

Quaderno n.23 / 2014 – Suppl. Novembre: Note d'attualità

di Aldo Dobrina | 08 Novembre 2014 | In: Quaderno n.23 / 2014 – Suppl.

A partire da questo numero, Quaderni Europei intende ospitare una rubrica di "note d'attualità", possibilmente aperte a una libera discussione da parte dei lettori (quadernieuropei@gmail.com). La prima di queste note, offerta dall'economista prof. Nicola Salerno a margine di suoi articoli di maggior ampiezza culturale nell'ottica della promozione di una presenza attiva dell'anziano nella società moderna, guarda più direttamente alla protezione del sistema pensionistico nel suo insieme dal possibile assalto, subdolo non meno che violento, della pubblica finanza. Il tempo del completamento dell'attività lavorativa rappresenta il luogo di studio di Quaderni Europei. Trattandosi di problemi, dall'occorrenza tragicamente puntuale al termine di una normale attività lavorativa nel settore privato, l'argomento si presenta nella sua più piena attualità, quale ne possa risultare la scelta definitiva della parte politica.

Aldo Dobrina

Nicola Salerno commenta l'attualità previdenziale

[Nota su "La Previdenza Complementare nella Legge di Stabilità"](#)

Nicola C. Salerno

[Reforming Note "Come intervenire sulle pensioni \(troppo\) alte?"](#)

Nicola C. Salerno

[La Compartecipazione alla Spesa](#)

Nicola C. Salerno

[Dicembre 2014 – Infografica dedicata a attivazioni e cessazioni di rapporti lavorativi, distinti per tipologia contrattuale. Dal I trimestre 2011 al II trimestre 2014.](#)

Nicola C. Salerno

[Nota su "La Previdenza Complementare nella Legge di Stabilità"](#)

di Nicola C. Salerno | 08 Novembre 2014 | In: [Quaderno n.23 / 2014 – Suppl. Nov.](#)

La Previdenza Complementare non passa indenne l'appuntamento con la Legge di Stabilità per il 2015.

Se ne era già discusso in "Il Tfr in busta paga?".

In attesa del vaglio parlamentare, si commentano i due punti in cui la Legge di Stabilità tocca la Previdenza Complementare: il Tfr in busta paga e l'inasprimento della fiscalità sul maturato di gestione degli strumenti previdenziali.

Ne emerge una valutazione critica.

Il combinato disposto dei due interventi solleva non poche contraddizioni, soprattutto in controluce agli sforzi e ai difficili passi avanti compiuti negli scorsi dieci-quindici anni per sviluppare la previdenza complementare in Italia.

Dopo aver fatto il punto sulle criticità, questa Reforming Note avanza tre proposte alternative.

Un concorso della previdenza complementare alla manovra contenuta della Legge di Stabilità, se ritenuto non evitabile, avrebbe potuto prevedere altri interventi con un impatto probabilmente meno distorsivo sul percorso futuro del multipillar e rispondenti a una logica di sistema:

1. Passare dalla deducibilità alla detraibilità per le contribuzioni del lavoratore e del datore di lavoro allo strumento di previdenza complementare (ulteriori rispetto all'accantonamento Tfr), così seguendo una delle best practice dell'Ocse;
2. Differenziare la fiscalità degli strumenti previdenziali collettivi (fondi chiusi e aperti) da quelli individuali (polizze assicurative a finalità previdenziale);
3. Disegnare cum granu salis una clausola di salvaguardia che preveda che, per periodi limitati, le agevolazioni fiscali per i contributi del lavoratore e del datore di lavoro possano essere ridotte, ma che non nessun altro aspetto dello strumento di previdenza complementare possa esser modificato.

Di ciascuna proposta si fornisce la ratio. Importante argomentare soprattutto il punto 2., che potrebbe a prima vista apparire discriminatorio.

Con specifico riguardo al punto 3., se si partisse da uno schema a detrazione dall'imposta (suggerito al punto 1)), che ha delle proprietà virtuose in termini distributivi, allora la soluzione potrebbe essere anche

un taglio lineare delle agevolazioni, di una percentuale che può esser discussa e valutata di volta in volta ma che deve rispondere ai criteri dell'eccezionalità dell'evento e della moderazione. Se si muovesse in questa direzione, la previdenza complementare sarebbe tutelata da interventi pervasivi e arbitrari, e si saprebbe sin dall'inizio che in caso di necessità un sacrificio potrebbe esser richiesto solo nella fase di contribuzione e solo pro-tempore e secondo un predefinito meccanismo. Una sorta di "mantice" da attivare solo in caso di necessità e in misura adeguata.

Probabilmente non sono queste le uniche tre alternative ipotizzabili. Sono tre esempi di interventi che, razionalizzando e riducendo la tax expenditure, concorrerebbero a creare disponibilità nel bilancio pubblico poi utilizzabili come meglio si ritiene per affrontare la congiuntura.

Il vantaggio, rispetto a quanto attualmente previsto nella Legge di Stabilità, è che esse permetterebbero di evitare o almeno attutire gli effetti negativi sulla previdenza complementare elencati nella prima parte della Nota.

Inoltre, le tre proposte, adottate assieme, corrisponderebbero a un perfezionamento delle regole della previdenza complementare da mantenere in futuro. Ci sarebbe una logica, una visione, una attenzione esplicita agli aspetti equitativi in un momento in cui famiglie e giovani ne hanno bisogno.

Adesso, con tutte le attenuanti della difficoltà del momento e dei tanti fronti critici, l'intervento sul Tfr e quello sulla fiscalità della previdenza complementare appaiono difettosi sia nella logica che nella visione. Metter mano alla previdenza senza una visione a lungo termine è un errore che è già stato altre volte commesso in Italia e da non ripetere.

L'augurio è che il passaggio parlamentare possa portare sostanziali modifiche migliorative.

Grazie per l'attenzione e cordiali saluti, Ncs

P.s.: A breve Reforming.it commenta anche l'intervento sulle Casse pensionistiche private, anch'esso parte della Legge di Stabilità

Reforming Note "Come intervenire sulle pensioni (troppo) alte?"

di **Nicola C. Salerno** | 08 Novembre 2014 | In: [Quaderno n.23 / 2014 – Suppl. Nov.](#)

Nel 1996 e nel 1997 la Suprema Corte ebbe modo di attestare un principio fondamentale, parte della costante giurisprudenza costituzionale (verbatim): non possono esser chiesti indietro assegni pensionistici già corrisposti ma, sotto questo limite, esigenze di governo della spesa pubblica e di salvaguardia degli equilibri di bilancio giustificano interventi di riduzione dei trattamenti pensionistici già definiti ma ancora da erogare.

Nel 1997, la Corte arrivò a inserire tali interventi nell'esercizio del "poter discrezionale" del Legislatore, senza paletti nel quanto e nel come.

Tutto questo, chiaro alla Suprema Corte nel 1996-1997, improvvisamente è stato rimesso in discussione, a tal punto che il tema appare oggi privo di qualunque coerente orientamento giuridico ed economico:

- (1) nel 2013 la Corte si è espressa contro interventi correttivi (contributi perequativi) che riguardassero solo le pensioni e che non fossero estesi a tutti i redditi;
- (2) il Legislatore ordinario ha risposto modificando solo la forma, l'esteriorità del contributo perequativo sulle pensioni alte e questo sembra sinora aver inspiegabilmente accontentato tutti compresa la Corte;
- (3) ad oggi, Novembre 2014, un contributo perequativo c'è ma, nonostante ciò, si continua a discutere di altri interventi sulle pensioni alte, scollegati e di impostazione diversa da quello in vigore, probabilmente perché quest'ultimo o è ignorato o è ritenuto insufficiente e lo si vuol combinare con azioni più incisive;
- (4) sovrapporre interventi diversi e ispirati a logiche di funzionamento diverse può creare, questo sì, contraddizioni e incoerenze giuridiche e economiche.

Questa confusione – ma è solo una ipotesi – può dipendere dal fatto che per la prima volta di contributi perequativi sulle pensioni elevate non si discute incidentalmente o in linea puramente teorica, ma se ne discute come scelte di policy da compiere, anzi già compiute e produttive di effetti e eventualmente da confermare o modificare.

Qui, in questo scritto, si tenta di aiutare una chiarificazione, sgomberando il campo da limiti e vincoli non veri:

— Non è vero che non siano leciti, costituzionalmente non leciti, interventi ad hoc sulle pensioni già in decorrenza. L'unico limite da rispettare è l'intangibilità degli assegni già pagati (non possono essere ripetuti);

— Non è vero che interventi sui redditi da pensione debbano necessariamente collocarsi all'interno di interventi che coinvolgano tutte le tipologie di redditi. La correzione del Legislatore può indirizzarsi al criterio con cui le pensioni sono state calcolate e le risorse spostate nel tempo, al criterio con cui sono state formulate promesse pensionistiche;

— Non è vero che l'unico modo per correggere le pensioni elevate sia l'applicazione del ricalcolo contributivo integrale (le regole "Dini"). Riferito soltanto agli assegni non ancora corrisposti, questo metodo – che per sua struttura esprime le caratteristiche migliori quando applicato a tutta la rendita pensionistica – può esser fonte di discriminazione tra pensionati con effetti distributivi non controllabili;

— Il precedente punto rimuove anche l'ostacolo che, in assenza di microdati per ricostruire tutti i profili di carriera (è così purtroppo), non si possa procedere a correzioni sugli assegni pensionistici;

— Interventi sulle pensioni già in erogazione rientrano tra le leve di politica economica e, in caso di condizioni gravi dell'economia e del bilancio, il Legislatore ha su di loro la normale discrezionalità di scelta che deve rispondere ai principi generali di trasparenza d'azione e di equità nella distribuzione dei sacrifici;

— Sia dal punto di vista micro che macroeconomico, gli interventi sulle pensioni già in decorrenza hanno effetti diversi, in qualità e in quantità, rispetto agli interventi sulle altre tipologie di reddito e, nello specifico, sui redditi da lavoro e da impresa. Di conseguenza, anche sul piano economico, interventi settoriali, i.e. da non estendere a tutti i percettori di reddito, trovano una ragion d'essere. Anzi, se aiutano a risolvere prima squilibri che pesano sulla congiuntura, alla fine sono benèfici per tutti, anche per gli stessi percettori di pensione che devono contare, per ricevere l'assegno, sullo stato di salute e sul buon funzionamento dell'intera economia.

— Da ultimo, non è vero che interventi sulle pensioni debbano per forza avere come punto di riferimento la ricchezza pensionistica complessiva, ovvero il valore complessivo e attualizzato degli assegni già ricevuti e di quelli che si riceverà sino al decesso. Come ci sono scelte fiscali che si indirizzano al patrimonio e scelte che si riferiscono al reddito dell'anno, allo stesso modo e con la stessa disarticolazione è possibile che un intervento coinvolga gli assegni in pagamento nell'anno non avvalendosi di alcuna altra informazione sulla ricchezza individuale. Quando si scrive una manovra finanziaria in un momento di urgenza dei conti e di sofferenza per i cittadini e le famiglie, è anche giusto che si guardi soprattutto all'impatto sui redditi correnti disponibili in quel momento, in quel frangente problematico che va superato. Tra l'altro, non è detto che l'intervento debba essere definitivo ma esso può avere anche validità temporanea (come in effetti quello "Monti" e quello "Letta").

Non passino, tutte le considerazioni esposte in questa Reforming Note, come non welfariste o addirittura anti welfariste. Lo scopo è esattamente il contrario. La crisi sta colpendo tutti, e utilizzare al meglio le leve di policy serve a tentare di distribuire i sacrifici in maniera da alleviare i casi più gravi, evitare che restino segni permanenti, e creare il prima possibile condizioni di ripresa dell'economia. Welfare e occupazione, welfare e crescita sono binomi inscindibili.

Quali correttivi per le pensioni alte?

Reforming.it torna ad affrontare il dibattito sul contributo di perequazione

di Nicola C. Salerno (nicola.salerno@tin.it | Reforming.it)

- *Premessa*
- *Il tentativo del Governo "Monti"*
- *La nuova versione introdotta dal Governo "Letta"*
- *Due precedenti della Corte Costituzionale*
- *Non si strumentalizzino la Costituzione*
- *È necessario applicare la neutralità attuariale per correggere le pensioni elevate? No*
- *Conclusioni*

Sui correttivi applicabili alle pensioni alte c'è tanta confusione, a cominciare dalla stessa definizione di pensione alta. Si registrano errori, o quantomeno incertezze, del Parlamento, della Corte Costituzionale, di tanti, anche esperti, che intervengono nel dibattito. Proviamo a ricostruire in sintesi i fatti degli ultimi anni, sino alla proposta, circolata a inizio Novembre, di adottare per le pensioni valutate troppo alte una imposizione progressiva più accentuata di quella Ire-Irpef (è una idea lanciata dal Movimento Cinque Stelle). In realtà, non è l'unica proposta comparsa al dibattito dall'inizio del 2014.

Il tentativo del Governo "Monti" - Nel 2011, l'allora Governo "Monti" ha provato a introdurre un contributo straordinario a carico delle pensioni di importo elevato. Motivato dalle eccezionali difficoltà economiche, il gettito era destinato al bilancio dello Stato.

Legge 15 Luglio 2011, n. 111

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 Luglio 2011, n. 98 recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria

<<22-bis. - In considerazione della eccezionalità della situazione economica internazionale e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, a decorrere dal 1^o Agosto 2011 e fino al 31 Dicembre 2014, i trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie, i cui importi complessivamente superino 90.000 euro lordi annui, sono assoggettati ad un contributo di perequazione pari al 5 per cento della parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché pari al 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro; a seguito della predetta riduzione il trattamento pensionistico complessivo non può essere comunque inferiore a 90.000 euro lordi annui. Le somme trattenute dagli enti vengono versate, entro il quindicesimo giorno dalla data in cui è erogato il trattamento su cui è effettuata la trattenuta, all'entrata del bilancio dello Stato.>>

Il contributo straordinario è stato bocciato dalla Consulta nel 2013. Secondo i Giudici, esso aveva una natura tributaria non compatibile con l'applicazione solo ai redditi da pensione. O se ne estendeva l'applicazione a tutti i redditi da lavoro, oppure ne risultavano violati principi costituzionali di uguaglianza ed equità di trattamento. A prima vista coerente, questa posizione della Corte in realtà è opinabile, non solo per ragioni economiche, ma direttamente in punto di diritto. Prima di argomentare, completiamo la ricostruzione dei fatti.

La nuova versione introdotta dal Governo "Letta" - Il successivo tentativo di introdurre un contributo sulle pensioni alte, attuato dal Governo "Letta" nel 2013, ha provato a evitare il rigetto della Suprema Corte vincolando il gettito al bilancio dell'Inps. Lo scopo è stato quello di dare alla manovra una caratterizzazione tutta previdenziale, interna alla sfera operativa dell'Inps, in modo tale da non coinvolgere i principi alla base del sistema impositivo generale.

Legge 27 Dicembre 2013, n. 147

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di Stabilità 2014)

<<486 - A decorrere dal 1° Gennaio 2014 e per un periodo di tre anni, sugli importi dei trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie complessivamente superiori a quattordici volte il trattamento minimo INPS, è dovuto un contributo di solidarietà a favore delle gestioni previdenziali obbligatorie, pari al 6 per cento della parte eccedente il predetto importo lordo annuo fino all'importo lordo annuo di venti volte il trattamento minimo Inps, nonché pari al 12 per cento per la parte eccedente l'importo lordo annuo di venti volte il trattamento minimo Inps e al 18 per cento per la parte eccedente l'importo lordo annuo di trenta volte il trattamento minimo Inps. [...] Le somme trattenute vengono acquisite dalle competenti gestioni previdenziali obbligatorie, anche al fine di concorrere al finanziamento degli interventi di cui al comma 191 del presente articolo.>>

Con riferimento al sopra citato articolo, sono tre gli aspetti da sottolineare sia sul piano giuridico che su quello della *policy*:

- Il provvedimento è tutt'ora in vigore, ma stranamente le recenti proposte riguardanti i contributi perequativi sulle pensioni alte sembrano ignorarlo. Né si registrano commenti che facciano notare questa contraddizione. Nient'affatto un buon segno per la razionalità e la coerenza del Legislatore;
- Se la proposta di adottare una progressività Ire-Irpef *ad hoc* per le pensioni elevate intende sostituire l'articolo già in vigore, non se ne vede il concreto vantaggio. Riarticolare e variare le aliquote del contributo di solidarietà già in vigore produrrebbe gli stessi effetti, senza coinvolgere istituti della fiscalità generale;
- Il Governo ha creduto di aver allineato il contributo perequativo alla Costituzione, e la Corte Costituzionale nulla ha sinora eccepito. Ma valutando attentamente, se c'erano vizi nella precedente versione del contributo (quella "Monti"), gli stessi vizi restano in questa versione (la "Letta"). Il vincolo di destinazione è solo un velo contabile, perché le risorse vincolate possono diventare *tout court* minori trasferimenti dallo Stato all'Inps e tutta l'operazione portare vantaggi finali al bilancio dello Stato. Possibile che, di fronte alla gravità dei problemi dell'economia e della finanza pubblica, sia un *soft constraint* a dare fondamenta costituzionali? O forse è, questo, sintomo che tutta la tematica la si sta valutando in una prospettiva non corretta o non idonea?

Prima di avanzare altre proposte di interventi perequative sulle pensioni elevate, si dovrebbe fare chiarezza su questi snodi. Sembra che sia il Legislatore ordinario che quello costituzionale si stiano muovendo senza una linea precisa, e questa cosa, già grave nel disegno della *policy*, lo è ancor di più quando riguardi le legalità costituzionali. Ci sono due precedenti della Suprema Corte che confermano questa impressione.

Due precedenti della Corte Costituzionale - La Suprema Corte è chiamata a valutare anche sulla base dei precedenti. Ce ne sono due particolarmente significativi per il tema di cui si sta discutendo: la Sentenza n. 417 del 1996 e la Sentenza n. 211 del 1997.

Sentenza n. 211 del 1997

<<[...] E se resta fermo che - anche quando sia iniziata l'erogazione previdenziale - il Legislatore, nell'esercizio del suo potere discrezionale, può, a salvaguardia dell'equilibrio di bilancio, modificare la disciplina pensionistica fino al punto di ridurre il *quantum* del trattamento previsto (sentenza n. 417 del 1996), deve invece escludersi [...] che possa addirittura eliminare retroattivamente una prestazione già conseguita.>>

Sentenza n. 417 del 1996

<<[...] A quanto sopra va aggiunto che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, [non si può escludere] affatto la possibilità di un intervento legislativo che, per inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica, riduca in maniera definitiva un trattamento pensionistico in precedenza previsto, considerato che esiste il limite delle risorse disponibili e che, in sede di manovra finanziaria di fine anno, spetta al Governo e al Parlamento introdurre modifiche alla legislazione di spesa, ove ciò sia necessario per salvaguardare l'equilibrio del bilancio dello Stato e perseguire gli obiettivi della programmazione finanziaria.>>

La Corte non si trova, oggi, davanti a una fattispecie senza precedenti. Nel 1996 e nel 1997, anche se non si trattava in maniera specifica di giudicare su contributi perequativi a carico delle pensioni elevate, la Suprema ebbe modo di attestare un principio fondamentale, parte della costante giurisprudenza costituzionale (verbatim): non possono esser chiesti indietro assegni pensionistici già corrisposti ma, sotto questo limite, esigenze di governo della spesa pubblica e di salvaguardia degli equilibri di bilancio giustificano interventi di riduzione dei trattamenti pensionistici già definiti ma ancora da erogare. Nel 1997, la Corte arrivò a inserire tali interventi nell'esercizio del "poter discrezionale" del Legislatore. È un passaggio fondamentale nella giurisprudenza costituzionale. Le regole del sistema pensionistico, soprattutto in un Paese come l'Italia in cui la voce di spesa pensioni ha raggiunto una quota significativa sul Pil, non possono trasformarsi in un vincolo sacro e insormontabile, e questo vale anche per le regole di pensioni già in decorrenza. Gli interventi devono ovviamente avere una giustificazione valida: salvaguardia dell'equilibrio di bilancio, inderogabili esigenze di contenimento della spesa, obiettivi di programmazione finanziaria, etc..

Significative le date delle summenzionate Sentenze. Si era all'indomani della riforma del 1995 (la cosiddetta "Dini") e a meno di due anni dalla riforma del 1994 (la cosiddetta "Amato"), le due che hanno ridisegnato profondamente il sistema pensionistico italiano ma facendo salve, con una lunga fase di transizione, tante pensioni in maturazione con regole troppo generose. Quelle due riforme sono state parte del processo di consolidamento della finanza pubblica di inizio anni Novanta, un frangente che per certi versi ricorda quello attuale (ci fu l'uscita dallo Sme). Se allora la preoccupazione fu di non incidere troppo sui diritti già in maturazione, si può dire che il Legislatore ordinario fu "più realista del Re", considerato che di lì a poco la Suprema Corte avrebbe invece escluso l'incombente di limiti costituzionali su interventi di correzione delle pensioni, persino di quelle già in decorrenza, di fronte a situazioni eccezionali con inderogabili esigenze di bilancio. La crisi che attanaglia l'Italia da cinque anni ricade senza dubbio nel novero dell'eccezionalità.

Non si strumentalizzi la Costituzione - Come si è visto, i dubbi di incostituzionalità degli interventi di riduzione delle pensioni elevate, sollevati dalla Corte nel 2013, sono in contrasto con posizioni importanti e inequivoche esternate dalla stessa Corte in precedenza. La Sentenza n. 211 del 1997 e la Sentenza n. 417 del 1996 escludono ogni pregiudiziale costituzionale su tali interventi, e non li vincolano a simmetrie di trattamento con altri redditi non da pensione. Perché nel 2013 la Corte è stata così puntuale, invece, nel rigettare il contributo perequativo? Probabilmente perché, mentre sino a quel momento si era trovata a esprimersi a livello generale e in linea di principio (le due sentenze non erano centrate sulla perequazione delle pensioni elevate), nel 2013 si è trovata a dover giudicare su un caso specifico e concreto, su un intervento di *policy* che stava producendo affetti.

Stupisce che nel 2013 la Corte non abbia tenuto conto della linea giurisprudenziale affermata. Se così è stato, è un grave errore enunciare principi quando questi restano punti di riferimento lontani da diatribe politiche e di politica economica, per poi ignorarli o ammorbidirli quando si tratti di giudicare su fattispecie concrete.

La posizione enunciata nel 1996-1997 era, per di più, non solo nel solco della giurisprudenza costituzionale, ma anche fondata dal punto di vista dell'analisi economica. Le pensioni sono il risultato, da un lato, della carriera lavorativa e del profilo retributivo e, dall'altro, del complesso di regole che presiedono alla trasformazione del profilo retributivo in rendita pensionistica. Riconoscere che il Legislatore resta libero di "*ridurre in maniera definitiva il trattamento pensionistico precedentemente previsto*" per "*per inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica*" o "*a salvaguardia dell'equilibrio di bilancio*" significa, in altri termini, riconoscere che il Legislatore può rivedere nello specifico il complesso delle regole di calcolo delle pensioni in modo tale da incidere sul valore degli assegni non ancora pagati ancorché già in decorrenza. Se alla base dell'intervento c'è la consapevolezza che il problema da risolvere nasca nelle regole di calcolo delle pensioni, che sono state sottovalutate, o disegnate in maniera rigida non compatibile con la dinamica economico-sociale, etc., allora è corretto, sia sul piano giuridico che economico, che l'intervento riguardi soltanto le pensioni senza esser costretto a generalizzarsi a tutti i redditi. Generalizzare, in questo caso, equivale a impedire interventi settoriali; equivale a imprimere al livello e alla composizione della spesa per pensioni una sclerosi incompatibile con situazioni di difficoltà e urgenza per economia e finanze pubbliche. Le regole di calcolo delle pensioni sono cosa distinta e separata dalla progressività dell'Ire-Irpef; interventi sulle prime non necessariamente devono riverberarsi a catena sulla seconda.

Con gli ultimi pronunciamenti, la Corte Costituzionale sembra aver imboccato una strada incoerente in un duplice senso, perché contraddice pronunciamenti precedenti, e perché fa dire alla Costituzione cose che in realtà la Carta non dice. Un paradosso che vede la Costituzione ostaggio della Corte Costituzionale.

È necessario applicare la neutralità attuariale per correggere le pensioni elevate? – Se non ci sono divieti costituzionali assoluti a intervenire in riduzione su assegni pensionistici già in decorrenza, il vero tema è come farlo. Come disegnare un intervento che rispetti i principi generali dell'equità distributiva e della coesione sociale (questi sì nella Costituzione) e che risponda a una *ratio* economica equilibrata e con visione il più possibile sistemica?

Qui va sgomberato il campo da un altro convincimento che ha preso piede negli ultimi tempi: quello che l'unica modalità davvero coerente e "lecita" di correggere le pensioni in erogazione passi attraverso il ricalcolo contributivo degli assegni. È vero, questa opzione avrebbe caratteristiche positive: (1) fatto salvo un importo minimo dell'assegno, potrebbe essere applicata a tutte le pensioni, incidendo su quelle troppo alte rispetto ai contributi versati; (2) rimarrebbe coerente con la logica della riforma del 1995 di cui sarebbe una estensione retroattiva; (3) solleverebbe dalla scelta di una soglia al di sopra della quale ritenere alto un assegno pensionistico. Peccato però che non si abbiano anche dati sufficienti per rendere operativo il ricalcolo contributivo, e tale limite viene portato per giustificare l'impossibilità di adottare interventi in questa direzione.

In realtà, non solo si potrebbero proporre soluzioni alternative, non perfette come il ricalcolo contributivo integrale, ma ispirate alla stessa logica (cfr. "*Pensionamento Flessibile e Riequilibrio tra Generazioni*" su Reforming.it); in più, non è vero che ci si debba sentire per forza vincolati a questo criterio, benché lo si possa ritenere dotato di proprietà positive. Per almeno due ragioni:

- La correzione delle pensioni può avvenire (così si è espressa la Costituzione) soltanto per il futuro, per gli assegni in erogazione ma non ancora corrisposti. Questo implica che una quota, anche ampia, della rendita pensionistica possa sfuggire al ricalcolo contributivo. Viene così meno la capacità di applicare sino in fondo la neutralità attuariale e di trattare tutti i pensionati alla stessa maniera. Anzi, dall'applicazione parziale (i.e. solo per le pensioni erogande) del ricalcolo contributivo sorgerebbe un altro profilo di potenziale discriminazione: ad esempio, ci sarebbero casi di assegni molto generosi ma in erogazione da lunga data, e quindi correggibili solo per un numero limitato di anni, e assegni meno generosi ma correggibili lungo archi temporali più lunghi. Vista così, l'applicazione ex-post della neutralità attuariale appare criterio meno perfetto di quanto si possa a prima vista immaginare;
- Inoltre, le affermazioni della Corte (le due Sentenze citate, quella del 1996 e quella del 1997) hanno una portata generale e riguardano qualsivoglia modalità di calcolo della pensione, senza specificazioni tecniche o metodologiche. In futuro, persino pensioni calcolate integralmente con le regole del sistema contributivo nozionale potrebbero, in caso di necessità inderogabili e di rischi di bilancio, esserne coinvolte. E allora il principio guida non potrà essere la neutralità attuariale secondo la riforma del 1995, ma un principio più alto di equità, il migliore che si potrà adottare, per distribuire i sacrifici in quel momento, in quel frangente. Per portare un esempio, si pensi al parametro dell'1,5%, che è il tasso di crescita reale del Pil ipotizzato per trasformare il montante dei contributi in rendita all'interno delle regole "Dini". Se in futuro dovessimo scoprire che questa crescita attesa è sovrastimata (il dubbio potrebbe già sorgere), allora il Legislatore potrà, di fronte a urgenze di finanza pubblica e di bilancio, prendere in considerazione ipotesi di *hair-cutting* degli assegni, tentando il più possibile di rispettare criteri di equità e salvaguardare livelli di adeguatezza.

Conclusioni – Un intervento sulle pensioni già in decorrenza è una misura straordinaria, mai adottata prima, che deve trovare giustificazioni altrettanto straordinarie. Non è, però, né in contrasto con la Costituzione né una misura priva di fondamenta economiche.

Sino all'anno scorso, la giurisprudenza costituzionale non lo ha dichiarato illegittimo. Anzi, nel 1996 e nel 1997, proprio all'indomani delle grandi riforme pensionistiche, due sentenze (la 417 e la 211) affermarono chiaramente la legittimità del Legislatore a ridurre gli assegni futuri di trattamenti pensionistici già in erogazione, a fronte di inderogabili esigenze e gravi condizioni di bilancio. Non fu specificato il come e il quanto, né i criteri da seguire o aspetti redistributivi da rispettare; ma la Suprema Corte riconobbe la necessità di non "legare le mani" a manovre correttive settoriali separate e indipendenti da interventi su altri redditi. Vi si può leggere una chiara *ratio* economica: permettere, in momenti di grandi difficoltà di bilancio, gradi di libertà sufficienti, da un lato, per ridurre e ricomporre in termini qualitativi la spesa pubblica e, dall'altro, per agire in maniera differenziata sui redditi da lavoro e di impresa (il lato della produzione) e sui redditi da pensione. Per costruire una efficace risposta anticiclica, nel breve periodo questi gradi di libertà possono in effetti essere molto importanti. Agli interventi sui redditi degli attivi e sui redditi da pensione corrispondono effetti diversi su offerta e domanda di lavoro, produzione, consumi, sui moltiplicatori delle manovre.

Le pensioni sono contratti incompleti, perché le loro regole sono stabilite in anticipo e producono effetti per periodi di 30-40 anni. Da questa incompletezza contrattuale meritano sicuramente di esser tutelati i lavoratori e i pensionati, garantendo la stabilità del quadro normativo e contenendo al massimo il *moral hazard* dei Governi; ma una tutela dall'incompletezza (per usare lo stesso termine) la merita anche il Legislatore, al quale va riconosciuta la possibilità di modificare il contratto pensionistico di fronte a situazioni straordinarie e gravi. Il punto cruciale è che non se ne abusi, che questa facoltà del Legislatore venga spesa bene, *cum granu salis*, in maniera oculata ed equilibrata. Dietro il legittimo interesse del Legislatore c'è ovviamente quello più ampio della collettività, che viene direttamente coinvolta dalla capacità e dalla qualità della governance del sistema economico. Si potrebbe dire che, se si crede in un divieto assoluto di rivedere gli importi delle pensioni già in decorrenza ma ancora erogande, si dovrebbe, per coerenza, anche credere in un divieto assoluto di modificare i requisiti anagrafico-contributivi di pensionamento per i lavoratori attivi, anche quelli con un solo anno di anzianità: anche costoro, infatti, iniziando a contribuire al sistema pensionistico, hanno aderito a un contratto con l'Inps tra le cui clausole c'erano anche i parametri di età e di anzianità. Lungo la stessa logica, si potrebbe arrivare a sostenere (anche se le fattispecie sono diverse) che persino variazioni delle aliquote di contribuzione e delle aliquote fiscali (Ire-Irpef) hanno basi giuridiche dubbie, perché vanno a modificare parametri e aspetti che furono *illo tempore* presi in considerazione al momento della contrattazione del costo del lavoro e della conclusione del contratto tra lavoratore e datore. Continuando così, si potrebbe dire che è incostituzionale che, dopo aver contribuito al loro finanziamento finché occupato, un lavoratore trovi esaurite e non rifinanziabili le risorse per gli ammortizzatori contro la disoccupazione quando passi allo stato di disoccupato; anche in questo caso, infatti, una precisa porzione del contratto di lavoro - inteso in senso lato - si trova disattesa. Oppure si potrebbe ancora dire che è incostituzionale che un lavoratore, dopo aver contribuito per tanti anni a finanziare il Sistema sanitario nazionale universale e gratuito, si trovi ad averne bisogno quando i livelli essenziali di assistenza sono ridimensionati dalla crisi o quando le prestazioni sono abbinate a *copay*.

Insomma, è evidente che la complessità e i ritmi di cambiamento del sistema economico-sociale non sono compatibili con l'intangibilità assoluta di parametri o altri aspetti della normativa che non siano ovviamente i principi fondativi della Costituzione. Le pensioni erogande non fanno eccezione. Anzi, paradossalmente è proprio nel creare una riserva assoluta a beneficio delle pensioni che si viola la Costituzione.

Tutto questo, chiaro alla Suprema Corte nel 1996-1997, improvvisamente è stato rimesso in discussione, a tal punto che il tema appare oggi privo di qualunque coerente orientamento giuridico ed economico: (1) nel 2013 la Corte si è espressa contro interventi correttivi (contributi perequativi) che riguardassero solo le pensioni e che non fossero estesi a tutti i redditi; (2) il Legislatore ordinario ha risposto modificando solo la forma, l'esteriorità del contributo perequativo sulle pensioni alte e questo sembra sinora aver inspiegabilmente accontentato tutti compresa la Corte; (3) ad oggi, Novembre 2014, un contributo perequativo c'è ma, nonostante ciò, si continua a discutere di altri interventi sulle pensioni alte, scollegati e di impostazione diversa da quello in vigore, probabilmente perché quest'ultimo o è ignorato o è ritenuto insufficiente e lo si vuol combinare con azioni più incisive; (4) sovrapporre interventi diversi e ispirati a logiche di funzionamento diverse può creare, questo sì, contraddizioni e incoerenze giuridiche e economiche.

Questa confusione – ma è solo una ipotesi – può dipendere dal fatto che per la prima volta di contributi perequativi sulle pensioni elevate non si discute incidentalmente o in linea puramente teorica, ma se ne discute come scelte di *policy* da compiere, anzi già compiute e produttive di effetti e eventualmente da confermare o modificare.

Qui, in questo scritto, si tenta di aiutare una chiarificazione, sgomberando il campo da limiti e vincoli non veri:

- Non è vero che non siano leciti, costituzionalmente non leciti, interventi *ad hoc* sulle pensioni già in decorrenza. L'unico limite da rispettare è l'intangibilità degli assegni già pagati (non possono essere ripetuti);
- Non è vero che interventi sui redditi da pensione debbano necessariamente collocarsi all'interno di interventi che coinvolgano tutte le tipologie di redditi. La correzione del Legislatore può indirizzarsi al criterio con cui le pensioni sono state calcolate e le risorse spostate nel tempo, al criterio con cui sono state formulate promesse pensionistiche;
- Non è vero che l'unico modo per correggere le pensioni elevate sia l'applicazione del ricalcolo contributivo integrale (le regole "Dini"). Riferito soltanto agli assegni non ancora corrisposti, questo metodo - che per sua struttura esprime le caratteristiche migliori quando applicato a tutta la rendita pensionistica - può esser fonte di discriminazione tra pensionati con effetti distributivi non controllabili;
- Il precedente punto rimuove anche l'ostacolo che, in assenza di microdati per ricostruire tutti i profili di carriera (è così purtroppo), non si possa procedere a correzioni sugli assegni pensionistici;
- Interventi sulle pensioni già in erogazione rientrano tra le leve di politica economica e, in caso di condizioni gravi dell'economia e del bilancio, il Legislatore ha su di loro la normale discrezionalità di scelta che deve rispondere ai principi generali di trasparenza d'azione e di equità nella distribuzione dei sacrifici;
- Sia dal punto di vista micro che macroeconomico, gli interventi sulle pensioni già in decorrenza hanno effetti diversi, in qualità e in quantità, rispetto agli interventi sulle altre tipologie di reddito e, nello specifico, sui redditi da lavoro e da impresa. Di conseguenza, anche sul piano economico, interventi settoriali, *i.e.* da non estendere a

tutti i percettori di reddito, trovano una ragion d'essere. Anzi, se aiutano a risolvere prima squilibri che pesano sulla congiuntura, alla fine sono benèfici per tutti, anche per gli stessi percettori di pensione che devono contare, per ricevere l'assegno, sullo stato di salute e sul buon funzionamento dell'intera economia.

- Da ultimo, non è vero che interventi sulle pensioni debbano per forza avere come punto di riferimento la ricchezza pensionistica complessiva, ovvero il valore complessivo e attualizzato degli assegni già ricevuti e di quelli che si riceverà sino al decesso. Come ci sono scelte fiscali che si indirizzano al patrimonio e scelte che si riferiscono al reddito dell'anno, allo stesso modo e con la stessa disarticolazione è possibile che un intervento coinvolga gli assegni in pagamento nell'anno non avvalendosi di alcuna altra informazione sulla ricchezza individuale. Quando si scrive una manovra finanziaria in un momento di urgenza dei conti e di sofferenza per i cittadini e le famiglie, è anche giusto che si guardi soprattutto all'impatto sui redditi correnti disponibili in quel momento, in quel frangente problematico che va superato. Tra l'altro, non è detto che l'intervento debba essere definitivo ma esso può avere anche validità temporanea (come in effetti quello "Monti" e quello "Letta").

In conclusione, in questo momento di difficoltà, l'opzione di un *hair-cutting* sulle pensioni elevate dovrebbe esser presa in considerazione in maniera più seria e oggettiva e liberata dalle preclusioni giuridiche e dalle contraddizioni economiche in cui sinora si è mosso il dibattito. Questo, ovviamente, non significa che ci si debba muovere per forza in questa direzione (è una scelta di politica economica) e, soprattutto, non significa che tale passo debba essere fatto a cuor leggero e non disegnato con attenzione. Da più parti si ricorda che, applicato solo alle pensioni davvero alte (per non creare situazioni di insufficienza dei redditi), il gettito avrebbe ordini di grandezza limitati. Sarà così ma, ai tempi della crisi, una manovra economica di rilancio è chiamata anche a cercare capitalizzazione in misure di importo piccolo ma numerose e, inoltre, non va sottovalutata l'importanza del messaggio che si lancerebbe ai giovani e al mondo del lavoro, chiedendo uno sforzo a chi ha costruito la propria vita professionale in epoche meno problematiche e beneficiato di regole pensionistiche permissive e generose. C'è da dire, in chiusura, che sulla definizione di pensione alta si potrebbe essere, almeno per qualche anno e finché non si rivede la ripresa, un po' più realistici e fissare la soglia in senso relativo, guardando alla distribuzione complessiva dei redditi.

Non passino, tutte le considerazioni qui sopra proposte, come non *welfariste* o addirittura anti *welfariste*. Lo scopo è esattamente il contrario. La crisi sta colpendo tutti, e utilizzare al meglio le leve di *policy* serve a tentare di distribuire i sacrifici in maniera da alleviare i casi più gravi, evitare che restino segni permanenti, e creare il prima possibile condizioni di ripresa dell'economia. *Welfare* e occupazione, *welfare* e crescita sono binomi inscindibili.

Ncs
www.reforming.it
e-mail: nicola.salerno@tin.it
twitter: [nicolacsalerno](https://twitter.com/nicolacsalerno)
+39 347 - 90.23.927

La Compartecipazione alla Spesa – Commenti a margine del Patto della Salute 2014-2016

di **Nicola C. Salerno** | 23 Novembre 2014 | In: [Quaderno n.23 / 2014 – Suppl. Nov.](#)

Dal confronto tra la Legge n. 11-2011 (articolo 17 che annunciava l'introduzione del copay dal 2014) e il Patto della Salute emergono tre considerazioni:

Il Patto dovrebbe muoversi nel solco tracciato della Legge e puntare a costruire uno schema di compartecipazione omogeneo su tutto il territorio nazionale, a garanzia che la selettività risponda dappertutto, in ogni area del Paese, agli stessi principi equitativi. Non ci si può permettere, soprattutto in questo momento, frammentazioni, incoerenze o addirittura dissidi e contenziosi tra Stato e Regioni. In questo senso va recuperata appieno l'indicazione della Legge di una applicazione sistematica del copay su scala nazionale.

Il contenuto della 11-2011 andrebbe rispettato anche in un altro passaggio: non compariva allora la parità di gettito tra le nuove e le vecchie compartecipazioni. Questa parità, applicata Regione per Regione, può essere un vincolo distorsivo nel disegno dello schema di compartecipazione nazionale, a cui andrebbe chiesto di rispettare i principi di equità orizzontale e verticale tra cittadini nazionali, indipendentemente dai confini geografici. Se i Lea devono essere assicurati in maniera il più possibile omogenea sul territorio nazionale, e se il copay è parte della definizione e del contenuto dei Lea, allora la selettività deve trovare applicazione su tutti i cittadini nazionali, creando un ordinamento unico che cozza con vincoli sull'andamento storico dei gettiti regionali, tra l'altro derivanti da un assetto regolatorio sinora mai sistematizzato. Il comma 2 dell'articolo 8 contiene una contraddizione: va garantita l'unitarietà del sistema, ma contemporaneamente l'invarianza di gettito e lo status quo regionale. Se si fa questo passo, lo si deve con più coraggio.

C'è, infine, una terza conclusione. Il Patto completa in maniera operativa la Legge n. 11-2011 nella parte che riguarda le grandezze da prendere a riferimento per graduare il copay. La scelta è di pieno buon senso. In attesa di avere anche dati affidabili su un numero maggiore di grandezze economico-patrimoniali, la compartecipazione può essere definita in base al reddito (l'ultima o una media delle due ultime dichiarazioni presentate) e alla composizione del nucleo familiare. In attesa di disporre di una soluzione ottimale, è insano rinunciare a qualunque tipo di soluzione anche di second o third best. Tra l'altro, se l'obiettivo è quello di sostenere l'accesso alle cure Ssn per le fasce meno abbienti subito, nell'immediato di questa stagione di crisi e di incertezze sulle risorse, allora il riferimento ai redditi disponibili e al nucleo familiare bastano a suddividere i cittadini nelle macrocategorie più rilevanti. Il punto essenziale è dare risalto alle fasce più bisognose da esentare totalmente o alle quali richiedere copay contenuti. Se per adesso non si riesce a creare un ordinamento dettagliato e completo per le fasce più elevate, per qualche anno, ad esempio sull'orizzonte del Patto per la Salute o sino a quando non si vedranno segnali concreti di ripresa del Pil, l'errore può essere accettato ed essere visto come una scelta politica di gestione del welfare system durante la crisi.

Sulla scorta di queste considerazioni, i suggerimenti che si lanciano al gruppo di lavoro incaricato di definire le nuove compartecipazioni sono:

- (1) un unico schema nazionale,
- (2) non vincolato alla parità di gettito col sistema vigente,
- (3) capace di graduare il copay tenendo conto dei redditi disponibili e della composizione del nucleo familiare,
- (4) dove i redditi disponibili sono quelli ricavabili dall'ultima o da una media delle ultime dichiarazioni dei redditi,
- (5) dove la composizione del nucleo familiare dà evidenza della presenza di casi di cronicità.

Si deve cercare una formulazione trasparente ed efficace, che possa essere attivata subito e che, in attesa di miglioramenti, possa anche svolgere una funzione di sensibilizzazione e di "educazione" dei cittadini e dell'opinione pubblica su uno strumento – il copay o il ticket che dir si voglia – spesso frainteso nelle sue caratteristiche tecniche e nelle sue finalità politiche.

Insomma, con Churchill, "è sbagliato non far niente con la scusa che non si può far tutto".

La Compartecipazione alla spesa

Considerazioni a margine del Patto della Salute 2014-2016

di Nicola C. Salerno

Il Fondo sanitario nazionale per il 2014 supera i 109 miliardi di Euro. Il Ministro Lorenzin sottolinea gli sforzi fatti per non ridurre le risorse, in un momento in cui la Legge di Stabilità va alla ricerca di risparmi in tutti i capitoli.

Tuttavia, non si possono ignorare almeno quattro criticità:

- (1) lo stanziamento resta inferiore alla spesa sanitaria a consuntivo degli anni 2009 e 2010, ed è noto da tempo che l'Italia dedica alla sanità quote di Pil inferiori rispetto ai Partner Ue più direttamente comparabili;
- (2) le richieste di risparmi di spesa che la Legge di Stabilità rivolge alle Regioni (4 miliardi) potrebbero alla fine incidere sulla sanità, decurtando *de facto* i Fondi sanitari regionali (la spesa sanitaria conta mediamente il 75-80% dei bilanci delle Regioni);
- (3) la fase di grande incertezza in cui l'economia e la finanza pubblica restano coinvolte non esclude, purtroppo, che le risorse disponibili possano rivelarsi, in corso d'opera, inferiori a quelle preventivate;
- (4) questa incertezza si estende anche ai prossimi anni, se si considerano i dati più recenti sull'andamento del Pil e dell'occupazione (una vera ripresa potrebbe arrivare solo dopo il 2016, cioè oltre l'orizzonte coperto dal Patto per la salute).

Dal Patto per la Salute 2014-2016

ART. 8

Revisione disciplina partecipazione alla spesa sanitaria ed esenzioni

1.E' necessaria una revisione del sistema della partecipazione alla spesa sanitaria e delle esenzioni che eviti che la partecipazione rappresenti una barriera per l'accesso ai servizi ed alle prestazioni così da caratterizzarsi per equità ed universalismo. Il sistema, in fase di prima applicazione, dovrà considerare la condizione reddituale e la composizione del nucleo familiare e dovrà connotarsi per chiarezza e semplicità applicativa. Successivamente, compatibilmente con le informazioni disponibili, potrà essere presa in considerazione la condizione "economica" del nucleo familiare.

2.Si conviene altresì che il nuovo sistema della partecipazione dovrà garantire per ciascuna regione il medesimo gettito previsto dalla vigente legislazione nazionale, garantendo comunque l'unitarietà del sistema.

3.A tal fine si conviene che uno specifico gruppo di lavoro misto con la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, del Ministero della salute, del Ministero dell'economia e delle finanze, di Agenas, coordinato dal Ministero della salute, definisca i contenuti della revisione del sistema di partecipazione entro il 30 novembre 2014.

In questa prospettiva, di particolare importanza è l'articolo 8 del Patto della Salute, che chiama a una revisione della compartecipazione dei cittadini alla spesa sanitaria pubblica. Non è una novità; si tratta, anzi, di un tema ricorrente nel dibattito di politica economica, al crocevia tra adeguatezza e sostenibilità delle prestazioni Lea. Se ne discute almeno dal 2001, anno in cui lo schema di compartecipazione nazionale fu cancellato e le scelte demandate, senza sufficiente coordinamento e senza adeguata responsabilizzazione, alle Regioni.

Già l'articolo 17 della Legge n. 11-2011 aveva annunciato che, a decorrere dal 2014, si sarebbero introdotte compartecipazioni sistematiche dei cittadini ai costi delle prestazioni sanitarie. Le nuove compartecipazioni sarebbero state aggiuntive rispetto a quelle già eventualmente disposte dalle Regioni. Le Regioni le avrebbero potute evitare solo nella misura in cui dimostrassero di saper comunque garantire l'equilibrio economico-finanziario del loro Ssr.

Per similitudine e differenza tra il Patto della Salute e la Legge 11-2011 si possono fare due principali commenti di policy.

- *Universalismo selettivo* -

Non è un ossimoro come si legge in qualche critica. Quando le risorse sono scarse e difficilmente programmabili, quale scelta è più coerente con gli obiettivi di tutela della salute: mantenere la quasi gratuità dei Lea *erga omnes* anche se poi non si può procedere alla loro effettiva e tempestiva erogazione? oppure chiedere ai cittadini di concorrere alla copertura pubblica secondo una logica razionale e *welfarista*?

Secondo questa logica, il concorso dei cittadini andrebbe graduato per tener conto dei redditi disponibili e delle condizioni di salute. Introdurre regole di compartecipazione significa fare in modo di mantenere un pieno controllo su come le risorse sanitarie si traducono in prestazioni per i cittadini in tutte le aree del Paese, obiettivo che è nella nostra Costituzione. Una selettività disegnata e verificabile al posto di razionamenti di fatto che possono accadere dovunque e a danno di chiunque.

Sia il Patto per la Salute che la Legge n. 11-2011 fanno una scelta di universalismo selettivo. Il Patto potrebbe esser visto come l'attuazione dell'articolo 17 della 11-2011.

- *Caratteristiche della selettività* -

Tra il testo del Patto e quello dell'articolo 18 ci sono però due differenze su cui riflettere.

La Legge n. 11-2011 faceva chiaro riferimento a uno schema di compartecipazione di livello nazionale, aggiuntivo rispetto agli schemi eventualmente già esistenti nelle Regioni e funzionante di vita propria. La finalità era di ricreare una base normativa e regolatoria nazionale, di riportare una logica di sistema laddove, dopo il 2001, si è affermata una parcellizzazione tra Regioni o addirittura all'interno della singola Regione (tra Asl o addirittura tra Ospedali).

Inoltre, non si citava alcun limite di gettito, lasciando spazio al Legislatore per un incremento di rilevanza quantitativa della compartecipazione rispetto allo *status quo*. L'altra domanda da porsi a questo proposito è infatti: è preferibile uno schema di *copay* che abbia un gettito di grandezza sufficiente per contribuire al regolare e proficuo svolgimento dei Lea? oppure che il mancato raggiungimento di un apporto sufficiente di risorse renda il *copay* solo *pro forma* e continui a lasciare i Ssr di fronte a possibili razionamenti e cadute di qualità?

Adesso, nel testo del Patto, da un lato la visione Paese sembra indebolita (non c'è un esplicito cenno a uno schema di compartecipazione nazionale); dall'altro lato, il comma 2 dell'articolo 8

fa riferimento a una invarianza che deve esser garantita, Regione per Regione, tra il gettito del nuovo schema di compartecipazione e il gettito già raccolto grazie allo schema nazionale vigente. Questa invarianza è criticabile per due motivi: perché pone un limite alla dimensione aggregata del copay a livello regionale, impedendo anche il nuovo disegno possa funzionare come meccanismo di coesione territoriale (gettito maggiore nelle Regioni dove i redditi sono mediamente più elevati); e perché fa riferimento allo schema nazionale vigente, quando in realtà un sistema completo e coerente di compartecipazione valido su tutto il territorio nazionale non c'è, se non come sommatoria di interventi cumulatisi nel tempo, sovrapposti a quelli regionali e locali e senza una visione di insieme.

La seconda differenza riguarda gli strumenti disponibili per realizzare l'universalismo selettivo. Contrariamente alla Legge n. 11-2111, adesso l'articolo 8 del Patto della Salute lo afferma chiarezza: se non è possibile costruire lo schema con le proprietà e le garanzie ideali, si avvii comunque l'universalismo selettivo facendo riferimento al reddito e alla composizione familiare. Poi, di pari passo che altre informazioni diverranno disponibili e misurabili in maniera affidabile, la selettività potrà considerare anche altre dimensioni (in primo luogo il patrimonio). Insomma, è il vecchio adagio "il meglio può esser nemico del bene" o, per dirla più nobilmente con Churchill, "è sbagliato non far niente con la scusa che non si può far tutto".

Le conclusioni di questa breve nota possono derivare proprio dal confronto tra la Legge n. 11-2011 e il Patto della Salute. Sono tre le conclusioni di seguito sintetizzabili.

Il Patto dovrebbe muoversi nel solco tracciato della Legge e puntare a costruire uno schema di compartecipazione omogeneo su tutto il territorio nazionale, a garanzia che la selettività risponda dappertutto, in ogni area del Paese, agli stessi principi equitativi. Non ci si può permettere, soprattutto in questo momento, frammentazioni, incoerenze o addirittura dissidi e contenziosi tra Stato e Regioni. In questo senso va recuperata appieno l'indicazione della Legge di una applicazione sistematica del *copay* su scala nazionale.

Il contenuto della 11-2011 andrebbe rispettato anche in un altro passaggio: non compariva allora la parità di gettito tra le nuove e le vecchie compartecipazioni. Questa parità, applicata Regione per Regione, può essere un vincolo distorsivo nel disegno dello schema di compartecipazione nazionale, a cui andrebbe chiesto di rispettare i principi di equità orizzontale e verticale tra cittadini nazionali, indipendentemente dai confini geografici. Se i Lea devono esser assicurati in maniera il più possibile omogenea sul territorio nazionale, e se il *copay* è parte della definizione e del contenuto dei Lea, allora la selettività deve trovare applicazione su tutti i cittadini nazionali, creando un ordinamento unico che cozza con vincoli sull'andamento storico dei gettiti regionali, tra l'altro derivanti da un assetto regolatorio sinora mai sistematizzato. Il comma 2 dell'articolo 8 contiene una contraddizione: va garantita l'unitarietà del sistema, ma contemporaneamente l'invarianza di gettito e lo *status quo* regionale. Se si fa questo passo, lo si deve con più coraggio.

C'è, infine, una terza conclusione. Il Patto completa in maniera operativa la Legge n. 11-2011 nella parte che riguarda le grandezze da prendere a riferimento per graduare il *copay*. La scelta è di pieno buon senso. In attesa di avere anche dati affidabili su un numero maggiore di grandezze economico-patrimoniali, la compartecipazione può essere definita in base al reddito (l'ultima o una media delle due-tre ultime dichiarazioni presentate) e alla composizione del nucleo familiare. In attesa di disporre di una soluzione ottimale, è insano rinunciare a qualunque tipo di soluzione anche di second o third best. Tra l'altro, se l'obiettivo è quello di sostenere l'accesso alle cure Ssn per le fasce meno abbienti subito, nell'immediato

di questa stagione di crisi e di incertezze sulle risorse, allora il riferimento ai redditi disponibili e al nucleo familiare bastano a suddividere i cittadini nelle macrocategorie più rilevanti. Il punto essenziale è dare risalto alle fasce più bisognose da esentare totalmente o alle quali richiedere *copay* contenuti. Se per adesso non si riesce a creare un ordinamento dettagliato e completo per le fasce più elevate, per qualche anno, ad esempio sull'orizzonte del Patto per la Salute o sino a quando non si vedranno segnali concreti di ripresa del Pil, l'errore può essere accettato ed esser visto come una scelta politica di gestione del *welfare system* durante la crisi.

I suggerimenti che si lanciano al gruppo di lavoro incaricato di definire le nuove compartecipazioni sono:

- (1) un unico schema nazionale,
- (2) non vincolato alla parità di gettito col sistema vigente,
- (3) capace di graduare il *copay* tenendo conto dei redditi disponibili e della composizione del nucleo familiare,
- (4) dove i redditi disponibili sono quelli ricavabili dall'ultima o da una media delle ultime dichiarazioni dei redditi,
- (5) dove la composizione del nucleo familiare dà evidenza della presenza di casi di cronicità.

Si deve cercare una formulazione trasparente ed efficace, che possa essere attivata subito e che, in attesa di miglioramenti, possa anche svolgere una funzione di sensibilizzazione e di "educazione" dei cittadini e dell'opinione pubblica su uno strumento - il *copay* o il *ticket* che dir si voglia - spesso frainteso nelle sue caratteristiche tecniche e nelle sue finalità politiche.

Ncs
www.reforming.it
e-mail: nicola.salerno@tin.it
twitter: [nicolacsalerno](https://twitter.com/nicolacsalerno)
+39 347 - 90.23.927

Dicembre 2014 – Infografica dedicata a attivazioni e cessazioni di rapporti lavorativi, distinti per tipologia contrattuale. Dal I trimestre 2011 al II trimestre 2014.

di **Nicola C. Salerno** | 14 Dicembre 2014 | In: [Quaderno n.23 / 2014 – Suppl. Nov.](#)

Pur sotto un saldo complessivo positivo per circa 690mila contratti, sono chiare le difficoltà con cui il Job Act dovrà misurarsi. In particolare:

Diminuiscono sensibilmente i contratti a tempo indeterminato (più cessazioni che attivazioni);

I contratti a tempo determinato mostrano un saldo positivo, ma anche una “stagionalità” annuale, con un picco di attivazioni a inizio anno e un contro-picco a fine anno. I dati del terzo e del quarto trimestre 2014 potranno ridimensionare il saldo positivo (sinora le cessazioni osservate nel quarto trimestre si attestano mediamente sui 500mila contratti);

L'apprendistato ha retto relativamente meglio, con un saldo complessivo 2011-2014 positivo per 239mila contratti. Anche qui, tuttavia, si nota un andamento “stagionale”, con le attivazioni nette che tendono a concentrarsi nel primo e nel secondo trimestre, per poi ridursi sensibilmente nel terzo e nel quarto;

I contratti di collaborazione hanno un saldo complessivo negativo e, in particolare, attivazioni nette concentrate solo nel primo trimestre, mentre nel secondo, terzo e quarto il saldo diviene negativo con picco a fine anno. Tali dati suggeriscono due letture: da un lato, la breve durata dei contratti, annuale o infrannuale; dall'altro, il presumibile peggioramento del saldo complessivo 2011-2014 quando saranno disponibili statistiche aggiornate su tutto l'anno 2014;

La categoria “Altro” include: contratti di formazione lavoro (solo P.A.), contratti di inserimento lavorativo, contratti di agenzia a tempo determinato e indeterminato, contratti intermittenti a tempo determinato e indeterminato, lavoro autonomo nello spettacolo, lavoro interinale (solo P.A.). Il saldo complessivo 2011-2014 è sinora positivo per poco più di 30mila unità, ma anche qui, se si confermeranno i saldi negativi già osservati nei terzi e nei quarti trimestri passati, la dinamica netta di attivazioni-cessazioni potrebbe essere di fatto annullata. Tra l'altro, nel passaggio dal primo trimestre 2011 al secondo trimestre 2014, si nota anche un affievolimento dei numeri assoluti delle attivazioni. [11] [SEP14] In conclusione, è la descrizione di un quadro problematico con cui il Job Act dovrà misurarsi.

Sotto un saldo complessivo 2011-2014 (sino al secondo trimestre 2014) di segno positivo, si possono rilevare, con la cautela che è d'obbligo quando si analizzano dati a questo livello di aggregazione, due fatti stilizzati: riduzione dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato a favore di quelli a termine, e brevità di questi ultimi che, nella dinamica di attivazioni-cessazioni, sembrano seguire scadenze annuali o addirittura infrannuali. Per i contratti di collaborazione soltanto i primi trimestri mostrano saldi positivi, mentre nella rimanente parte dell'anno le cessazioni sono significativamente più numerose delle attivazioni.

Si spera che i numeri del terzo e quarto trimestre 2014 possano marcare qualche inversione, e che i provvedimenti annunciati dal Job Act possano avere effetti positivi. Molto dipenderà dalla scia dei decreti attuativi che, vista l'urgenza, devono arrivare presto ed essere chiari negli obiettivi e nella scrittura dell'articolato.

Ncs

N.b.: Pagina del sito istituzionale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con dati sugli andamenti di attivazioni e cessazioni. [I dati sono liberamente accessibili](#). Nei prossimi mesi Reforming verificherà costantemente i numeri.

RAPPORTI DI LAVORO ATTIVATI E CESSATI

I Trimestre 2011 - II Trimestre 2014 (valori assoluti)

TRIMESTRE	TEMPO INDETERMINATO			TEMPO DETERMINATO			APPRENDISTATO		
	ATTIVATI	CESSATI	SALDO	ATTIVATI	CESSATI	SALDO	ATTIVATI	CESSATI	SALDO
I 2011	521,171	518,414	2,757	1,578,385	1,061,479	516,906	72,965	50,769	22,196
II 2011	454,427	519,505	-65,078	1,813,281	1,531,439	281,842	92,599	53,436	39,163
III 2011	458,570	529,302	-70,732	1,684,960	1,623,864	61,096	72,240	83,584	-11,344
IV 2011	412,447	620,629	-208,182	1,503,038	2,045,213	-542,175	60,571	54,702	5,869
I 2012	518,621	519,617	-996	1,603,941	1,084,792	519,149	77,835	47,220	30,615
II 2012	432,987	505,136	-72,149	1,740,756	1,536,995	203,761	80,709	47,219	33,490
III 2012	438,362	519,189	-80,827	1,666,372	1,547,633	118,739	62,456	66,688	-4,232
IV 2012	405,497	649,462	-243,965	1,524,844	2,023,466	-498,622	58,417	49,398	9,019
I 2013	458,718	489,258	-30,540	1,541,509	1,072,236	469,273	59,984	43,506	16,478
II 2013	397,620	497,909	-100,289	1,779,610	1,521,504	258,106	70,559	43,328	27,231
III 2013	374,010	486,379	-112,369	1,697,129	1,532,409	164,720	58,074	52,435	5,639
IV 2013	371,186	565,610	-194,424	1,550,891	2,107,776	-556,885	54,265	44,961	9,304
I 2014	435,568	480,068	-44,500	1,640,579	1,125,465	515,114	58,005	41,946	16,059
II 2014	403,036	461,441	-58,405	1,848,147	1,599,911	248,236	81,954	42,510	39,444
			-1,279,699			1,759,260			238,931

TRIMESTRE	COLLABORAZIONE			ALTRO			TOTALE		
	ATTIVATI	CESSATI	SALDO	ATTIVATI	CESSATI	SALDO	ATTIVATI	CESSATI	SALDO
I 2011	261,925	158,359	103,566	155,307	122,690	32,617	2,589,753	1,911,711	678,042
II 2011	204,709	225,483	-20,774	262,034	170,442	91,592	2,827,050	2,500,305	326,745
III 2011	202,375	207,620	-5,245	211,474	233,930	-22,456	2,629,619	2,678,300	-48,681
IV 2011	222,336	283,659	-61,323	214,967	207,506	7,461	2,413,359	3,211,709	-798,350
I 2012	272,660	164,523	108,137	240,215	162,143	78,072	2,713,272	1,978,295	734,977
II 2012	196,567	234,606	-38,039	333,724	229,613	104,111	2,784,743	2,553,569	231,174
III 2012	158,436	192,363	-33,927	160,910	320,328	-159,418	2,486,536	2,646,201	-159,665
IV 2012	167,787	277,343	-109,556	134,460	204,414	-69,954	2,291,005	3,204,083	-913,078
I 2013	201,158	144,503	56,655	136,689	130,274	6,415	2,398,058	1,879,777	518,281
II 2013	153,373	194,990	-41,617	169,896	165,280	4,616	2,571,058	2,423,011	148,047
III 2013	153,469	163,909	-10,440	130,154	157,880	-27,726	2,412,836	2,393,012	19,824
IV 2013	168,915	219,161	-50,246	140,986	180,824	-39,838	2,286,243	3,118,332	-832,089
I 2014	195,587	129,271	66,316	126,318	118,975	7,343	2,456,057	1,895,725	560,332
II 2014	153,313	178,607	-25,294	165,198	147,718	17,480	2,651,648	2,430,187	221,461
			-61,787			30,315			687,020

fonte: elab. Reforming.it su dataset Min. Lavoro e Politiche Sociali