

Pensioni e disuguaglianze: concetti, dimensioni, implicazioni di policy

di Michele Raitano*

Pensions and inequalities: concepts, dimensions, policy implications

The article focuses on the relationships between the characteristics of pension systems and various types of economic inequality. In particular, the focus is on the effect on inequality within the same generation of individuals engendered by different pension computation formulas. The article pursues three main goals: i) provide a conceptual framework of the many possible links between pension systems and possible dimensions of inequality; ii) assess how the long-lasting process of pension reforms in Italy have impacted on inequality; iii) suggest policy measures that may help reducing inequality among pensioners also when labour market inequality rises.

Keywords: Pension Systems, Inequality, Fairness, Notional Defined Contribution, Italy.

1. Introduzione

I sistemi previdenziali sono istituzioni complesse che possono essere organizzate e gestite attraverso varie modalità, relative a come si finanzia la spesa, a come si calcolano le prestazioni, ai requisiti di accesso al pensionamento, alla divisione dei ruoli fra lo stato e il mercato. Ognuna di queste modalità può generare effetti differenziati su un'ampia serie di dimensioni rilevanti per il benessere socio-economico degli individui e per il funzionamento del sistema economico quali, ad esempio, il livello di copertura offerto, il grado di tutela di fronte a una serie di rischi a cui sono esposti pensionati e lavoratori, gli incentivi al risparmio e alla partecipazione attiva, le disuguaglianze che si generano fra pensionati e lavoratori e all'interno dei rispettivi gruppi (Barr, Diamond, 2008).

In questo lavoro ci concentriamo proprio su quest'ultimo aspetto con l'obiettivo di ragionare sulle molteplici modalità attraverso cui le caratteristiche dei sistemi previdenziali possono impattare sulle disuguaglianze

* Professore di Politica Economica presso il Dipartimento di Economia e Diritto della Sapienza Università di Roma; michele.raitano@uniroma1.it.

economiche, variamente intese. Invero, il legame fra sistemi pensionistici e disuguaglianze non è per nulla semplice sia perché, come accennato, le diverse caratteristiche di cui si compone la previdenza possono esercitare effetti differenziati sulle disuguaglianze sia perché, soprattutto, le dimensioni da prendere in considerazione, l'ottica con cui le si guarda e i gruppi di individui da comparare per valutare le disuguaglianze non sono affatto univoche. Ne discende che la risposta alla domanda su quali sono gli effetti delle pensioni sulle disuguaglianze dipende indissolubilmente dai giudizi di valore di chi si pone il quesito e dalla risposta a due domande cruciali: disuguaglianza di cosa? Disuguaglianza fra chi?

Di seguito, si presenta una mappa concettuale dei possibili legami fra le modalità di cui si compone il sistema previdenziale e i principali aspetti relativi alla disuguaglianza (PAR. 2). Una volta chiariti tali legami ed esplicitata l'ottica che si segue in questo lavoro, si ragiona sulle implicazioni sulle disuguaglianze dell'ormai trentennale processo di riforma del sistema pensionistico italiano, presentando alcune riflessioni rispetto a come si dovrebbe intervenire per attenuare le forme più inaccettabili di disuguaglianza che si manifestano in tale sistema (PAR. 3).

2. Disuguaglianze e pensioni: un quadro concettuale

Disuguaglianze fra chi?

I sistemi previdenziali sono formati da numerose caratteristiche ognuna delle quali – da sola e interagendo con le altre – può generare forme, più o meno gravi, di disuguaglianza fra gli individui che ne fanno parte.

La spesa per pensioni può essere finanziata a ripartizione o a capitalizzazione e la modalità prescelta influenza il legame (e quindi la disuguaglianza) fra generazioni successive; semplificando, nella ripartizione gli attivi si fanno carico delle esigenze dei pensionati, mentre nella capitalizzazione sfuma il legame fra generazioni dato che le pensioni dipendono dalla precedente accumulazione di risparmio sotto forma di contributi sociali. Nei sistemi a ripartizione, inoltre, la spesa può essere finanziata con contributi o imposte e dal peso attribuito a queste due tipologie di entrata dipende chi si fa carico della spesa per pensioni e, più in generale, per la protezione sociale (solo i lavoratori o l'intera collettività). Ancora, i più abbienti tendono, per varie ragioni, a partecipare con maggiore frequenza agli schemi privati complementari, beneficiando, oltre che di una copertura aggiuntiva, delle agevolazioni fiscali, sovente di segno regressivo, di cui si avvantaggiano gli iscritti ai fondi pensione. I sistemi pensionistici possono inoltre registrare un diverso grado di inclusività, generando divari fra tutelati e non tutelati (Jessoula, Raitano, 2020): si può infatti offrire

protezione a tutti gli anziani, indipendentemente dalla precedente storia lavorativa, o riservarla a chi ha una storia contributiva adeguata – nei cosiddetti sistemi di “assicurazione sociale” (Barr, 2020) – o unicamente a chi rispetta requisiti definiti da una “prova dei mezzi”, perseguendo un mero obiettivo di sostegno contro la povertà.

Per quanto riguarda il tema della “disuguaglianza fra chi?” il modo in cui è organizzato il sistema pensionistico può, dunque, generare trattamenti differenziati fra individui appartenenti a diverse generazioni (“i lavoratori e i pensionati”), fra percettori delle prestazioni e contribuenti, fra individui appartenenti a una stessa generazione (di occupati o di pensionati).

La dimensione del sistema pensionistico che maggiormente impatta sulle disuguaglianze infra-generazionali è quella riguardante la regola di calcolo delle prestazioni, che influenza questa forma di disuguaglianza attraverso aspetti relativi al legame fra contributi versati e prestazione attesa, ai requisiti per un eventuale pensionamento anticipato e alle modalità con le quali le pensioni in essere sono indicizzate (in base alla crescita dell’inflazione o dei salari monetari).

Sebbene nessuna fra le possibili forme di disuguaglianza qui delineate vada trascurata, per ragioni di spazio in questo lavoro ci interessiamo unicamente alla disuguaglianza infra-generazionale e, fra le dimensioni del sistema pensionistico che impattano su essa, guardiamo alla regola di calcolo.

Disuguaglianze di cosa?

Nel valutare la diffusione delle disuguaglianze infra-generazionali si possono seguire diversi approcci. Ci si può infatti limitare a verificare l’egualianza nell’accesso al sistema o nelle regole relative a contributi, prestazioni, età pensionabile o, in modo più sostanziale, si può guardare alla disuguaglianza dei risultati raggiunti dai diversi individui valutando le cause alla base degli esiti differenziati e, dunque, l’accettabilità di tali differenze.

Se si segue il primo approccio, l’enfasi sarà posta sulla disuguaglianza orizzontale fra gruppi di lavoratori (ad esempio, dipendenti e autonomi o addetti di settori diversi) nella partecipazione allo schema, nei dettagli della formula di calcolo, nell’aliquota contributiva, nei requisiti per il pensionamento anticipato. Ne consegue che l’azione di policy per fare fronte a queste forme di disuguaglianza dovrebbe orientarsi verso l’armonizzazione delle regole, giustificando trattamenti differenziati solo laddove questi rispondano all’esigenza di compensare forme di iniquità sostanziali fra soggetti non eliminabili alla radice (ad esempio, consentendo il ritiro anticipato, senza penalizzazioni sull’importo delle prestazioni, a chi è caratterizzato da peggiori condizioni di salute e minore aspettativa di vita,

o applicando regole di calcolo più vantaggiose per chi subisce forme di iniquità nel lavoro)¹.

Se si segue invece il secondo approccio, bisogna chiarire a quale risultato ci si riferisce, dato che non è affatto univoca la scelta di quello più appropriato e, soprattutto, diversi indicatori di risultato possono condurre a conclusioni antitetiche sul legame fra sistema pensionistico e disuguaglianza.

La disuguaglianza indotta dai sistemi pensionistici può essere infatti valutata rispetto alla distribuzione di variabili non monetarie (diritti, salute, benessere, capacità di conciliazione fra lavoro e esigenze familiari) o monetarie. Per quanto concerne queste ultime, le disuguaglianze fra pensionati sono valutabili guardando: *i*) all'importo unitario (mensile) delle prestazioni; *ii*) al tasso di sostituzione (il rapporto fra pensione e ultimo salario, che indica la capacità di garantire dopo il pensionamento il mantenimento del tenore di vita abituale); *iii*) al saggio di rendimento sui contributi versati (il tasso che rende uguale il montante dei contributi versati nel corso della vita attiva e il valore attuale delle pensioni che ci si attende di ricevere); *iv*) alla ricchezza pensionistica complessiva che si ottiene nel ciclo di vita.

A meno che si seguano criteri etico-normativi puramente formali, non è affatto detto che sistemi in cui si applichino le stesse regole a tutti gli individui soddisfino idee condivise di giustizia sociale. Oltre che da regole diversamente vantaggiose, le sperequazioni nei risultati dei pensionati dipendono, infatti, almeno in parte, dalle "disuguaglianze di mercato" che si osservavano fra gli stessi individui quando erano attivi². La valutazione delle disuguaglianze nei risultati e delle misure per farvi fronte è, dunque, inestricabilmente legata al tipo di risultato considerato, al criterio di equità che si adotta e ai giudizi di valore sull'accettabilità dei processi alla base delle disuguaglianze di mercato.

Nei sistemi previdenziali di "assicurazione sociale" gli importi delle pensioni sono sempre legati alla precedente carriera lavorativa, anche se le

1. Nella logica compensativa delle disuguaglianze durante la vita lavorativa rientrano in Italia le regole di favore verso gli addetti alle mansioni usuranti e gravose e l'applicazione nello schema contributivo di uguali coefficienti di trasformazione del montante in rendita fra uomini e donne, nonostante queste ultime abbiano in media una maggiore aspettativa di vita.

2. Fanno eccezione i sistemi che pagano a tutti una prestazione *flat* di uguale importo, indipendentemente dalla vita lavorativa precedente. Tuttavia, anche in paesi che adottano tale modello nel sistema pubblico (ad esempio, il Regno Unito), ampie disuguaglianze possono generarsi qualora alla pensione in somma fissa si accompagnino schemi privati diseguali per i diversi gruppi di lavoratori in termini di accesso, opportunità di rendimento e trattamento fiscale.

modalità di tale legame dipendono dalla specifica regola di calcolo adottata. Semplificando, in linea con il caso dell'Italia prima e dopo la riforma del 1995 (Jessoula, Raitano, 2015), negli schemi a ripartizione pubblici dei paesi dell'Unione Europea si adottano principalmente due macro formule di calcolo, una di tipo retributivo (*earnings related*) che fa dipendere la pensione dalla durata della vita attiva e dai salari conseguiti in una porzione della carriera, l'altra di tipo contributivo (*notional defined contribution*) nella quale la pensione dipende strettamente, sulla base di criteri attuariali, dal totale dei contributi versati e dall'età di ritiro (Palmer, 2006). A parità di regole applicate ai vari gruppi di lavoratori, la disuguaglianza degli importi mensili a cui si ha diritto dipende, dunque, dalle differenze nelle storie lavorative e dalla formula adottata.

Nello specifico, gli schemi *earnings related* perseguono l'obiettivo di proteggere il tenore di vita precedente il pensionamento e, pertanto, a parità di durata della carriera, tendono a eguagliare il secondo degli indicatori di risultato elencati in precedenza, ovvero il tasso di sostituzione. L'eguaglianza nei tassi di sostituzione può però implicare forti discrepanze nel rapporto fra la pensione e i contributi versati durante l'intera carriera, ovvero rispetto al terzo dei possibili indicatori di risultato, il tasso di rendimento sui contributi (Gronchi, 1995). Ciò vale soprattutto quando, come nel caso dello schema retributivo in Italia, la prestazione è ancorata alla sola fase finale della carriera ed è indipendente dal livello dell'aliquota contributiva e dall'età di ritiro (così incentivando, peraltro, il pensionamento anticipato; Raitano, 2012). Ne possono discendere chiare forme di regressività dato che l'investimento in contributi diviene più fruttuoso per chi – generalmente i lavoratori ad alto salario – ha profili retributivi crescenti durante la carriera³. Al contrario, le formule contributive, esplicitamente ispirate a criteri di neutralità attuariale – ovvero all'equilibrio fra contributi e prestazioni versati e ricevute dagli individui nel corso della vita –, applicano uno stesso tasso di rendimento sui contributi versati (legato in Italia alla crescita del PIL), ma non garantiscono l'uguaglianza dei tassi di sostituzione fra chi ha profili di carriera differenziati.

Anche prescindendo (ma non andrebbe fatto) dalle cause delle differenze nelle storie lavorative individuali, i giudizi sulle implicazioni distributive degli schemi retributivi e contributivi dipendono, dunque, dai criteri etico-normativi, sicuramente non unanimi, in base ai quali si sceglie la dimensione monetaria oggetto di analisi.

3. Per recuperare progressività, molti schemi *earnings related* prevedono massimali contributivi e coefficienti di valorizzazione dell'anzianità decrescenti col livello del salario.

Un'ulteriore dimensione, qui messa in secondo piano per esigenze di spazio, riguarda le regole di accesso al pensionamento e come queste siano collegate alle condizioni socio-economiche individuali. La letteratura epidemiologica è unanime nel sottolineare come vite lavorative meno avvantaggiate siano penalizzate anche rispetto all'aspettativa di vita (Marmot, 2015). In presenza di mortalità differenziale per condizioni socio-economiche il legame fra pensioni e disuguaglianze si complica ulteriormente dato che la "ricchezza pensionistica vitale", ovvero il valore attuale delle prestazioni che complessivamente ci si attende di ricevere nel corso della vita, viene a variare indipendentemente dalla differenza di importi, tassi di sostituzione e di rendimento. In particolare, non basta applicare uno stesso tasso di rendimento sui contributi versati anno per anno per garantire la neutralità attuariale qualora le differenze nell'aspettativa di vita non vengano compensate; vivendo in media di meno, i meno abbienti sono infatti penalizzati – in termini di rendimenti calcolati sulla ricchezza pensionistica vitale effettiva – rispetto a chi gode di una vita più lunga⁴.

Dalla mappa concettuale qui brevemente delineata si conferma, quindi, come il legame fra sistema pensionistico e disuguaglianza sia notevolmente complesso. Nel prossimo paragrafo applichiamo le riflessioni qui contenute per valutare, dal punto di vista delle disuguaglianze, le direzioni di cambiamento che hanno interessato il sistema previdenziale italiano negli ultimi trent'anni.

3. Le disuguaglianze nel sistema pensionistico italiano

Il processo di riforma del sistema previdenziale italiano, che prese avvio nel 1992 con la riforma Amato, ha realizzato nel corso degli anni due principali cambiamenti strutturali: un sostanziale incremento dell'età pensionabile, accompagnato dalla riduzione delle opportunità per il ritiro anticipato; il passaggio graduale dalla formula retributiva – ispirata all'obiettivo di assicurare il tenore di vita prima del pensionamento – a quella contributiva – basata su rigidi principi di neutralità attuariale⁵.

4. Ogni sistema pensionistico, pagando rendite vitalizie (tralasciando per semplicità la possibilità di corrispondere una pensione di reversibilità agli eredi), redistribuisce da chi vive di meno a chi vive di più. Un'iniquità sostanziale sorge quando le differenze nella durata della vita non sono casuali e quando chi vive di meno non può compensare la minor durata della vita incrementando la durata del periodo trascorso da pensionato tramite l'accesso a forme di pensionamento anticipato non penalizzanti dal punto di vista dell'importo della prestazione.

5. Nel contributivo è assente l'integrazione al minimo, che costituiva un pavimento all'importo della pensione nel precedente regime. Chi, a causa di vite lavorative svantaggiate, riceverà prestazioni molto limitate potrà integrarle unicamente con misure assistenziali, soggette a prova dei mezzi, quali l'assegno sociale o la pensione di cittadinanza.

Entrambe le direzioni di cambiamento hanno contribuito ad armonizzare le regole vigenti per i diversi gruppi di lavoratori. Da un lato, si sono omogeneizzate le condizioni di accesso al pensionamento anticipato laddove in precedenza erano molto diffuse forme di pre-pensionamento ad hoc e si poteva andare in pensione di anzianità con requisiti relativamente laschi. Dall'altro, si è cancellata la pluralità di differenze che creavano disparità – di non chiara direzione distributiva – fra gruppi di lavoratori e si è applicata la formula contributiva attraverso la quale gli esiti da anziani diventano il mero riflesso dei risultati raggiunti nel corso della vita attiva.

Questi cambiamenti sono stati dettati da giustificate motivazioni di contenimento della spesa per pensioni e correzione di chiare inefficienze e iniquità del sistema pre-riforme (Jessoula, Raitano, 2015). Ma, allo stesso tempo, essi sono stati fortemente influenzati (e a sua volta le hanno indotte) da modifiche nel comune sentire rispetto al ruolo che devono svolgere i sistemi previdenziali.

Mentre in passato era idea diffusa che l'obiettivo primario delle pensioni dovesse essere assicurare il mantenimento del tenore di vita di fine carriera, o evitarne un calo troppo brusco, l'attuale sentire comune definisce "giusta" solo la pensione che rappresenta un esatto corrispettivo della contribuzione precedente – indipendentemente dal livello e dalle motivazioni alla base delle differenze negli importi – e chiama "regalo" la parte delle pensioni non coperta da contributi. Ancora, negli ultimi anni si è diffusa quasi unanime la corrente di pensiero che ritiene che ogni aumento (medio) dell'aspettativa di vita debba essere trascorso al lavoro adattando automaticamente i requisiti per il pensionamento all'incremento della vita attesa, senza tenere conto delle eterogenee condizioni di salute e occupazionali dei diversi soggetti.

Sintetizzando, si è passati da criteri basati su numerose differenziazioni e forte discrezionalità – che sicuramente generavano distorsioni nei comportamenti individuali e immotivate e inaccettabili differenze di trattamento, anche di segno regressivo, oltre che problemi per le finanze pubbliche – a regole automatiche omogenee, indipendenti dalle caratteristiche individuali. Gli esiti sulle disuguaglianze non sono chiari e dipendono, come discusso nel secondo paragrafo, dai giudizi di valore su cosa si ritenga equo all'interno del sistema pensionistico e al tipo di indicatore che si usa per valutare le disuguaglianze fra pensionati.

La formula contributiva è da molti definita equa in quanto applica uno stesso tasso di rendimento a tutti gli appartenenti a una determinata coorte ed è neutrale rispetto alle scelte individuali (se lavoro di più ricevo di più, se mi ritiro a un'età più giovane ricevo proporzionalmente di meno). Tuttavia, l'equità attuariale non va confusa con la giustizia distributiva: chi ritiene che la previdenza debba basarsi solo su un rigido meccanismo

di controprestazione fra contributi e benefici esprime, in realtà, un forte giudizio di valore secondo cui qualsiasi situazione che si crea nel mercato del lavoro sia “giusta” e imm modificabile. In realtà, le tendenze del mercato del lavoro italiano, caratterizzato da molteplici e crescenti forme di disuguaglianze occupazionali, salariali e contrattuali (Franzini, Raitano, 2018), inducono a ritenere che molte delle differenze nelle storie lavorative non siano affatto il risultato di un giusto processo di mercato che debba cristallizzarsi negli importi pensionistici. In aggiunta, un’età pensionabile uguale per tutti e un meccanismo di calcolo attuariale della pensione basato sulla sola aspettativa di vita media comportano, di fatto, una redistribuzione in senso regressivo della ricchezza pensionistica da chi vive di meno, dunque, i meno abbienti, a favore dei più abbienti, che vivono in media di più.

L’incremento e l’omogeneizzazione dei requisiti di pensionamento possono alterare i profili della disuguaglianza anche rispetto a dimensioni non monetarie quali l’esposizione a rischi occupazionali e di salute e la disutilità derivante dall’obbligo di prosecuzione dell’attività. I lavoratori anziani non possono essere considerati una categoria omogenea, anzi la possibilità di proseguire l’attività è fortemente diseguale a vantaggio dei più qualificati, che hanno maggiore facilità di continuare a incontrare la domanda di lavoro e che svolgono mansioni meno gravose e più prestigiose. Di conseguenza, le regole pensionistiche – essendo il sistema previdenziale un’assicurazione sociale che deve dare risposta a rischi per loro natura eterogenei – dovrebbero cercare di rispondere in modo efficace a tali eterogeneità, piuttosto che stabilire semplici regole “orizzontali” che possono finire per acuire alcune criticità, individuali e di sistema.

Un’agenda di riforma del sistema pensionistico ispirata al contrasto di forme di disuguaglianza sostanziale dovrebbe pertanto prevedere l’introduzione o il rafforzamento di strumenti che vadano a tutelare sia chi incontra maggiori difficoltà a lavorare in età avanzata sia chi rischia di trascorrere buona parte della carriera in condizioni di svantaggio e ritrovarsi dunque, al pensionamento, con una prestazione contributiva di importo molto modesto.

Per quanto riguarda la prima criticità, andrebbe analizzata in modo scientificamente robusto la gravosità delle diverse mansioni, così da definire quali categorie di lavoratori meritino di essere tutelate mediante la possibilità di un pensionamento con requisiti più vantaggiosi di quelli standard, senza che ciò comporti una riduzione dell’importo delle prestazioni. Per quanto riguarda la seconda criticità, senza stravolgere le logiche contributive (i cui pregi micro e macroeconomici non vanno affatto minimizzati), appare urgente introdurre una “pensione di garanzia” che tuteli di chi fosse caratterizzato da storie lavorative svantaggiose (Raitano, 2019).

Non basta, quindi, garantire rendimenti e regole omogenee per realizzare un sistema pensionistico che contrasti le forme meno accettabili di disuguaglianza che si manifestano nel mercato del lavoro. Laddove non si riuscisse a intervenire in tale mercato mediante un'efficace azione "pre-distributiva" (Franzini, Raitano, 2018), il sistema pensionistico dovrebbe allontanarsi da meri criteri formali di equità nelle regole di calcolo e nei requisiti di pensionamento per compensare quelle differenze degli esiti lavorativi che generano disuguaglianze inaccettabili nelle pensioni e nel benessere degli anziani.

Riferimenti bibliografici

- BARR N. (2020), *The economics of the welfare state*, Oxford University Press, Oxford.
- BARR N., DIAMOND P. (2008), *Reforming pensions: Principles and policy choices*, Oxford University Press, Oxford.
- FRANZINI M., RAITANO M. (a cura di) (2018), *Il mercato rende diseguali? La distribuzione dei redditi in Italia*, il Mulino, Bologna.
- GRONCHI S. (1995), *I rendimenti impliciti della previdenza obbligatoria*, in "Economia Italiana", 1.
- JESSOULA M., RAITANO M. (2015), *La Riforma Dini vent'anni dopo: promesse, miti, prospettive di policy. Un'introduzione*, in "Politiche Sociali", 2, 3.
- IDD. (2020), *Pensioni e disuguaglianze: una sfida complessa, l'equità necessaria*, in "Politiche Sociali", 7, 1.
- MARMOT M. (2015), *The health gap*, Bloomsbury Press, London.
- PALMER E. (2006), *What is NDC?*, in R. Holzmann, E. Palmer (eds.), *Pension reform: Issues and prospects for NDC schemes*, World Bank Publishing, Washington.
- RAITANO M. (2012), *Regole pensionistiche, incentivi al ritiro e occupazione degli anziani*, in T. Treu (a cura di), *L'importanza di essere vecchi. Politiche attive per la terza età*, il Mulino, Bologna.
- ID. (2019), *Storie lavorative e pensioni attese nel contributivo in Italia: la necessità di una pensione contributiva di garanzia*, in "Rivista delle Politiche Sociali", 3.

