che consideriamo "centrale" nelle nostre elaborazioni: 4 miliardi di euro. Nella tabella 1 sono riportati anche la quota di contribuenti che risulterebbero esenti e l'onere medio per i cittadini soggetti all'imposta. Le ultime due colonne contengono informazioni analoghe, ma calcolate sulle famiglie<sup>16</sup>.

L'addizionale Irpef viene simulata alla stregua di una addizionale locale: chi, pur avendo reddito complessivo positivo, non paga l'Irpef erariale, è esente anche dall'imposta. Nella simulazione base (prima riga della tabella) risulta così esente circa un terzo dei contribuenti, cioè coloro che hanno un reddito complessivo inferiore o pari a circa 8000 euro e a cifre superiori in presenza di carichi familiari o spese detraibili. Nel caso dell'imposta sull'Ise, in assenza di un minimo imponibile tutti i contribuenti finirebbero in effetti per pagare questo prelievo; allo scopo di rendere la simulazione comparabile con quella relativa all'Irpef abbiamo introdotto un minimo imponibile di 6000 euro di Ise, in modo che il numero dei contribuenti esenti dall'ipotetico contributo proporzionale all'Ise sia uguale a quello dei contribuenti esenti nel caso base dell'addizionale all'Irpef.

L'onere medio per contribuente ovviamente è uguale nelle diverse simulazioni (102 euro), mentre molto variabile nelle diverse ipotesi è il contributo medio per chi in effetti paga, con valori che vanno da 149 a 325 euro pro-capite. A livello familiare l'importo medio è uguale a 182 euro; anche in questo caso si notano forti differenze nei vari importi medi se riferiti alle sole famiglie che risultano contribuenti: da 221

---

<sup>16</sup> Si noti che una famiglia è esente se nessuno dei suoi membri ha imposta positiva, da cui deriva che la quota di famiglie esenti è sempre inferiore a quella dei contribuenti esenti.

euro per il caso base di un tributo sull'Ise senza tetti o franchigie, a 393 euro annui quando i contribuenti con età inferiore a 51 anni sono esclusi dal prelievo.

Nell'ipotesi più generale, cioè con il maggior numero di contribuenti, l'aliquota è pari allo 0,65% sull'Irpef, e allo 0,82% sull'Ise. Questi valori subiscono approssimativamente un raddoppio passando alle ipotesi con platee di soggetti incisi più ristrette. Si noti infine che l'introduzione di una franchigia minima di 50 euro di prelievo non ha in pratica effetti né sull'aliquota né sul numero dei contribuenti (il prodotto tra l'aliquota e l'importo minimo della base imponibile è superiore a 50 euro).

Tabella 1: Modalità alternative per ottenere un gettito pari a 4 miliardi di euro

	aliquota	% contribuenti esenti	Contributo medio per contribuente che paga	% famiglie esenti	Contributo medio per famiglia che paga
Irpef	0.65%	32%	149	19%	224
Irpef + tetto 300 €	0.74%	32%	149	19%	224
Irpef + tetto 300 €+ franchigia 50€	0.74%	32%	150	19%	224
Irpef con esenzione minori 31 anni	0.72%	40%	170	22%	233
Irpef con esenzione minori 41 anni	0.95%	54%	222	36%	286
Irpef con esenzione minori 51 anni	1.52%	69%	325	54%	393
Ise	0.82%	32%	149	18%	221
Ise + tetto 300 €	1.01%	32%	149	18%	221
Ise + tetto 300 €+ franchigia 50 €	1.01%	32%	149	18%	221
Ise con esenzione minori 31 anni	0.88%	39%	166	21%	229
Ise con esenzione minori 41 anni	1.12%	52%	213	35%	280
Ise con esenzione minori 51 anni	1.57%	67%	305	52%	380

Nelle tabelle 2 e 3 si riportano invece (per gli scenari che ci appaiono più rilevanti) le quantificazioni relative, rispettivamente al caso di gettito complessivo pari a 3 e 5 miliardi di euro.



Tabella 2: Modalità alternative per ottenere un gettito pari a 3 miliardi di euro

	aliquota	% contribuenti esenti	Contributo medio per contribuente che paga	% famiglie esenti	Contributo medio per famiglia che paga
<i>Irpef</i>	0.48%	32%	111	19%	167
Irpef + tetto 300 €	0.52%	32%	149	19%	168
Irpef con esenzione minori 41 anni	0.70%	54%	165	36%	286
<i>Ise</i>	0.62%	32%	112	18%	167
Ise + tetto 300 €	0.70%	32%	149	18%	167
Ise con esenzione minori 41 anni	0.83%	52%	213	35%	208

Tabella 3: Modalità alternative per ottenere un gettito pari a 5 miliardi di euro

	aliquota	% contribuenti esenti	Contributo medio per contribuente che paga	% famiglie esenti	Contributo medio per famiglia che paga
<i>Irpef</i>	0.81%	32%	186	19%	280
Irpef + tetto 300 €	0.98%	32%	187	19%	280
Irpef con esenzione minori 41 anni	1.18%	54%	277	36%	357
<i>Ise</i>	1.02%	32%	187	18%	276
Ise + tetto 300 €	1.37%	32%	186	18%	276
Ise con esenzione minori 41 anni	1.39%	52%	266	35%	348

### 3.4 Effetti sulla disuguaglianza

In questo paragrafo (e nel seguente) si considera il caso “centrale” in cui il gettito complessivo del tributo è pari a 4 miliardi di euro.

Le figure 1 e 2 illustrano, per ogni quintile di reddito disponibile equivalente e di Ise (il primo quintile comprende il 20% di famiglie più povere, il quinto il 20% di famiglie più ricche in base all'indicatore prescelto), la quota di famiglie esenti, in cui

cioè non vi è alcuna persona incisa dall'imposta. Non riportiamo il caso della franchigia perché essa è, come visto, ininfluenza sui risultati. Nelle due ipotesi base, cioè senza esenzioni legate all'età, la grande maggioranza del quintile più povero è di fatto esente dall'imposta; anche il caso in cui si comincia a pagare dai 31 anni è piuttosto simile ai due precedenti, sia perché i contribuenti con meno di 31 anni sono pochi, sia perché molti di loro hanno redditi bassi e quindi rendono esente la famiglia anche senza il vincolo esplicito sull'età. Nei tre quintili più alti, la quota di famiglie esenti diventa significativa solo se si introducono esenzioni totali per chi ha meno di 41 o di 51 anni. In quest'ultimo caso circa metà delle famiglie italiane sarebbe esclusa dal prelievo.

Figura 1: Quota di famiglie esenti dall'addizionale Irpef, per quintili di reddito disponibile equivalente

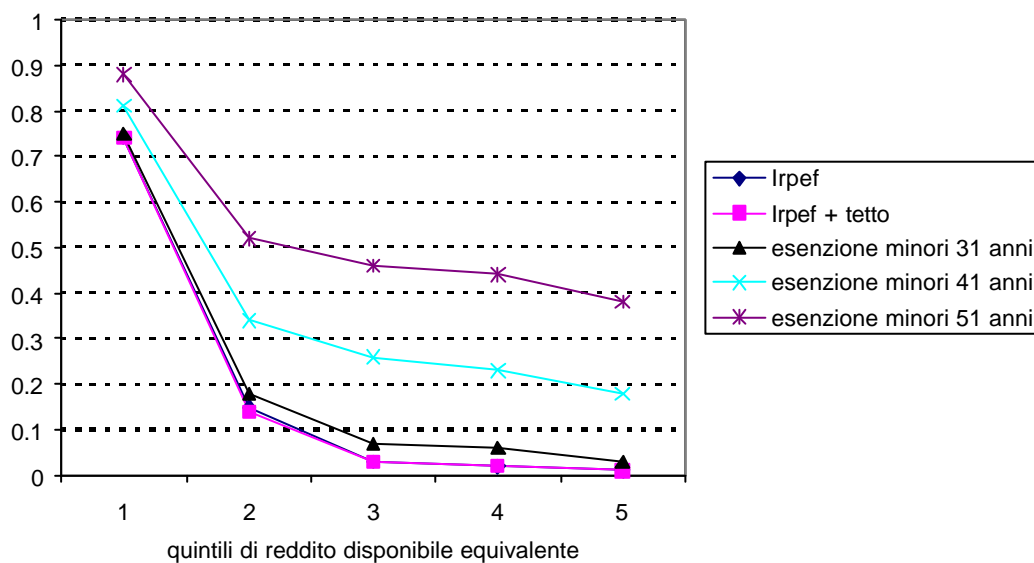
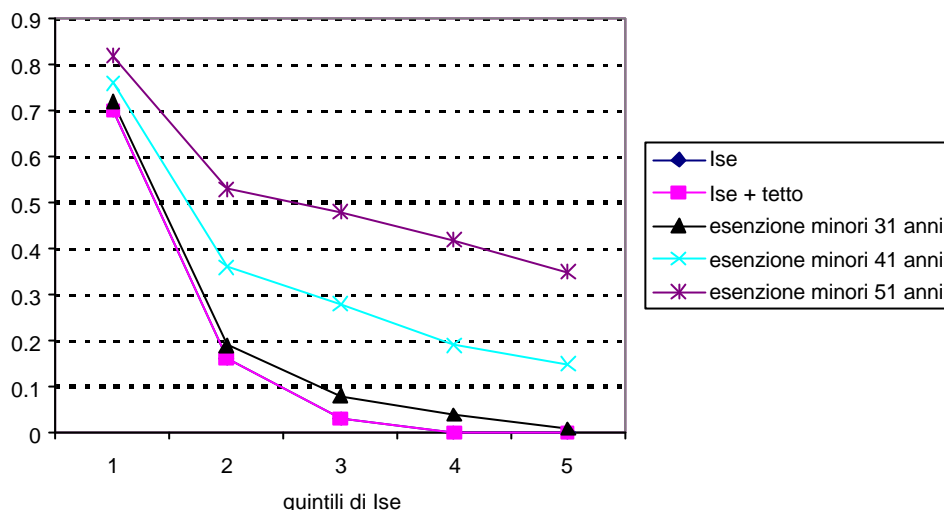


Figura 2: Quota di famiglie esenti dal tributo sull'Ise, per quintili di Ise



Come è noto, una imposta proporzionale diventa progressiva se ad essa si accompagnano opportune forme di esenzione o valori minimi delle basi imponibili. Le fig. 3 e 4 mostrano che, ovviamente, ciò si verifica anche nel caso delle due imposte qui considerate: se osserviamo l'incidenza su tutte le famiglie, questa è crescente sia nel caso dell'addizionale Irpef che dell'imposta sull'Ise. La curva è molto ripida solo dal primo al secondo quintile, perché nel primo quasi tutte le famiglie sono esenti, successivamente l'incidenza cresce solo lentamente fino al quarto quintile. Quattro dei cinque casi presentano incidenze tra loro molto simili, mentre da essi si discosta l'ipotesi con tetto massimo del prelievo a 300 euro, dove l'incidenza si riduce per il 20% più ricco, e aumenta invece sulle classi medie, per realizzare la parità di gettito.

Figura 3: Incidenza media dell'addizionale Irpef sul reddito disponibile, per quintili di reddito disponibile equivalente – tutte le famiglie

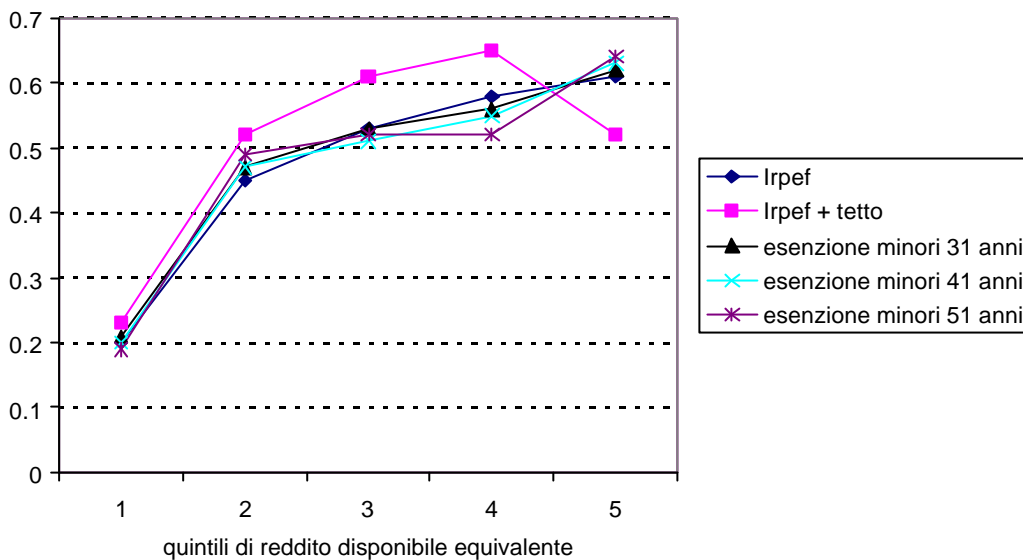


Figura 4: Incidenza media del tributo sull'Ise, per quintili di Ise – tutte le famiglie

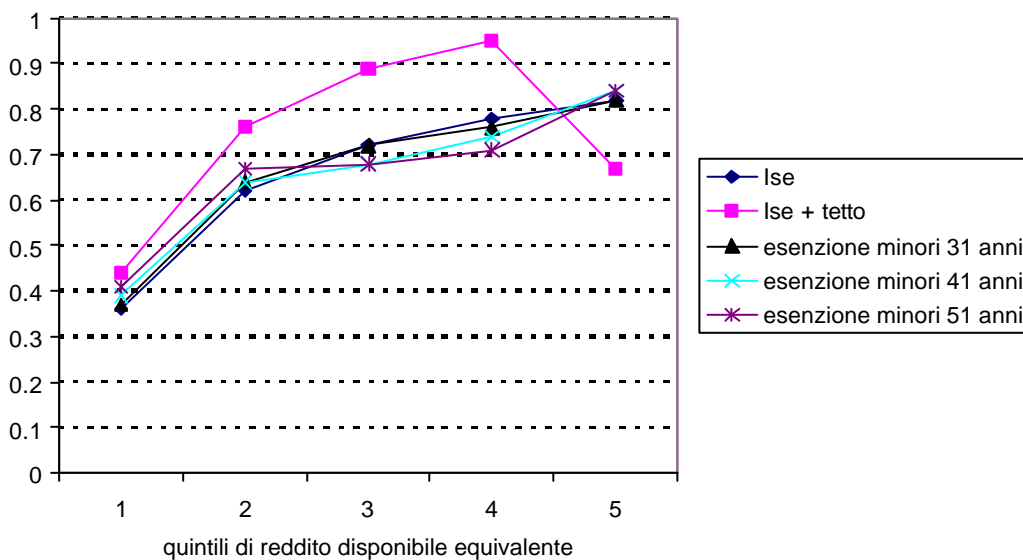


Tabella 4: Indici di Gini

	Reddito disp. Eq.				Ise		
	prima	dopo	var. perc. dell'indice		prima	dopo	var. perc. dell'indice
Irpef	0.3456	0.3451	-0.15%	Ise	0.4794	0.4792	-0.04%
Irpef + tetto 300 €	0.3456	0.3454	-0.05%	Ise + tetto 300 €	0.4794	0.4797	0.06%
Irpef + tetto 300 €+ franchigia 50€	0.3456	0.3454	-0.05%	Ise + tetto 300 € + franchigia 50 €	0.4794	0.4797	0.06%
Irpef con esenzione minori 31 anni	0.3456	0.3451	-0.15%	Ise con esenzione minori 31 anni	0.4794	0.4792	-0.05%
Irpef con esenzione minori 41 anni	0.3456	0.3451	-0.14%	Ise con esenzione minori 41 anni	0.4794	0.4792	-0.05%
Irpef con esenzione minori 51 anni	0.3456	0.3451	-0.14%	Ise con esenzione minori 51 anni	0.4794	0.4792	-0.04%

La tabella 4 mostra che l'impatto redistributivo dei prelievi misurato dagli indici di Gini, sia nel caso dell'Irpef, sia nel caso del tributo basato sull'Ise, è piuttosto modesto a causa della bassa aliquota. Come in precedenza, valutiamo l'impatto distributivo dell'imposta sul reddito sulla base della distribuzione del reddito disponibile equivalente, mentre quello dell'imposta sull'Ise è valutato sulla base dello stesso Indicatore della situazione economica. Nel caso dell'imposta sul reddito, essa riduce sempre la disuguaglianza (anche se la variazione percentuale dell'indice di Gini è molto bassa); ancora inferiore è l'effetto redistributivo dell'imposta sull'Ise, perché il livello di disuguaglianza di partenza è molto superiore per l'Ise rispetto al reddito disponibile. Il caso con tetto di 300 euro è, come già notato, quello meno redistributivo (regressivo sull'Ise, ancora progressivo sul reddito), mentre l'effetto perequativo migliora con l'imposizione di un vincolo minimo di età.

### **3.5 Effetti distributivi tra generazioni**

I risultati della simulazione confermano l'intuizione teorica: data la maggiore dotazione patrimoniale delle persone delle classi di età più anziane, il ricorso ad un ipotetico tributo proporzionale all'Ise comporta un'accentuazione dell'onere fiscale a carico di tali classi di età. Notiamo infatti (vedi tabella 5, caso base) che l'ipotetica imposta proporzionale all'Ise sarebbe più vantaggiosa rispetto all'Irpef per i contribuenti fino a 60 anni, meno vantaggiosa per i contribuenti con più di 60 anni. In particolare, ai contribuenti con più di 65 anni (che sono il 24,2% dei contribuenti totali) è riconducibile "solo" il 15,3% del gettito Irpef complessivo ma ben il 23,6% del gettito del contributo basato sull'Ise. Nel caso dell'Irpef, tutte le generazioni tra 30 e 60 anni danno un contributo al gettito complessivo maggiore rispetto alla propria incidenza numerica sul totale dei contribuenti. Nel caso invece dell'ipotetico tributo basato sull'Ise, tutte le generazioni fino a 60 anni vedono diminuire il proprio contributo al gettito complessivo rispetto al prelievo basato sull'Irpef.

L'introduzione di un tetto contributivo (€300) nel caso dell'Irpef tendenzialmente danneggia le generazioni estreme: rispetto allo scenario base l'onere a carico dei contribuenti con meno di 40 anni passa con il tetto contributivo dal 31,6% al 32,4% del totale e l'onere a carico dei contribuenti con più di 65 anni passa dal 15,3% al 16,5%; ne beneficiano ovviamente le classi centrali di età (dove più alta è l'incidenza di redditi elevati) che vedono scendere il proprio contributo al gettito complessivo dal 53,1% al 51%. Nel caso invece del tributo proporzionale all'Ise, l'introduzione del tetto danneggia le generazioni più giovani ma *non* quelle più anziane: la quota di gettito complessivo imputabile ai contribuenti con meno di 40 anni sale dal 26,5% al 27,9% mentre la quota a carico delle generazioni tra 41 e 65 anni e di quelle oltre i 65 anni si riduce, rispettivamente dal 49,8% al 49,1% e dal 23,6% al 23%.

Rispetto al caso-base, l'esenzione per i contribuenti con meno di 31, 41 e 51 anni appesantisce sempre (sia con l'Irpef, sia con il tributo basato sull'Ise) tutte le altre generazioni; nel caso del contributo basato sull'Ise la distribuzione dell'onere tra le generazioni risulta comunque più egualitaria.

**Tabella 5: Percentuale di contribuenti nelle diverse classi di età e quota del gettito complessivo (4 miliardi di euro) a carico di ciascuna classe sotto scenari alternativi circa la natura del contributo.**

Classi di età	% Contrib.	Caso-base		Tetto €300		Esenzione Età<31		Esenzione Età<41		Esenzione Età<51	
		Irpef	Ise	Irpef	Ise	Irpef	Ise	Irpef	Ise	Irpef	Ise
<20	1.3%	0.5%	0.2%	0.5%	0.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
21-25	4.2%	2.9%	2.1%	3.1%	2.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
26-30	6.6%	6.2%	4.9%	6.6%	5.4%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
31-35	9.0%	10.4%	9.5%	10.3%	9.5%	11.5%	10.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
36-40	10.4%	11.6%	9.8%	11.9%	10.5%	12.9%	10.6%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
41-45	10.6%	13.5%	11.3%	13.1%	11.3%	15.0%	12.2%	19.8%	15.4%	0.0%	0.0%
46-50	9.4%	12.2%	9.9%	11.8%	10.2%	13.5%	10.7%	17.8%	13.5%	0.0%	0.0%
51-55	9.0%	11.7%	11.0%	10.9%	10.4%	12.9%	11.9%	17.0%	15.0%	27.3%	21.1%
56-60	7.5%	8.8%	8.6%	8.1%	8.4%	9.8%	9.3%	12.9%	11.7%	20.6%	16.5%
61-65	7.8%	6.9%	9.0%	7.1%	8.9%	7.7%	9.7%	10.1%	12.3%	16.2%	17.3%
66-70	7.8%	5.6%	8.0%	5.7%	7.3%	6.2%	8.6%	8.2%	10.9%	13.1%	15.4%
71-75	6.6%	4.2%	6.6%	4.6%	6.4%	4.7%	7.1%	6.2%	9.0%	9.9%	12.6%
76-80	5.1%	2.9%	4.3%	3.3%	4.7%	3.2%	4.6%	4.2%	5.9%	6.7%	8.3%
80+	4.7%	2.6%	4.7%	2.9%	4.6%	2.9%	5.1%	3.8%	6.4%	6.1%	9.0%
<40	31.5%	31.6%	26.5%	32.4%	27.9%	24.3%	20.8%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
41-65	44.3%	53.1%	49.8%	51.0%	49.1%	58.8%	53.7%	77.7%	67.8%	64.2%	54.8%
65+	24.2%	15.3%	23.6%	16.5%	23.0%	16.9%	25.5%	22.4%	32.2%	35.8%	45.3%

Sembra utile ricordare prima di concludere che, sotto il profilo economico, la presenza di una persona non autosufficiente in famiglia colpisce le altre persone del nucleo familiare che sono chiamate a fornire lavoro informale di cura e/o a contribuire finanziariamente ai costi di assistenza. L'introduzione di un fondo per la non autosufficienza ha quindi implicazioni non solo sui soggetti che sono chiamati a contribuire al suo finanziamento e sui beneficiari delle prestazioni: se si tiene conto dei trasferimenti volontari di risorse che avvengono all'interno dei nuclei familiari le

conseguenze distributive del fondo sono probabilmente più complesse rispetto a quanto evidenziato dall'analisi qui condotta.

#### **4. Sintesi dei principali risultati e conclusioni**

Nei diversi paesi nei quali sono stati attivati fondi per la non autosufficienza si sono adottate modalità di finanziamento diverse. In particolare, vi sono tetti contributivi, esenzioni per i contribuenti più giovani e diversi livelli di compartecipazione da parte dei beneficiari delle prestazioni.

Abbiamo discusso le principali opzioni – evidenziate dall'esperienza internazionale – con riferimento al problema del finanziamento di un ipotetico fondo in Italia. A tale scopo, abbiamo considerato due forme di imposta di scopo: una addizionale all'Irpef ed un tributo proporzionale all'Ise, l'indicatore della situazione economica, che combina elementi di reddito e patrimoniali. A proposito di questa seconda imposta, anche se non vogliamo proporre qui l'introduzione di un siffatto tributo, ci sembra interessante considerare la possibilità di una forma di prelievo che, gravando anche sul patrimonio, permette di raggiungere due risultati importanti: i) il primo obiettivo è di tipo assicurativo: da momento che il patrimonio tende ad aumentare nel ciclo di vita, mentre il reddito è decrescente o al più costante, un tributo sull'Ise chiama ad una contribuzione maggiore proprio quei soggetti, gli anziani, che sono maggiormente esposti al rischio di non autosufficienza; ii) il secondo obiettivo è di tipo redistributivo: se si ritiene che il tenore di vita di una persona non dipende solo dal reddito, ma anche dal patrimonio, allora questa maggiore contribuzione richiesta agli anziani si giustifica anche col fatto che sono proprio i soggetti economicamente “forti”, perché dotati di elevato patrimonio, quelli che contribuiscono maggiormente. Gli anziani sarebbero così chiamati *mediamente* a contribuire in misura maggiore al fondo non solo perché soggetti maggiormente a rischio, ma anche in quanto più “ricchi” dei giovani.



Nell'esercizio empirico abbiamo cercato di comprendere meglio le implicazioni distributive di ipotesi alternative circa l'introduzione eventuale di tetti contributivi, di soglie di esenzione e del ricorso ad indicatori della situazione economica che tengano conto non solo del reddito ma anche del patrimonio.

Le simulazioni effettuate ci hanno permesso di quantificare il livello dell'aliquota necessario per garantire livelli diversi di gettito: per esempio, per raccogliere quattro miliardi di euro, un'addizionale all'Irpef dovrebbe avere un'aliquota pari a circa lo 0,65%, una imposta proporzionale all'Ise richiederebbe un'aliquota dello 0,82%. Nel caso più generale senza tetti e franchigie, l'importo medio sarebbe pari a circa 150 euro annui per contribuente, e a 220 euro per famiglia.

L'impatto distributivo dei due tributi qui considerati è stato analizzato sia su diversi livelli di benessere economico, che per diverse classi di età. Entrambi i tributi (Irpef o Ise) esentano la grande maggioranza delle famiglie appartenenti al 20% più povero. Se si introduce il vincolo sull'età dei contribuenti, allora la quota di famiglie esenti aumenta significativamente, superando il 50% del totale nel caso in cui siano chiamati a contribuire solo i soggetti con più di 50 anni. In questo caso, però, il prelievo medio per famiglia coinvolta sarebbe ovviamente molto superiore, e vicino ai 400 euro all'anno (300 euro per ogni contribuente).

In media, queste imposte peserebbero per non più dello 0,5-0,7% dell'Ise o del reddito disponibile, e sarebbero entrambe lievemente progressive, cioè con incidenza media crescente all'aumentare dell'indicatore di benessere economico. Solo il caso con tetto a 300 euro determina una riduzione dell'incidenza nel quintile più ricco, rispetto al quintile precedente.

Le simulazioni confermano infine che il ricorso ad un'ipotetica imposta sull'Ise aumenterebbe la quota del contributo totale a carico delle generazioni anziane: per esempio, nel caso base considerato, la quota di gettito riconducibile a contribuenti con più di 65 anni passa dal 15,3% dell'Irpef al 23,6% dell'ipotetica imposta basata sull'Ise. Quest'ultima imposta potrebbe quindi realizzare un risultato simile (ma ovviamente meno radicale) a quello di una ipotetica addizionale Irpef dalla quale fossero esentati i contribuenti più giovani.

## Riferimenti bibliografici

- Baldini M., 2000, *Mapp 98: un modello di analisi delle politiche pubbliche*, Materiali di discussione, n. 331, Dipartimento di Economia Politica, Università di Modena e Reggio Emilia (www.capp.unimo.it).
- Beltrametti L., 2001, *Le politiche di assistenza alle persone non autosufficienti*, «Assistenza Sociale», n. 4, pp.57-83.
- Beltrametti L., 2002, *Sull'attivazione di un fondo provinciale per la non autosufficienza nella provincia autonoma di Trento*, in Provincia Autonoma di Trento, «Infosociale», n. 4, pp. 35-65.
- Beltrametti L. e Weber P., 2002, *La sostenibilità finanziaria e l'andamento del fondo di garanzia*, in Provincia Autonoma di Trento, n.4, pp. 94-97.
- Beltrametti L., 2004, *Sull'istituzione di un fondo per la non autosufficienza*, in “La Rivista delle Politiche Sociali”, n. 2, pp.183-196.
- Campbell J., 2002, *How Policy Differ: Long-Term-Care Insurance in Japan and Germany*, in H. Conrad e R. Lutzeler (a cura di), in «Ageing and Social Policy – A German-Japanese Comparison» Munich, Judicium.
- Campbell J. e Ikegami N., 2003, *Japan's Radical Reform of Long-Term Care*, in «Social Policy and Administration», vol. 37, n. 1, pp. 21-34.
- Diamond P., 1999, *Administrative Costs and Equilibrium Charges with Individual Accounts*, NBER Working Paper N. 7050.
- Gori C. ( a cura di), 2001, *L'assistenza agli anziani in Italia ed in Europa*, Milano, Franco Angeli.
- Feider J, Hansen P., Kerfer A., Kieffer R., Schroeder G., Thomé C., Wagener R., 1999, *L'assurance dépendance*, Numéro Spécial Bulletin Luxembourgeois des Questions Sociales, Vol. 7.
- Ikegami N. e Campbell J., 2002, *Choices, Policy Logistics and Problems in the Design of Long-term Care Systems*, in «Social Policy and Administration», vol. 36, n. 7, pp. 719-734.

Manton K., 1999, *National Long Term Survey* in G. Maddox (a cura di) "Encyclopedia of Aging" (second edition) New York, Springer..

Manton K., Stallard E., Corder L., 1998, *Chronic Disability Trends in the U.S. Elderly Populations 1982 o 1994 (Disability, Longitudinal Surveys, Oldest Old, Population Aging)*, in «American Economic Review Papers and Proceedings», 88 (2), pp. 101-105.

Pavolini E., 2001, *L'assicurazione di cura in Germania*, in Gori cit.

Snowder D., 1993, *The Future of the Welfare State*, in «The Economic Journal», 103, pp. 700-717.

Royal Commission on Long Term Care, 1999, *Report on Long Term Care*, Londra.

Scanlon, G., 1992, *Long-Term Care Financing Reform: Possible Directions*, in «Journal of Economic Perspectives», N. 3, pp. 43-58.