



UNIMORE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI
MODENA E REGGIO EMILIA

CAPP - Centro di
Analisi delle Politiche Pubbliche

La riforma delle politiche di long-term care in Italia: confronto tra modelli di finanziamento

Marcello Morciano

Department of Economics — U. of Modena and Reggio Emilia (UniMore) (IT)

CAPP - Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche (IT)

HOPE - Health Organization, Policy and Economics — U. of Manchester (UK)

CPEC - Care Policy and Evaluation Centre — London School of Economics (UK)

Workshop: Piattaforme digitali e lavoro di cura: tra formalizzazione, emersione e riorganizzazione del welfare
16 Giugno 2026

In sintesi: i punti chiave

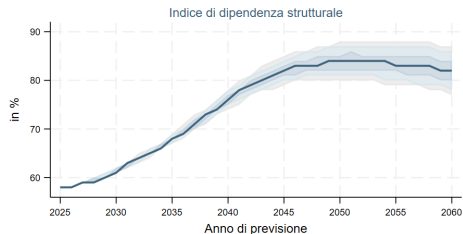
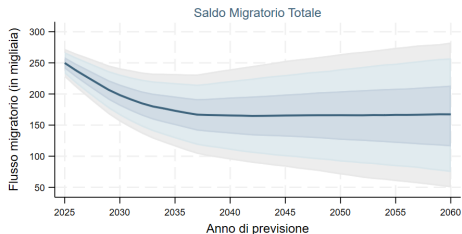
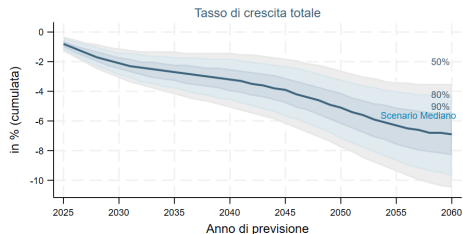
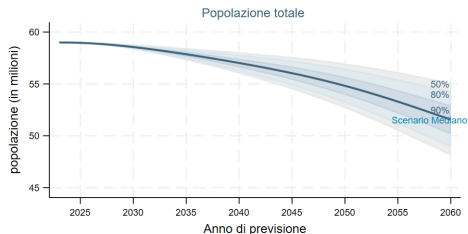
- La **transizione demografica** mette a dura prova il sistema di assistenza agli anziani non autosufficienti (Long-Term Care, LTC)
- Anche **a politiche invariate**, la spesa LTC è destinata a crescere progressivamente
- Una **riforma globale** delle politiche di LTC è attesa da tempo in Italia
 - ▶ L. 33/2023: una riforma **incompiuta** che D.Lgs. successivi (29/2024) hanno **riscritto**
 - ▶ assenza di **nuove risorse strutturali** (“isorisorse”)
- Il vero nodo resta la **mancaanza di un piano credibile di finanziamento**
 - ▶ rischio di ulteriore frammentazione e rafforzamento del modello basato su trasferimenti monetari non graduati sul bisogno assistenziale (es. **bonus anziani** in forma sperimentale e molto selettivo)
 - ▶ Necessità di dotarsi di **strumenti di analisi** per valutare **diverse opzioni di finanziamento**.

In sintesi: i punti chiave

- La **transizione demografica** mette a dura prova il sistema di assistenza agli anziani non autosufficienti (Long-Term Care, LTC)
- Anche **a politiche invariate**, la spesa LTC è destinata a crescere progressivamente
- Una **riforma globale** delle politiche di LTC è attesa da tempo in Italia
 - ▶ L. 33/2023: una riforma **incompiuta** che D.Lgs. successivi (29/2024) hanno **riscritto**
 - ▶ assenza di **nuove risorse strutturali** (“isorisorse”)
- Il vero nodo resta la **mancaanza di un piano credibile di finanziamento**
 - ▶ rischio di ulteriore frammentazione e rafforzamento del modello basato su trasferimenti monetari non graduati sul bisogno assistenziale (es. **bonus anziani** in forma sperimentale e molto selettivo)
 - ▶ Necessità di dotarsi di **strumenti di analisi** per valutare **diverse opzioni di finanziamento**.
- Scegliere il **metodo di finanziamento** per la LTC richiede una...
 - ▶ Valutazione del bisogno attuale e futuro
 - ▶ Visione condivisa su come ripartire i costi (e i benefici)
 - ▶ Identificazione e analisi critica delle opzioni disponibili e valutazione delle alternative in termini di equità, efficienza e sostenibilità.

Pressione demografica attuale & prospettica, **Italia**

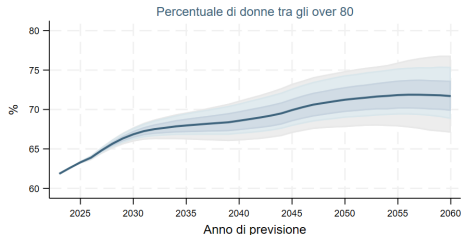
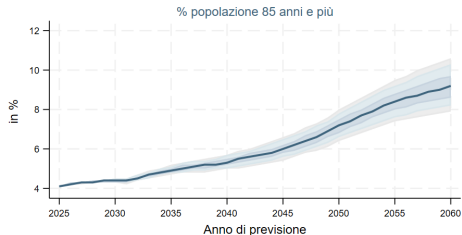
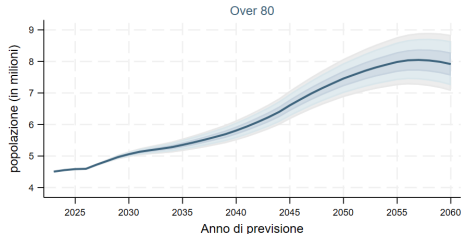
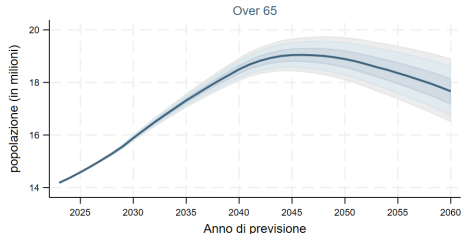
Previsioni ufficiali della popolazione, scenario mediano e intervalli di confidenza



Fonte: Elaborazioni proprie su dati previsionali ISTAT (base gennaio 2023).

Pressione demografica attuale & prospettica, **Italia**

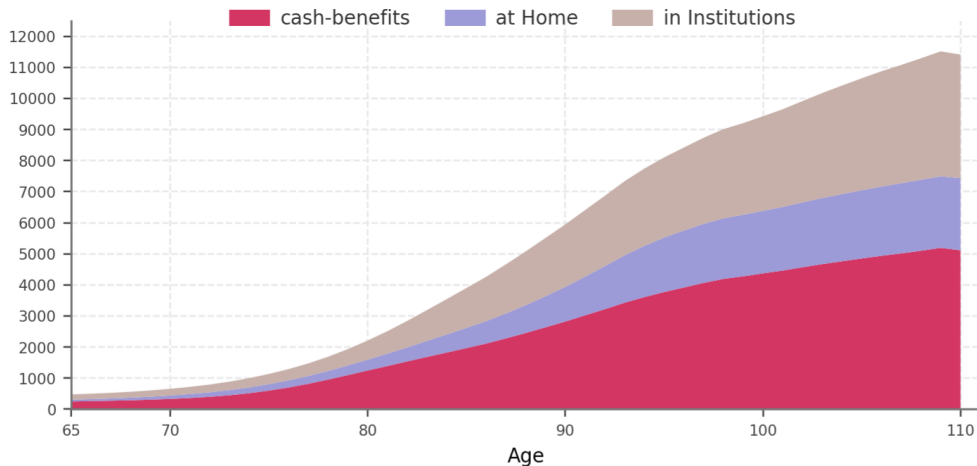
Previsioni popolazione ISTAT, scenario mediano e intervalli di confidenza



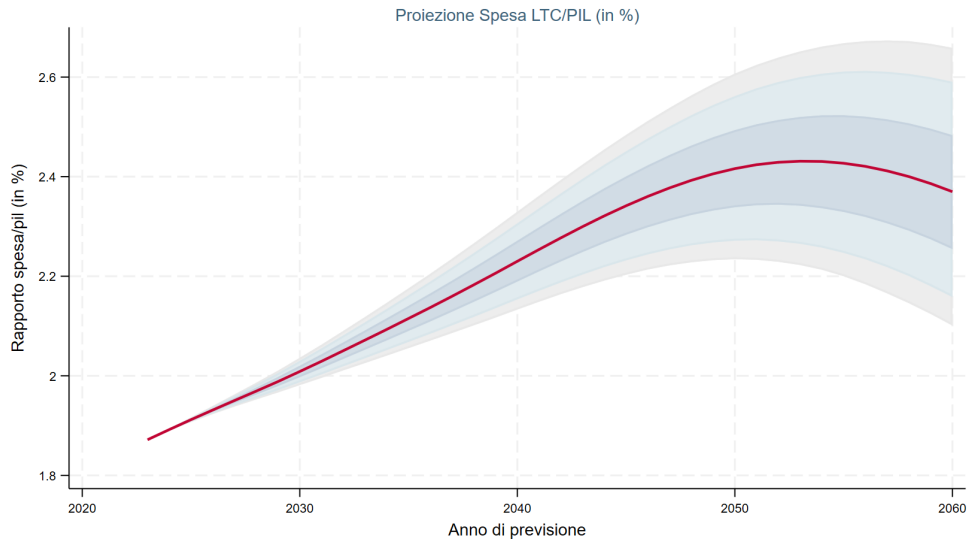
Fonte: Elaborazioni proprie su dati previsionali ISTAT (base gennaio 2023).

Profili di spesa pro-capite LTC

concentrati su **grandi anziani (donne)** e sbilanciati a favore di **prestazioni cash**

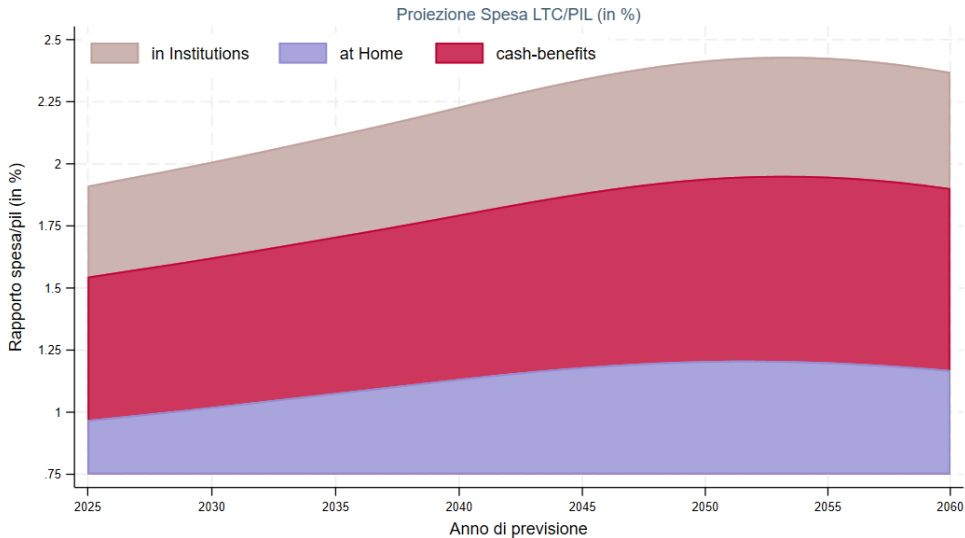


La proiezione di spesa LTC "status quo"



Fonte: Elaborazione propria su dati Istat e RGS 2024.

La proiezione di spesa LTC/PIL per componente (in %)



Fonte: Elaborazione propria su dati Istat e RGS 2024.

Finanziamento della Long-Term Care: Opzioni e Sfide

- Un (Ri-)equilibrio necessario tra:
 - ▶ **Individuo/Famiglia:** rischio di carichi insostenibili e disuguaglianze crescenti
 - ▶ **Stato (Collettività):** pilastro fondamentale per solidarietà, accesso universale e dignità
 - ▶ **Mercato:** che può integrare, ma richiede forte regolamentazione (rischi: accessibilità, costi, asimmetrie informative e alfabetizzazione finanziaria).

Finanziamento della Long-Term Care: Opzioni e Sfide

- Un (Ri-)equilibrio necessario tra:
 - ▶ **Individuo/Famiglia:** rischio di carichi insostenibili e disuguaglianze crescenti
 - ▶ **Stato (Collettività):** pilastro fondamentale per solidarietà, accesso universale e dignità
 - ▶ **Mercato:** che può integrare, ma richiede forte regolamentazione (rischi: accessibilità, costi, asimmetrie informative e alfabetizzazione finanziaria).
- Non solo priorità politiche: scelta di **aliquote** e **basi imponibili**
 - ▶ cruciali per garantire **progressività** ed **equità**.
 - ▶ *Quali le **opzioni chiave**?*

1. L'introduzione di una **tassa di scopo**

- Tassa specifica destinata esclusivamente al finanziamento della LTC
 - ▶ Vantaggi
 - ★ **Fonte dedicata e trasparente**: maggiore trasparenza nell'allocazione delle entrate (*ring-fenced*); legame esplicito tra prelievo e servizio → potenziale aumento dell'accettazione sociale
 - ★ **Base imponibile potenzialmente ampia** (TBD): possibile finanziamento tramite fiscalità generale, estendendo il contributo oltre i redditi da lavoro e pensione (es. redditi da capitale?)
 - ▶ Svantaggi
 - ★ **Resistenza** politico-sociale all'aumento della pressione fiscale
 - ★ **Vulnerabilità** a tagli discrezionali durante le crisi economiche.

2. Un programma di copertura **assicurativa, sociale ed obbligatoria**, come in Germania

- LTC finanziata da una **Enhanced Pension Annuity (EPA)**, finanziata tramite contribuzione nella fase attiva
 - ▶ Vantaggi
 - ★ Basato sul principio di **solidarietà inter-generazionale**
 - ★ **Trasparenza & prevedibilità** - aliquota proporzionale al reddito (con esenzioni/aliquote differenziate per alcune categorie)
 - ★ Maggiore **stabilità istituzionale** rispetto a sistemi finanziati da fiscalità generale.
 - ▶ Svantaggi
 - ★ Impatto negativo sul **costo del lavoro & competitività** dei settori ad alta intensità di lavoro
 - ★ **Copertura** potenzialmente insufficiente per alcuni gruppi (lavoratori autonomi, lavoratori con contratti atipici, lavoratori delle piattaforme)
 - ★ **Effetti redistributivi** limitati da tetti contributivi e base focalizzata sui redditi da lavoro.

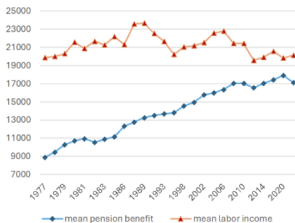
3. Un programma assicurativo obbligatorio tra pensionati

- LTC finanziata da una Life Care Annuity (LCA), finanziata tramite prelievo mentre il pensionato è autosufficiente
 - ▶ Vantaggi
 - ★ Limitato impatto negativo su competitività & crescita economica
 - ★ Basato sul principio di solidarietà intra-generazionale
 - ★ Aggiustamenti più agili e maggiore stabilità su rischio longevità
 - ▶ Svantaggi
 - ★ Apparente paradosso, soprattutto in ottica passaggio sistema NDC, ma giustificata da aliquote effettive più basse (deduzioni e assenza di contributi).

3. Un programma assicurativo obbligatorio tra pensionati

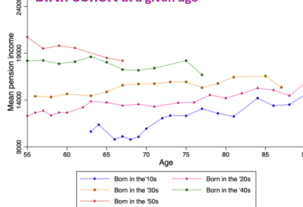
- LTC finanziata da una **Life Care Annuity (LCA)**, finanziata tramite prelievo mentre il pensionato è autosufficiente
 - ▶ Vantaggi
 - ★ Limitato impatto negativo su **competitività & crescita economica**
 - ★ Basato sul principio di **solidarietà intra-generazionale**
 - ★ **Aggiustamenti** più agili e maggiore stabilità su rischio longevità
 - ▶ Svantaggi
 - ★ **Apparente paradosso**, soprattutto in ottica passaggio sistema NDC, ma giustificata da aliquote effettive più basse (deduzioni e assenza di contributi).

Mean retirement & labour income

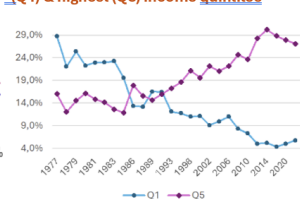


Source: SHIW-HA data.

Mean retirement income by birth cohort at a given age



Share of pensioners in the lowest (Q1) & highest (Q5) income quintiles



4. Imposizione sui **Patrimoni** e/o **Trasferimenti di ricchezza**

- La ricchezza (mobiliare e immobiliare) è più concentrata del reddito, anche tra gli anziani: base potenzialmente progressiva, ma complessa.
- Tassare lo *stock* o il *flusso* patrimoniale?
- Vantaggi
 - ▶ Elevata *progressività*: riduce disuguaglianze e aumenta la giustizia sociale
 - ▶ Incentivo alla *pianificazione anticipata* della LTC, stimolando l'uso del patrimonio
 - ▶ *Procrastina* il finanziamento della LTC al momento in cui il reddito non speso (il risparmio) passa a chi non ha contribuito a generarlo (l'erede)
 - ▶ Limitato impatto su competitività e *reallineamento* aliquote alle medie EU.
- Svantaggi
 - ▶ *Percezione* di “doppia imposizione” (ricchezza già tassata in passato)
 - ▶ *Complessità valutativa*: se mal disegnato rischio elusione/evasione, disincentivo al risparmio, incentivo alla pianificazione successoria “elusiva”.

4. Imposizione sui **Patrimoni** e/o **Trasferimenti di ricchezza**

- La ricchezza (mobiliare e immobiliare) è più concentrata del reddito, anche tra gli anziani: base potenzialmente progressiva, ma complessa.
- Tassare lo *stock* o il *flusso* patrimoniale?
- Vantaggi
 - ▶ Elevata **progressività**: riduce disuguaglianze e aumenta la giustizia sociale
 - ▶ Incentivo alla **pianificazione anticipata** della LTC, stimolando l'uso del patrimonio
 - ▶ **Procrastina** il finanziamento della LTC al momento in cui il reddito non speso (il risparmio) passa a chi non ha contribuito a generarlo (l'erede)
 - ▶ Limitato impatto su competitività e **reallineamento** aliquote alle medie EU.
- Svantaggi
 - ▶ **Percezione** di “doppia imposizione” (ricchezza già tassata in passato)
 - ▶ **Complessità valutativa**: se mal disegnato rischio elusione/evasione, disincentivo al risparmio, incentivo alla pianificazione successoria “elusiva”.
- Recente **Abrogazione del coacervo** nell'imposta di successione DLgs. 18.9.2024 n. 139:

franchigie dell'imposta di donazione (1 mln€) si aggiungono a quelle dell'imposta di successione (1 mln€)

4. Possibili **riallocazioni interne** al sistema di welfare:

- Quali? Previdenza? Assistenza? Sanità?
- Vantaggi
 - ▶ Sfrutta schemi esistenti
 - ▶ Integrazione diverse tipologie di rischio (pensionistico/cura/povertà)
- Svantaggi
 - ▶ Riforme potenzialmente complesse
 - ▶ se mal disegnate, rischio di "cannibalizzazione" e di iniquità inter- e intra-generazionali.

6. Le **varie** opzioni del **mercato**:

- **Assicurazioni private LTC** & sviluppo di un pilastro complementare
 - ▶ PRO: già in parte presente, basato su calcoli attuariali precisi, negoziazione con parti sociali
 - ▶ CONTRO: spirale dei costi & rischio aumento dei premi; frammentazione, disuguaglianze & esclusione fasce vulnerabili, necessità di forte regolamentazione
- Utilizzo dell'**equity immobiliare** per la LTC
 - ▶ PRO: sblocco di liquidità significative, soprattutto per anziani con redditi limitati & flessibilità di scelta
 - ▶ CONTRO: implicazioni emotive, burocratiche ed amministrative: commissioni e costi di transazione elevati, termini complessi e rischi finanziari specifici, soprattutto per i più vulnerabili.

Un recente contributo: integrazione della LTC nel sistema pensionistico italiano

- La LTC rappresenta un rischio tipicamente associato alla fase finale della vita
- Il sistema pensionistico NDC è:
 - ▶ attuarialmente equo e trasparente
 - ▶ basato su conti contributivi individuali

Un recente contributo: integrazione della LTC nel sistema pensionistico italiano

- La LTC rappresenta un rischio tipicamente associato alla **fase finale della vita**
- Il sistema pensionistico NDC è:
 - ▶ attuarialmente equo e trasparente
 - ▶ basato su conti contributivi individuali
- **Idea**: integrare (**interamente**) oppure parzialmente / tramite componenti aggiuntive la LTC nel sistema NDC, **per l'intera popolazione** oppure per specifici sottogruppi, attraverso due possibili schemi:
 - ▶ **LCA**: LTC finanziata tramite un aumento dei contributi durante la vita lavorativa
 - ▶ **EPA**: LTC finanziata tramite una riduzione del beneficio pensionistico
- **Trade-offs**: chi sostiene il costo, in quale misura e in quale momento?

Integrazione LTC–NDC: **non cambia il costo totale, cambia chi/quando lo sostiene**

Scenario	$\Delta\theta^{\text{LCA}}$ (p.p.)	$\Delta\rho^{\text{EPA}}$ (%)
Tutta l'attuale spesa LTC	+4.6	-17.1
solo componente Cash (C)	+2.3	-8.6
solo componente Home (H)	+0.8	-3.1
solo componente Institution (I)	+1.5	-5.4

Note: Benchmark contributivo pari al 29%. [Risorse generate dalla mortalità anticipata di alcuni membri della coorte redistribuite tra i sopravvissuti all'interno della coorte](#). Fonte: Shahir, A. A., Ballestra, L. V., Mazzaferro, C., Morciano, M. (2026). Integrating Long-Term Care into the Italian Retirement Pension System. GRINS WP (under review in JPEF).

Integrazione LTC–NDC: **non cambia il costo totale, cambia chi/quando lo sostiene**

Scenario	$\Delta\theta^{\text{LCA}}$ (p.p.)	$\Delta\rho^{\text{EPA}}$ (%)
Tutta l'attuale spesa LTC		
	+4.6	-17.1
Al netto dell'SD	+3.5	-13.0
solo componente Cash (C)		
	+2.3	-8.6
Al netto dell'SD	+1.2	-4.5
solo componente Home (H)		
	+0.8	-3.1
Al netto dell'SD	0.0	0.0
solo componente Institution (I)		
	+1.5	-5.4
Al netto dell'SD	+0.4	-1.4

Note: Benchmark contributivo pari al 29%. [Risorse generate dalla mortalità anticipata di alcuni membri della coorte redistribuite tra i sopravvissuti all'interno della coorte.](#) Fonte: Shahir, A. A., Ballestra, L. V., Mazzaferro, C., Morciano, M. (2026). Integrating Long-Term Care into the Italian Retirement Pension System. GRINS WP (under review in JPEF).

Take-away

- Il finanziamento della LTC NON è un problema tecnico ma **una scelta distributiva**
- **Strumenti** ora disponibili per quantificare i costi & benefici e i relativi trade-offs di potenziali riforme di finanziamento LTC:
 - ▶ tra contributi e pensioni
 - ▶ tra coorti e generazioni
 - ▶ tra diversi segmenti della popolazione.

Take-away

- Il finanziamento della LTC NON è un problema tecnico ma **una scelta distributiva**
- **Strumenti** ora disponibili per quantificare i costi & benefici e i relativi trade-offs di potenziali riforme di finanziamento LTC:
 - ▶ tra contributi e pensioni
 - ▶ tra coorti e generazioni
 - ▶ tra diversi segmenti della popolazione.
- Nessuna **soluzione unica ottimale**: ogni modello comporta trade-off tra efficienza, equità e sostenibilità
- Necessaria una **combinazione equilibrata** di strumenti, con una ripartizione *equa e sostenibile* delle responsabilità tra individui/famiglie, Stato e mercato.

Grazie per l'attenzione



marcello.morciano@unimore.it