

## Indicizzazioni delle pensioni e tenore di vita degli anziani

**Laura Dragosei e Sergio Ginebri\***

RPS

*L'articolo concentra l'attenzione sulle pensioni di importo medio-basso, che godono di piena indicizzazione all'inflazione. È stato ricostruito l'andamento del loro potere di acquisto nell'arco dell'ultimo ventennio e lo si è messo in relazione con l'evoluzione del valore reale della soglia di povertà assoluta per un anziano. L'evidenza empirica mostra che in molti anni potere di acquisto delle pensioni medio-basse e soglia di povertà hanno andamenti divergenti. Inoltre, quando si considera l'evoluzione del valore*

*reale del paniere di consumo medio delle famiglie più povere nello stesso periodo di tempo, emerge che il costo reale di quel paniere si è accresciuto più del potere di acquisto delle pensioni di importo medio-basso. All'origine di tutto ciò è il funzionamento del meccanismo di indicizzazione, che non tiene conto della composizione del paniere di consumo dei più poveri ed è basato su un indice dei prezzi inadeguato. L'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati andrebbe sostituito con l'indice armonizzato.*

### 1. Introduzione

Il potere di acquisto delle pensioni si è ridotto negli ultimi anni, e la causa è da attribuire al prelievo fiscale e all'inadeguatezza del meccanismo di indicizzazione delle pensioni. Negli ultimi sette anni, 2009-2016, le pensioni di 1.500 euro lorde mensili hanno ridotto il loro potere di acquisto di circa il 4%, cioè circa 50 euro il mese, e la caduta è totalmente da attribuire al maggiore prelievo fiscale diretto. La riduzione di valore delle pensioni di 1.000 euro il mese è inferiore, sia in percentuale, circa 3%, che in valore, circa 25 euro il mese, ma anche

\* Gli autori ringraziano il Coordinamento unitario dei pensionati del lavoro autonomo per il sostegno finanziario ricevuto e per i preziosi commenti espressi su versioni preliminari dello studio. I contenuti dell'articolo sono tratti dal Rapporto Cer-Cupla 2016, *Fisco e inadeguatezza dell'indicizzazione allargano il disagio fra i pensionati*, Roma, 2016. Un ringraziamento ulteriore va a Petya Garalova per il generoso aiuto che ci ha prestato.

in questo caso l'origine dell'impoverimento è soltanto di origine fiscale. Negli stessi anni, cioè tra il 2009 e il 2016, le pensioni di importo superiore subiscono una riduzione di valore reale anche maggiore, tra l'8 e il 9%, ma all'inasprimento della tassazione diretta è attribuibile poco meno della metà della perdita di valore, il resto proviene dalla loro parziale indicizzazione.

Apparentemente, quindi, le pensioni medio-basse hanno visto ridurre il loro potere di acquisto a causa del prelievo fiscale, mentre il meccanismo di indicizzazione ha preservato il loro valore reale lordo. Ad un più attento esame, tuttavia, emerge che le inadeguatezze del meccanismo di rivalutazione automatica hanno prodotto un aggravamento del disagio economico dei pensionati poveri. Nel Centro e nel Nord Italia negli ultimi dieci anni la soglia di povertà assoluta ha spesso mostrato incrementi percentuali di costo maggiore della rivalutazione percentuale delle pensioni basse. In altre parole, le pensioni basse non hanno retto il passo della soglia di povertà. Inoltre, negli ultimi dieci anni il costo del paniere di consumo delle famiglie relativamente più povere è incrementato di circa 50 euro il mese in valore reale, a fronte di una totale stabilità del valore reale delle pensioni più povere al lordo della tassazione.

L'inadeguatezza del meccanismo di rivalutazione automatica delle pensioni ha una duplice origine: da una parte non vi è una attenzione specifica alle caratteristiche del paniere di consumo delle famiglie più povere; dall'altra, l'indice dei prezzi al consumo utilizzato non sembra il più adatto a rilevare l'inflazione effettivamente subita dalle famiglie. Per porre rimedio alle inadeguatezze del sistema di rivalutazione automatica delle pensioni occorrerebbe utilizzare un indice dei prezzi che rifletta maggiormente le caratteristiche del paniere di spesa dei consumatori poveri, in cui cioè sia adeguatamente ampio il peso di beni alimentari ed energetici. Inoltre, andrebbe utilizzato l'indice dei prezzi armonizzato per tutti i paesi dell'Unione europea (Ipc), abbandonando l'indice dei prezzi per le famiglie di operai e impiegati, che per costruzione non misura l'inflazione effettiva che grava sulle famiglie<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Un riferimento alla «possibilità di utilizzare un diverso indice per la rivalutazione delle pensioni» è contenuta nel verbale di sintesi sottoscritto il 28 settembre 2016 da governo e Cgil, Cisl e Uil a conclusione del confronto avviato a maggio dello stesso anno.

La nostra argomentazione è suddivisa in quattro paragrafi: nel primo vengono ricostruiti sia la normativa e le sue evoluzioni, sia l'andamento negli ultimi venti anni del potere di acquisto di trattamenti pensionistici di vario importo; nel secondo paragrafo vengono fornite evidenze sull'andamento del potere di acquisto delle pensioni di importo minore in rapporto all'evoluzione del valore reale delle soglie di povertà e del paniere di acquisto delle famiglie più povere; nel terzo paragrafo vengono messi a confronto caratteristiche e andamenti dei vari indici dei prezzi al consumo attualmente computati dall'Istat e si specificano le ragioni dell'affermata inadeguatezza dell'indice attualmente utilizzato per adeguare periodicamente il valore delle pensioni; il quarto paragrafo raccoglie le considerazioni conclusive.

## *2. Rivalutazione automatica e potere di acquisto*

Il meccanismo di rivalutazione automatico dei trattamenti pensionistici è stato sottoposto a profonde modifiche negli ultimi anni, alcune delle quali sono state oggetto di pronunciamenti della Corte costituzionale, che le ha giudicate illegittime. Nel presente paragrafo ricostruiamo prima l'evoluzione della normativa e poi l'impatto del meccanismo di rivalutazione sul potere di acquisto delle pensioni negli ultimi vent'anni.

### *2.1 Le riforme della normativa e la sentenza della Corte costituzionale*

Nel triennio 2011-2013 si sono succeduti vari interventi di riforma del meccanismo di rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici. Prima di allora la rivalutazione avveniva per scaglioni di importo e considerando l'ammontare complessivo dei trattamenti ricevuti. I trattamenti complessivi erano suddivisi in tre classi: fino a tre volte il trattamento minimo Inps<sup>2</sup>, da tre a cinque volte, oltre le cinque volte (tabella 1). Coloro che ricevevano trattamenti pensionistici rientranti nella prima classe godevano di una rivalutazione automatica piena, mentre per gli altri la rivalutazione era piena solo per la quota di pensione rientrante nello scaglione fino a tre volte il trattamento minimo. Per lo scaglione di importo complessivo compreso tra tre e cinque volte il trattamento minimo la rivalutazione automatica veniva ricono-

<sup>2</sup> Attualmente il trattamento minimo Inps è pari a circa 500 euro mensili.

sciuta nella misura del 90%, mentre per lo scaglione superiore a cinque volte il trattamento minimo veniva riconosciuto solo il 75% della rivalutazione.

*Tabella 1 - Rivalutazione per scaglioni di importo in vigore fino al 2011 e rientrati in vigore per il biennio 2012-2013 in seguito alla sentenza della Corte costituzionale*

| Importo complessivo        | Scaglioni di importo          |                               |                              |
|----------------------------|-------------------------------|-------------------------------|------------------------------|
|                            | Fino a 3 volte<br>minimo Inps | Da 3 a 5 volte<br>minimo Inps | Oltre 5 volte<br>minimo Inps |
| Fino a 3 volte minimo Inps |                               |                               |                              |
| Da 3 a 5 volte minimo Inps | 100%                          | 90%                           |                              |
| Oltre 5 volte il minimo    |                               |                               | 75%                          |

*Fonte:* elaborazione a cura degli autori.

Gli interventi normativi del triennio 2011-2013 riformano il meccanismo di rivalutazione abolendo il meccanismo di rivalutazione per scaglioni e sostituendolo con un sistema che aumenta il numero delle classi di importo delle pensioni e fissa la percentuale di rivalutazione per l'intero importo all'interno di ciascuna classe (tabella 2). Il primo di quegli interventi, che risale al 2011 e ha natura più semplice e rudimentale, è quello che è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo. Prevedeva che la rivalutazione piena fosse riconosciuta soltanto ai trattamenti complessivi rientranti nella classe fino a tre volte il trattamento minimo. Per tutti gli altri trattamenti non veniva riconosciuta alcuna rivalutazione, neanche per la fascia iniziale di importo, abolendo così di fatto il sistema basato sugli scaglioni<sup>3</sup>.

Il secondo intervento normativo, introdotto nel 2013, ha dato maggiore articolazione al nuovo sistema di rivalutazione, moltiplicando il numero delle classi e stabilendo delle percentuali di rivalutazione via via decrescenti ma mai nulle, e che si applicano in ogni caso all'intero importo dei trattamenti il cui valore complessivo rientri in ciascuna classe. Il nuovo sistema era inizialmente limitato al triennio 2014-2016, e nel primo anno conteneva una deroga relativa all'ultima classe di importo, quella oltre sei volte il trattamento minimo, per la quale era

<sup>3</sup> Era previsto un meccanismo di garanzia che impediva che trattamenti di importo leggermente inferiore alla soglia di tre volte il minimo Inps finissero per avere un valore superiore alla soglia stessa dopo l'adeguamento alla variazione dell'indice dei prezzi.

prevista una rivalutazione a scaglioni e pari al 40% per lo scaglione fino a sei volte il minimo e nulla per la fascia di importo superiore. Successivi interventi normativi hanno esteso l'applicazione della rivalutazione per importi complessivi fino all'anno 2018.

*Tabella 2 - Rivalutazione per importi complessivi prevista dalle leggi 214/2011, 147/2013 e 208/2015*

| Importo complessivo              | 2012-2013 | 2014 | 2015-2018 |
|----------------------------------|-----------|------|-----------|
| Fino a 3 volte minimo Inps       | 100%      |      |           |
| Da 3 a 4 volte minimo Inps       | 0%        | 95%  |           |
| Da 4 a 5 volte minimo Inps       |           | 75%  |           |
| Da 5 a 6 volte minimo Inps       |           | 50%  |           |
| 6 volte minimo Inps              |           | 40%  | 45%       |
| Fascia oltre 6 volte minimo Inps |           | 0%   |           |

Fonte: elaborazione a cura degli autori.

La sentenza della Corte costituzionale del 2015 ha abolito la riforma del 2011, ma non quella del 2013, e ha riportato in vigore, per il solo biennio 2012-2013, il pre-esistente sistema di rivalutazione a scaglioni. Successivamente, il governo ha stabilito che venisse riconosciuta soltanto una parte della rivalutazione reintrodotta dalla sentenza per il biennio 2012-2013, e che le modalità del riconoscimento fossero determinate per le stesse classi di importo in vigore per la rivalutazione del triennio 2014-2016 (tabella 3). Inoltre, ha indicato la misura nella quale la rivalutazione 2012-2013 riconosciuta dovesse essere trasferita anche al triennio successivo, e le modalità temporali della restituzione. Inoltre, il meccanismo di indicizzazione in vigore nel biennio 2015-2016 è stato esteso al biennio 2017-2018 e viene applicato ai trattamenti 2016, comprensivi del 50% della rivalutazione 2013 riconosciuta. A partire dall'anno 2019, in assenza di ulteriori interventi normativi, il sistema a scaglioni in vigore nel 2011 dovrebbe tornare in vigore.

*Tabella 3 - Quote della rivalutazione dovuta per il biennio 2012-13 riconosciute dal decreto legge 65/2015*

| Importo complessivo        | 2012-2013 | 2014-2015                                 | 2016                                      |
|----------------------------|-----------|-------------------------------------------|-------------------------------------------|
| Da 3 a 4 volte minimo Inps | 40%       | 20% della rivalutazione riconosciuta 2013 | 50% della rivalutazione riconosciuta 2013 |
| Da 4 a 5 volte minimo Inps | 20%       |                                           |                                           |
| Da 5 a 6 volte minimo Inps | 10%       |                                           |                                           |
| Oltre 6 volte minimo Inps  | 0%        |                                           |                                           |

Fonte: elaborazione a cura degli autori.

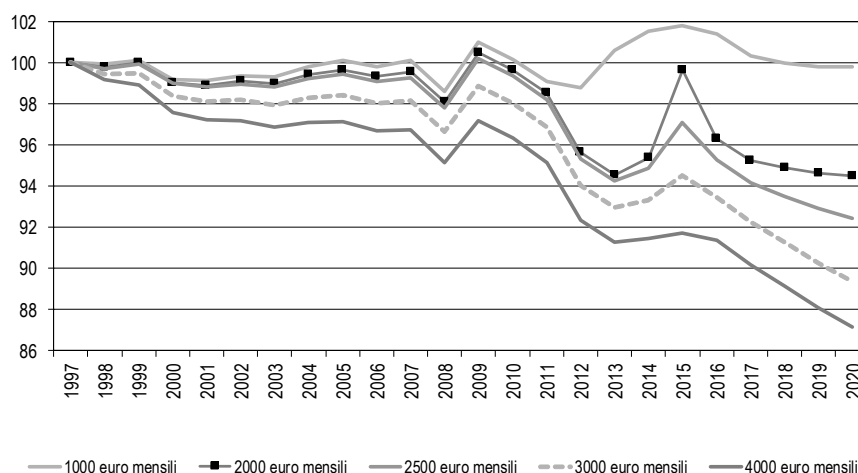
RPS

Laura Dragosei e Sergio Ginebri

## 2.2 Valore reale delle pensioni al lordo della tassazione

Per valutare l'impatto che il meccanismo di rivalutazione ha avuto sui trattamenti è stato ricostruito dal 1997 l'andamento del potere di acquisto di vari importi pensionistici, multipli del trattamento minimo Inps nell'anno base (figura 1). Il trattamento minimo è pari attualmente a circa 500 euro mensili<sup>4</sup>. Il quadro che ne emerge è multiforme sia temporalmente, che nella dimensione sezionale. A fini espositivi vanno innanzitutto distinti tre periodi: 1997-2011, 2012-2016, 2017-2026.

Figura 1 - Indicizzazione automatica per multipli del trattamento minimo al lordo della tassazione, numeri indici 1997 = 100, a parità di potere di acquisto



Fonte: elaborazioni a cura degli autori su dati Istat.

La caratteristica essenziale del primo periodo riguarda il diverso andamento del potere di acquisto delle pensioni fino a cinque volte il minimo e di quelle di importo superiore. Le pensioni fino a 2.500 euro hanno sostanzialmente difeso il loro potere di acquisto nell'arco di quattordici anni. Si sono registrate delle oscillazioni del loro valore reale, dovute al ritardo annuale con il quale la rivalutazione avviene, si

<sup>4</sup> Per l'esattezza il suo valore nel 2015 è pari a 501,89 euro mensili, ovvero 6.531,07 euro annui. Il valore del 2015 viene applicato anche al 2016.

è verificato un lieve scostamento tra l'andamento delle pensioni fino a 1.500 euro e di quelle tra 1.500 e 2.500 euro, dovuto alla rivalutazione pari solo al 90% del tasso legale<sup>5</sup> per lo scaglione di importo superiore a 1.500 euro, ma in definitiva il potere di acquisto è rimasto stabile (tabella 4). Perdite significative, invece, si registrano per le pensioni di importo superiore a 2.500 euro. La mancata piena indicizzazione, anche se attuata attraverso il meccanismo a scaglioni, ha determinato una perdita reale complessiva in quattordici anni di circa il 3% tra il 1997 e il 2011 per gli importi pari a 3.000 euro e del 5% per quelle pari a 4.000 euro.

*Tabella 4 - Variazione percentuale cumulata del potere di acquisto per multipli del trattamento minimo al lordo della tassazione. Anni 1997-2026*

| Multipli trattamento minimo Inps | 1997-2011 | 2012-2016 | Totale | 2017-2026 |
|----------------------------------|-----------|-----------|--------|-----------|
| 1.500 euro mensili               | -1,0      | 2,3       | 1,3    | -1,6      |
| 2.000 euro mensili               | -1,5      | -2,2      | -3,7   | -2,4      |
| 2.500 euro mensili               | -1,8      | -2,9      | -4,7   | -5,5      |
| 3.000 euro mensili               | -3,1      | -3,4      | -6,6   | -9,2      |
| 4.000 euro mensili               | -4,9      | -3,8      | -8,6   | -9,7      |

*Fonte:* elaborazione a cura degli autori.

Nel periodo 2012-2016 la situazione cambia sostanzialmente. Le uniche pensioni che mantengono il loro potere di acquisto, e anzi lo aumentano di circa il 2%, sono quelle fino 1.500 euro. Per le altre le perdite sono rilevanti, nonostante il parziale rimborso degli arretrati introdotto in seguito alla sentenza della Corte costituzionale<sup>6</sup>. A fronte di pensioni medio-basse che guadagnano leggermente potere di acqui-

<sup>5</sup> Come descritto in precedenza, si ricordi che, in sintesi, fino al 2011 l'indicizzazione era per scaglioni, cioè tutte le pensioni erano indicizzate pienamente ai prezzi per un importo iniziale pari attualmente a circa 1.500 euro. Per gli importi eccedenti questa soglia l'indicizzazione si riduceva progressivamente. Dal 2011 l'indicizzazione non si applica più agli scaglioni successivi di tutte le pensioni, ma all'importo complessivo della pensione, e la copertura è piena per le pensioni fino a 1.500 euro, e parziale e via via decrescente per gli importi maggiori.

<sup>6</sup> L'effetto del rimborso è evidente nel grafico 4 per gli importi tra 2.000 e 3.000 euro nell'anno 2015.

sto, la riduzione di valore reale è pari a circa il 2% nel caso di pensioni di 2.000 euro, 3% per quelle pari a 2.500 euro, e infine circa 4% per quelle pari a 4.000 euro. Negli ultimi quattordici anni, quindi, mentre le pensioni fino a 1.500 euro mantengono sostanzialmente il loro potere di acquisto, le altre subiscono perdite che vanno da circa il 4% per quelle di 2.000 euro a circa il 9% per quelle di circa 4.000 euro.

Nel periodo finale, 2017-2026, abbiamo ipotizzato che sia mantenuto il meccanismo di indicizzazione in vigore tra il 2015 e il 2018, e che l'inflazione risalga al 2% a partire dal 2019. Le pensioni fino a 1.500 euro lorde mensili nel 2015 nel prossimo decennio continueranno a registrare una sostanziale stabilità del loro potere di acquisto. E questo rimane vero sia se si prende come punto di riferimento il 1997, che il 2013. Per le pensioni superiori la perdita aggiuntiva a partire dal 2017 è pari a circa il 2% per quelle fino a 2.000 euro, il 5,5% per quelle pari a 2.500 euro, e diventa il 9-10% per gli importi superiori.

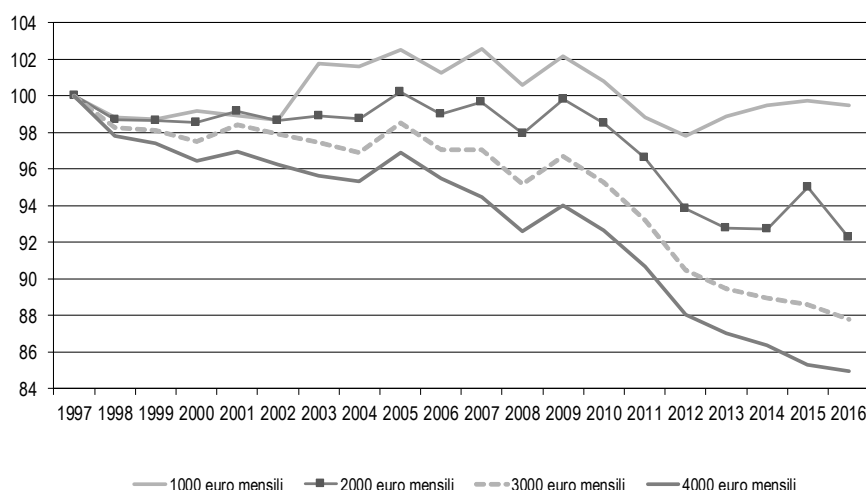
Va da sé che se l'attuale meccanismo di indicizzazione per importi complessivi dovesse essere mantenuto negli anni a venire, le perdite di potere di acquisto si cumulerebbero. Con una inflazione del 2% annuo, le pensioni medio-alte perderebbero circa il 10% del loro valore reale ogni decennio.

### *2.3 Tassazione e perdita di potere di acquisto*

I profili temporali del valore reale dei trattamenti al netto della tassazione diretta per i pensionati con coniuge a carico<sup>7</sup> sono apparentemente simili a quelli dei trattamenti lordi (confronta figura 1 e figura 2). Ma a una più attenta osservazione si nota che il potere di acquisto dei pensionati non è stato influenzato solo dal meccanismo di indicizzazione, ma anche dal prelievo fiscale, che ha svolto un ruolo non neutrale. Il progressivo inasprimento della tassazione, in parte dovuto al *fiscal drag* e in parte alla politica tributaria, ha comportato una riduzione del valore reale di tutte le pensioni, ma in particolare di quelle medio-alte. Ciò è più chiaro se si divide il periodo di osservazione in due fasi: 1997-2009 e 2009-2016.

<sup>7</sup> Abbiamo applicato le addizionali Irpef locali in vigore per un residente nel comune di Roma.

Figura 2 - Indicizzazione per multipli del trattamento minimo, al netto della tassazione diretta; 1997 = 100, valori a parità di potere di acquisto, pensionato coniugato



Fonte: elaborazioni a cura degli autori su dati Istat.

Nel periodo dal 1997 al 2009 il prelievo fiscale diretto riduce il potere di acquisto delle pensioni di importo pari o superiore a 1.500 euro mensili, ma in particolare di quelle medio-alte; riducono invece il prelievo, anche se marginalmente, le pensioni di 1.000 euro mensili (tabella 5). Le pensioni pari a 4.000 euro lordi riducono il loro valore reale del 6%, e a questa caduta contribuiscono in misura sostanzialmente pari sia la parziale indicizzazione, di cui abbiamo già trattato poco sopra, sia la tassazione diretta. Se si prende invece in considerazione una pensione di 3.000 euro lordi, la riduzione percentuale del suo potere di acquisto al netto della tassazione è di circa il 3%, la metà quindi della perdita per le pensioni di mille euro superiori. Ma il contributo che a questa riduzione proviene dal fisco è prevalente, 2%, rispetto a quello originato dalla parziale indicizzazione, 1%. Le pensioni medio-basse, cioè quelle tra 1.000 e 3.000 euro lordi, nel periodo 1997-2009 mantengono sostanzialmente invariato il loro potere di acquisto al netto della tassazione. Il leggero incremento proveniente dal meccanismo di indicizzazione, infatti, viene sostanzialmente annullato da un simmetrico incremento dell'imposizione fiscale. Un marginale incremento si registra per le pensioni più basse, pari a 1.000 euro o inferiori.

RPS

Laura Dragosei e Sergio Ginebri

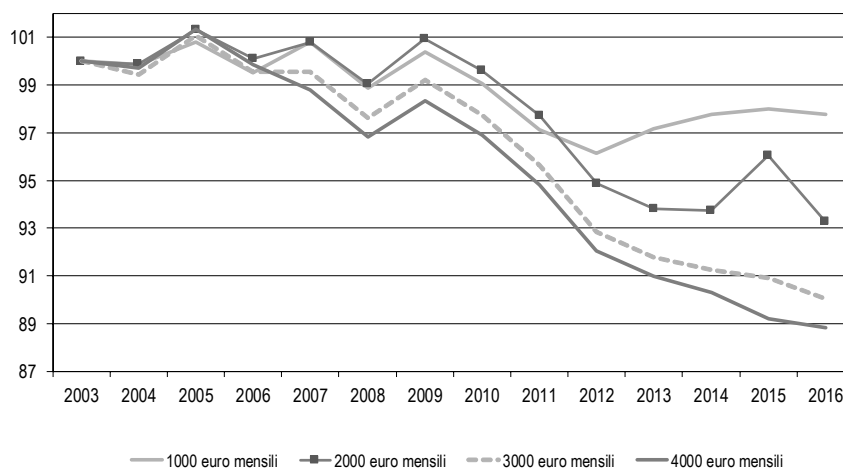
*Tabella 5 - Variazione percentuale del potere di acquisto per multipli del trattamento minimo al netto della tassazione, Anni 1997-2009*

| Multipli trattamento minimo Inps | Effetto indicizzazione lorda | Effetto tassazione | Totale |
|----------------------------------|------------------------------|--------------------|--------|
| 1.000 euro mensili               | 1,0                          | 1,2                | 2,2    |
| 1.500 euro mensili               | 0,9                          | -1,1               | -0,2   |
| 2.000 euro mensili               | 0,5                          | -0,6               | -0,2   |
| 3.000 euro mensili               | -1,1                         | -2,2               | -3,3   |
| 4.000 euro mensili               | -2,8                         | -3,2               | -6,0   |

Fonte: elaborazione a cura degli autori su dati Istat.

Nel periodo finale di osservazione, cioè tra il 2009 e il 2016, al contrario, l'incremento del prelievo fiscale non solo coinvolge le pensioni di tutti gli importi ma è anche percentualmente più intenso sulle pensioni medio-basse. Concentrando l'attenzione sugli ultimi anni risulta evidente che l'effetto combinato di fisco e indicizzazione parziale produce una riduzione sensibile del valore reale non solo delle pensioni medio-alte, ma anche di quelle basse (figura 3).

*Figura 3 - Indicizzazione per multipli del trattamento minimo, al netto della tassazione diretta; 2003 = 100, valori a parità di potere di acquisto, pensionato coniugato*



Fonte: elaborazioni a cura degli autori su dati Istat.

In particolare, le pensioni di 1.500 euro mensili lorde riducono il loro potere di acquisto di circa il 4,1% in sette anni, cioè di circa 50 euro il mese, e la caduta è totalmente da attribuire al maggiore prelievo fiscale diretto (tabella 6). La riduzione di valore delle pensioni di 1.000 euro lorde il mese è inferiore, sia in percentuale, circa 3%, che in valore, 25 euro il mese, ma anche in questo caso l'origine dell'impoverimento è soltanto di origine fiscale.

Negli stessi anni, cioè tra il 2009 e il 2016, le pensioni di importo maggiore subiscono una riduzione di valore reale anche maggiore, tra l'8 e il 9%, ma in questo caso all'inasprimento della tassazione diretta è attribuibile poco meno della metà della perdita di valore, il resto proviene dalla parziale indicizzazione. Lo sforzo fiscale aggiuntivo, in pratica, ha pesato in percentuale più sulle pensioni medio-basse che sulle alte.

*Tabella 6 - Variazioni del potere di acquisto per multipli del trattamento minimo al netto della tassazione, anni 2009-2016*

| Multipli<br>trattamento<br>minimo Inps | Variazioni percentuali          |                       |        | Euro/mese |
|----------------------------------------|---------------------------------|-----------------------|--------|-----------|
|                                        | Effetto<br>indicizzazione lorda | Effetto<br>tassazione | Totale | Totale    |
| 1.000 euro mensili                     | 0,4                             | -3,1                  | -2,7   | -24       |
| 1.500 euro mensili                     | 0,4                             | -4,5                  | -4,1   | -52       |
| 2.000 euro mensili                     | -4,1                            | -3,4                  | -7,6   | -121      |
| 3.000 euro mensili                     | -4,9                            | -4,0                  | -8,9   | -202      |
| 4.000 euro mensili                     | -5,4                            | -3,6                  | -9,1   | -260      |

*Fonte:* elaborazione a cura degli autori.

In definitiva, da una parte il prelievo fiscale ha determinato una significativa perdita del valore reale delle pensioni medio-basse negli ultimi sei anni, dall'altra, il meccanismo normativo di indicizzazione, combinato con l'inasprimento del prelievo tributario, ha generato una costante e progressiva perdita del potere di acquisto delle pensioni medie e medio-alte nel corso di venti anni. E questo processo di depauperamento sarà aggravato e accelerato dal meccanismo di indicizzazione entrato in vigore all'inizio del 2014, che prevede una riduzione della protezione non per fasce di importo ma per importi complessivi, qualora venisse esteso anche oltre il 2018.

### 3. *Indicizzazione pensionistica e soglie di povertà*

Il vigente meccanismo di adeguamento automatico all'inflazione in combinazione con l'evoluzione del prelievo fiscale hanno determinato un progressivo depauperamento delle pensioni, sia delle più povere, colpite da inasprimento delle aliquote fiscali e mancata restituzione del drenaggio fiscale, sia delle medio-alte, sulle quali, oltre al fisco, sono stati rilevanti gli effetti provocati dal parziale adeguamento all'inflazione. Nel caso delle pensioni di basso importo, la perdita di potere di acquisto è evidente solo quando si considerano congiuntamente gli effetti del meccanismo di indicizzazione e dell'imposizione fiscale diretta; è meno evidente quando ci si concentra sul valore lordo delle pensioni. Lasciando da parte il fisco, apparentemente le pensioni di importo basso, cioè fino a 1.500 euro, ovvero tre volte il trattamento minimo Inps, sono state totalmente protette dall'inflazione e dunque non hanno subito alcuna perdita di potere di acquisto. Si sarebbe quindi tentati dal concludere che la rivalutazione abbia avuto un ruolo neutro nella determinazione della condizione sociale dei titolari delle pensioni più basse.

L'ipotesi di impatto sociale neutro del meccanismo di rivalutazione sulle pensioni basse non è tuttavia pienamente avvalorata dal confronto tra andamenti storici dei redditi pensionistici e delle soglie di povertà relativa e assoluta.

#### 3.1 *Pensioni e soglie di povertà*

In particolare, se dall'osservazione della soglia relativa non emergono elementi di preoccupazione per le condizioni sociali dei titolari delle pensioni più basse, considerazioni diverse e più preoccupanti vengono suggerite dal confronto tra redditi pensionistici e soglia assoluta.

Per iniziare, concentriamoci sulla soglia di povertà relativa<sup>8</sup>. Il suo valore reale mostra una riduzione del tempo a fronte di un andamento stabile del valore reale delle pensioni pienamente perequate (figura 4). Questo significa che, non considerando il prelievo fiscale, le pensioni basse ma superiori alla soglia di povertà relativa hanno visto allargarsi la loro distanza dalla soglia, mentre le pensioni che erano inferiori alla

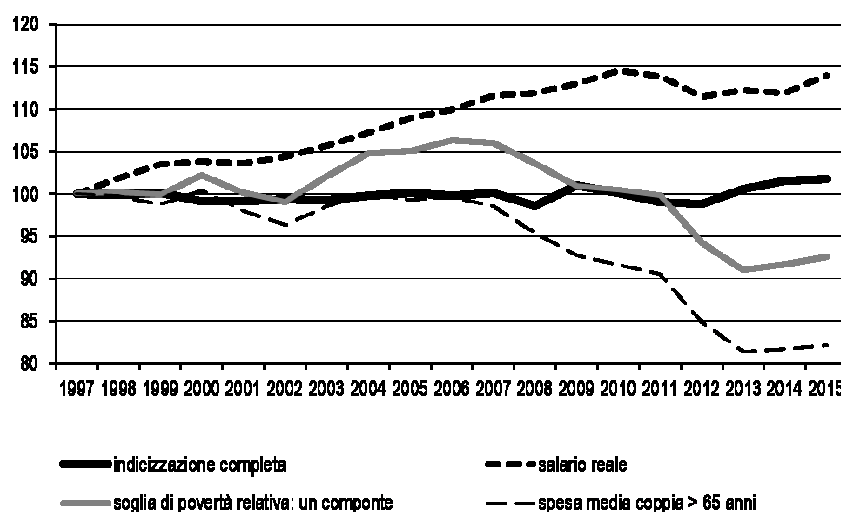
<sup>8</sup> Stiamo considerando la soglia per una famiglia composta da un solo componente. A conclusioni simili si arriva considerando composizioni familiari diverse. Utilizziamo le soglie Istat basate sui consumi delle famiglie.

soglia si sono avvicinate a essa, o addirittura l'hanno oltrepassata. Questo risultato è una conseguenza del fatto che la soglia di povertà relativa è strettamente legata al reddito della famiglia media. In un contesto in cui il potere di acquisto medio delle famiglie si è ridotto, la piena indicizzazione ha sostenuto i redditi lordi dei pensionati e quindi la loro condizione sociale.

RPS

Laura Dragosei e Sergio Ginebri

*Figura 4 - Andamento della soglia di povertà relativa numeri indici 1997 = 100, valori a parità di potere di acquisto*



Fonte: elaborazioni a cura degli autori su dati Istat.

Le conclusioni cambiano, tuttavia, quando si considera la soglia di povertà assoluta (figura 5). Consideriamo una famiglia di un unico componente anziano che vive in una grande città<sup>9</sup> e concentriamoci innanzitutto sul periodo 2005-2013. Nel Centro Italia tra il 2005 e il 2013 il valore reale della soglia assoluta di povertà si è accresciuto del 4,7%.

<sup>9</sup> Le soglie assolute vengono calcolate al variare della composizione familiare, della dimensione del comune di residenza e dell'area territoriale. Conclusioni simili si raggiungono considerando tipologie familiari e dimensioni del comune di residenza diverse da quelle su cui ci siamo concentrati.

Qui figura 5

RPS

INDICIZZAZIONI DELLE PENSIONI E TENORE DI VITA DEGLI ANZIANI

Al Nord la crescita è stata dell'1,1%. Solo al Sud il valore reale della soglia si è leggermente ridotto. Nello stesso periodo una pensione pienamente indicizzata ha mantenuto pressoché inalterato il suo valore reale e quindi al Centro e al Nord del paese le condizioni di disagio sociale dei pensionati si sono allargate. Coloro che avevano pensioni al di sotto della soglia di povertà assoluta hanno visto aggravarsi la loro condizione di povertà, gli altri si sono avvicinati alla soglia, o l'hanno addirittura oltrepassata.

Nel 2014 la situazione sembra migliorare perché le soglie di povertà assoluta al Centro e al Nord riducono il loro valore reale mentre il potere di acquisto di una pensione pienamente rivalutata si accresce. Nel 2015 la situazione non cambia perché pensioni e soglie di povertà mostrano andamenti crescenti molto simili. Tuttavia, i divergenti andamenti di valore reale di pensioni pienamente indicizzate e soglie di povertà assoluta nel 2014 fanno sorgere interrogativi ulteriori. Come è possibile che una pensione di importo medio-basso, e quindi pienamente perequata, abbia un valore reale divergente rispetto al costo del paniere di consumo necessario per assicurare condizioni di vita minimamente dignitose? Il fenomeno induce il sospetto che esista una rilevante disomogeneità di composizione tra paniere dei consumi alla base del meccanismo di rivalutazione e paniere di consumi essenziali che definisce la soglia assoluta di povertà. Per questo è opportuno concentrare l'attenzione sui differenti indici dei prezzi costruiti dall'Istat e sui sottostanti panieri di consumo.

### *3.2 Pensioni e potere di acquisto per fasce di spesa*

Ulteriori indicazioni sull'impoverimento delle pensioni vengono dagli indici dei prezzi al consumo per le famiglie, suddivise per classi di spesa. Recentemente l'Istat ha elaborato questo nuovo strumento, che permette di misurare l'inflazione rilevante per le famiglie socialmente disagiate. Confrontando tra il 2005 e il 2015 l'andamento del valore reale da una parte dei panieri di consumo per classe di spesa e d'altra parte delle pensioni pienamente indicizzate emergono tre rilevanti considerazioni (figura 6). In primo luogo, il potere di acquisto di un trattamento pienamente rivalutato al netto della tassazione mostra un crescente divario rispetto al costo reale di qualsiasi paniere di consumo, per qualsiasi classe di spesa. Questo risultato conferma e rafforza quanto era emerso poco sopra a proposito del ruolo specifico del prelievo fiscale nel diffondere e approfondire le condizioni di disagio sociale tra i pensionati.

Qui figura 6

RPS

INDICIZZAZIONI DELLE PENSIONI E TENORE DI VITA DEGLI ANZIANI

Ma torniamo ad accantonare la questione fiscale e concentriamoci sui trattamenti lordi. La seconda considerazione che possiamo trarre riguarda il paniere di spesa del primo quinto delle famiglie, cioè il 20% più povero nella popolazione delle famiglie italiane, che ha registrato un incremento di valore reale pari a circa il 4%. Considerando che la spesa media mensile di una famiglia che ricade nel 20% più povero della popolazione è pari a circa 1.200 euro, l'incremento di spesa del 4% corrisponde a circa 50 euro il mese. Nello stesso periodo, il valore reale lordo di una pensione pienamente rivalutata si è mantenuto pressoché costante. Questo significa che il reddito lordo dei pensionati più poveri non ha tenuto il passo del costo del paniere di spesa delle famiglie più povere. In altre parole, i pensionati più poveri hanno visto aggravarsi le loro condizioni di disagio sociale, una conclusione coerente con quella che avevamo tratto dall'osservazione delle soglie assolute di povertà.

Ma c'è una terza interessante considerazione da trarre: nella gran parte degli anni la dinamica del potere di acquisto di una pensione pienamente indicizzata si è mantenuta inferiore non solo al costo del paniere di spesa delle famiglie più povere, ma anche al costo del paniere medio. Questa osservazione dimostra che il paniere alla base del meccanismo di rivalutazione è disomogeneo non solo rispetto al paniere dei consumi essenziali che definisce la soglia di povertà assoluta, ma anche rispetto al paniere utilizzato per il calcolo degli indici dei prezzi per classi di spesa.

È proprio sulle peculiari caratteristiche dei tre indici dei prezzi al consumo calcolati dall'Istat che vogliamo attrarre l'attenzione nel prossimo paragrafo. I tre indici dei prezzi al consumo calcolati mensilmente dall'Istat sono: intera comunità nazionale (Nic); famiglie operai e impiegati (Foi); armonizzato per i paesi dell'Unione europea (Ipca). Il meccanismo di rivalutazione delle pensioni è basato sull'indice per le famiglie di operai e impiegati; al contrario, gli indici per classe di spesa sono un'articolazione dell'indice armonizzato. Prima di addentrarci nella presentazione delle differenze tra Foi e Ipca, ci concentriamo su una questione preliminare, che interessa il secondo dei due: cosa spiega il maggior costo relativo del paniere dei consumi delle famiglie più povere tra il 2005 e il 2015 (figura 6)?

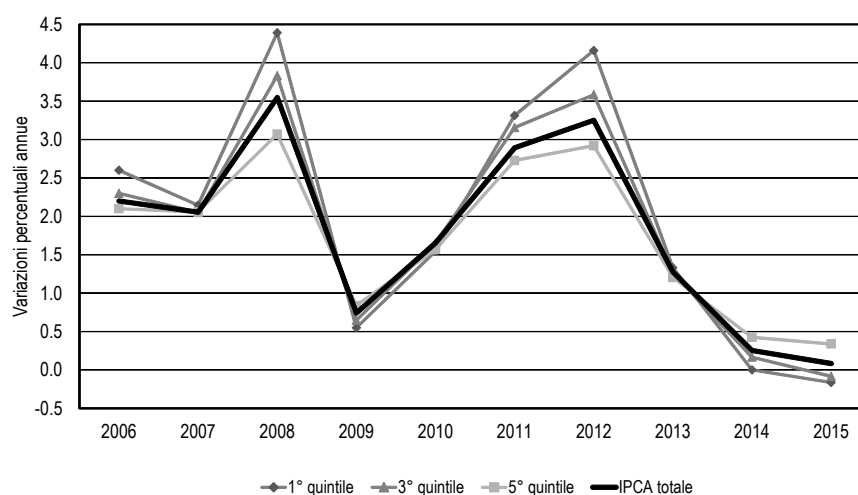
#### *4. Indici dei prezzi e paniere di spesa dei più poveri*

Tra il 2005 e il 2015, negli anni in cui si è registrata una accelerazione dei prezzi, cioè nel 2008 e nel 2012-2013, il costo del paniere di con-

sumo delle famiglie relativamente più povere si è accresciuto più che quello delle famiglie relativamente più ricche (figura 7). L'inflazione, quindi, è stata più gravosa per i poveri che per i ricchi e questo fenomeno è totalmente da ricondurre all'andamento dei prezzi dei beni (figura 8). La dinamica dei prezzi dei servizi, infatti, non mostra l'esistenza di un divario di inflazione sfavorevole ai più poveri analogo a quello presente nei prezzi dei beni (figura 9).

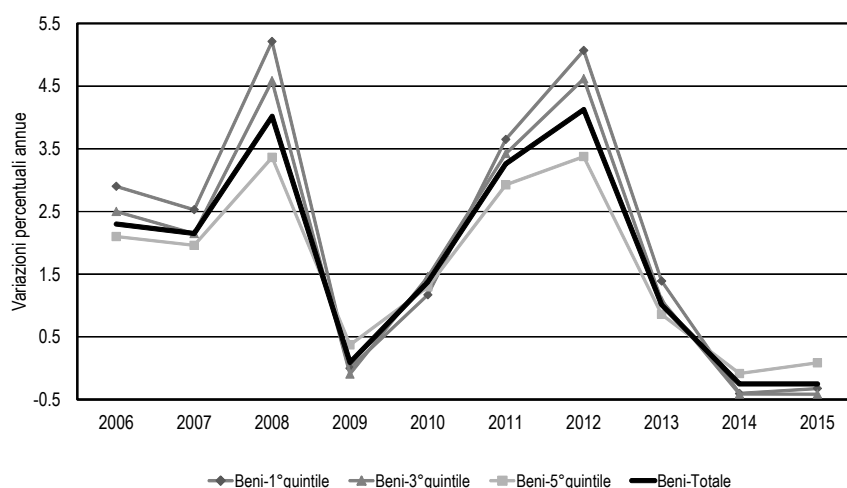
Per indagare cosa spieghi il divario di inflazione in sfavore dei più poveri occorre analizzare brevemente la composizione dei panieri di consumo per classe di spesa (figura 10). Due sono le principali caratteristiche che distinguono il paniere di consumo delle famiglie relativamente più povere da quello delle più ricche: in primo luogo, il peso dei beni sugli acquisti totali è maggiore, prossimo al 70%, contro un peso di poco superiore al 50% per le famiglie più ricche. In secondo luogo, concentrando sull'acquisto dei beni, le famiglie più povere registrano un peso preponderante di beni alimentari e beni energetici. Le famiglie più ricche, al contrario, destinano la parte maggiore della loro spesa sugli «altri beni». Questa disomogeneità di composizione dei panieri di spesa ha delle conseguenze molto nette sull'andamento dell'inflazione per fasce di spesa, soprattutto a partire dal 2007.

Figura 7 - Indice dei prezzi al consumo Ipca per classi di spesa. Anni 2006-2015, variazioni % annue



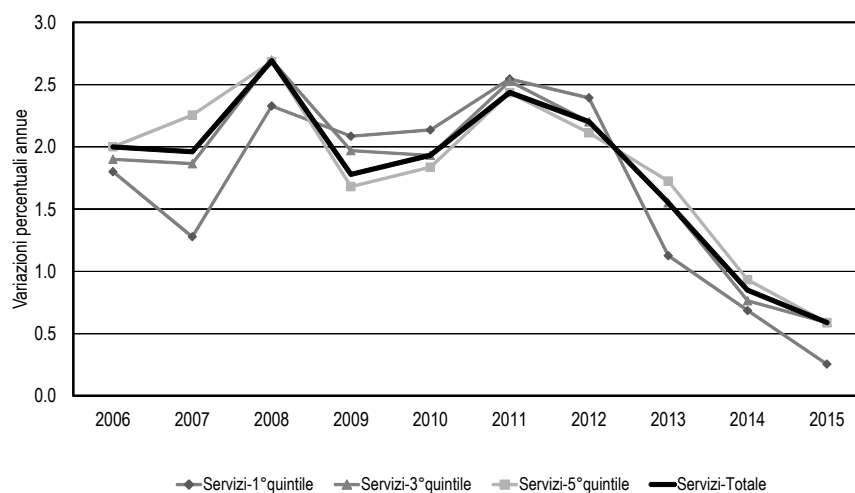
Fonte: elaborazioni a cura degli autori su dati Istat.

Figura 8 - Indice dei prezzi al consumo Ipca dei «Beni» per classi di spesa. Anni 2006-2015, variazioni % annue



Fonte: elaborazioni a cura degli autori su dati Istat.

Figura 9 - Indice dei prezzi al consumo Ipca dei «Servizi» per classi di spesa. Anni 2006-2015, variazioni % annue



Fonte: elaborazioni a cura degli autori su dati Istat.

RPS

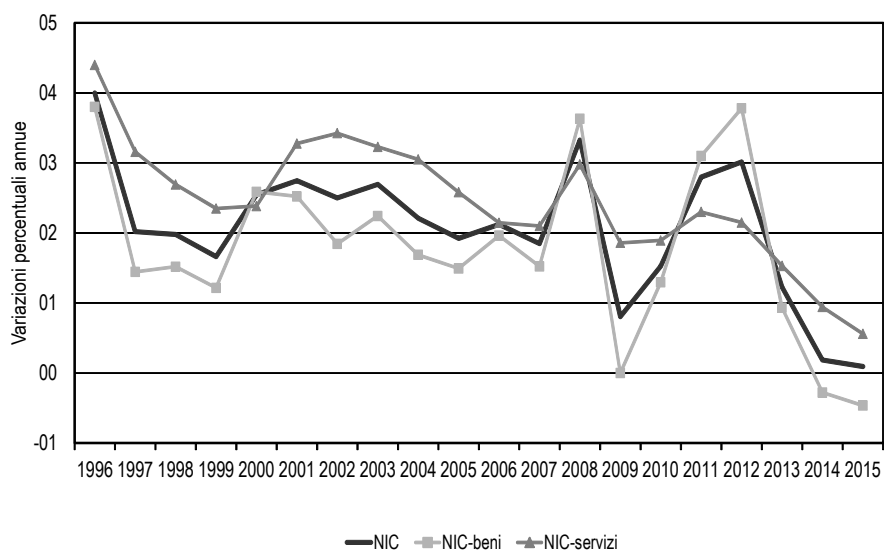
Laura Dragosei e Sergio Ginebri

Qui figura 10

RPS

INDICIZZAZIONI DELLE PENSIONI E TENORE DI VITA DEGLI ANZIANI

Figura 11 - Tassi di crescita dei prezzi al consumo. Indice nazionale prezzi al consumo per intera comunità nazionale (Nic)

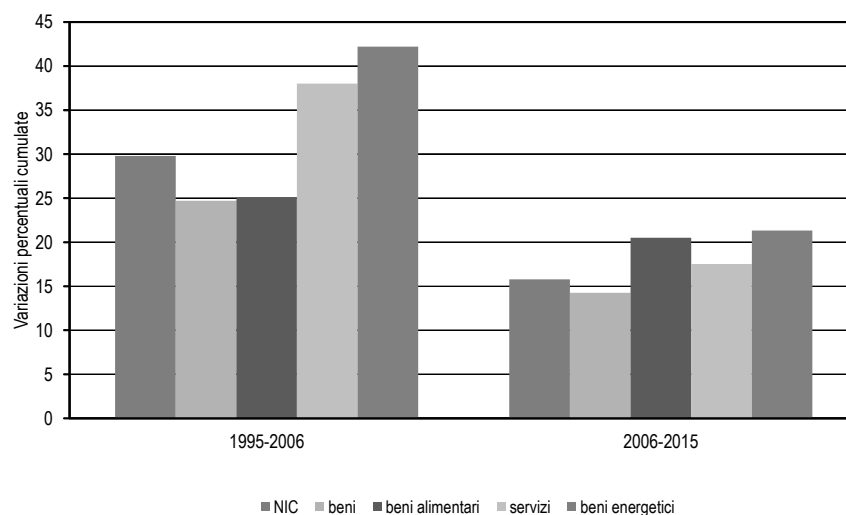


RPS

Laura Dragosei e Sergio Ginebri

Fonte: elaborazioni a cura degli autori su dati Istat.

Figura 12 - Variazioni cumulate dei prezzi al consumo (Nic) per aggregati



Fonte: elaborazioni a cura degli autori su dati Istat.

Fra il 1996 e il 2006, infatti, i servizi avevano mostrato un ampio divario positivo di inflazione rispetto ai beni (figura 11). Inoltre, concentrandoci nuovamente solo sui beni, i prezzi dei beni alimentari si erano accresciuti in linea con il complesso dei beni (figura 12).

Nel periodo in questione non venivano ancora calcolati indici di prezzo per fasce di spesa, tuttavia, considerando la particolare composizione del paniere di consumo dei più poveri rispetto a quello dei più ricchi, si può desumere che non esistesse un grande divario di inflazione per fasce di spesa. Il consistente incremento dei prezzi dei beni energetici, che pesava relativamente di più sugli acquisti dei più poveri, veniva compensato dalla maggiore inflazione nei servizi, che pesava relativamente di più sugli acquisti dei più ricchi.

La situazione muta radicalmente a partire dal 2007. Tra il 2006 e il 2013 i servizi sono stati solo parzialmente coinvolti dalle accelerazioni dei prezzi verificatesi nel 2008 e nel 2011-2012, e alla fine del periodo l'incremento dei prezzi dei servizi è sostanzialmente pari a quello dei beni. I prezzi dei beni alimentari, invece, sono aumentati sia più dei servizi che più del complesso dei beni. Il differenziale inflazionistico a svantaggio dei più poveri nasce proprio da questi due fenomeni, combinati con l'incremento dei prezzi dei beni energetici dal 2010 al 2013. I servizi, molto presenti nel paniere di consumo dei ricchi, hanno moderato la crescita dei loro prezzi rispetto al periodo precedente e questo ha ridotto in modo determinante l'inflazione dei più ricchi. Contemporaneamente, i beni alimentari e i beni energetici, le due categorie di beni più presenti nel paniere dei più poveri, hanno registrato incrementi dei prezzi maggiori del resto dei beni e degli stessi servizi.

Abbiamo così risposto all'interrogativo sollevato alla fine del precedente paragrafo: cosa spieghi il maggior costo relativo del paniere di consumo delle famiglie più povere. Dalla nostra argomentazione discende inoltre una conseguenza fondamentale. L'indice dei prezzi per le famiglie di operai e impiegati, essendo basato sul paniere di consumo medio delle famiglie di operai e impiegati, non coglie pienamente la dinamica dei prezzi dei beni più presenti nella spesa dei più poveri, e questo fa sì che il reddito lordo dei pensionati con trattamenti medio-bassi non tenga il passo delle spese per consumi delle famiglie povere (figura 6).

#### 4.1 L'inadeguatezza dell'indice dei prezzi per le famiglie di operai e impiegati

Ma l'inadeguatezza del Foi nel misurare l'inflazione non finisce qui. Come vedremo tra breve, il Foi sembra per costruzione essere meno

adatto dell'Ipca a misurare l'inflazione effettiva che grava sulle famiglie. Il Foi è in sostanza una derivazione del Nic: si basa sullo stesso insieme di beni e servizi ma il peso attribuito a ogni bene o servizio è leggermente diverso. Per il Nic la popolazione di riferimento è l'intera popolazione italiana, per il Foi è l'insieme delle famiglie che fanno capo a un operaio o un impiegato. La caratteristica specifica di Nic e Foi è il loro riferirsi ai prezzi pieni di vendita, indipendentemente se la spesa sia a carico delle famiglie oppure della Pubblica amministrazione, ed è questa caratteristica fondamentale che li rende inadeguati rispetto all'Ipca.

L'Ipca riguarda l'intera popolazione, come il Nic, ma i prezzi a cui si riferisce sono quelli effettivamente pagati dai consumatori. Di conseguenza, a differenza di Nic e Foi, l'Ipca tiene conto di saldi, sconti e promozioni. Inoltre, nel caso di beni e servizi consumati dalle famiglie ma sovvenzionati dalla Pubblica amministrazione, rileva soltanto il prezzo sostenuto dalle famiglie. Per costruzione, quindi, l'Ipca sembra più adatto a misurare l'inflazione al consumo subita dalle famiglie.

Le differenze tra i tre indici emergono chiaramente confrontando la composizione per segmenti di consumo dei panieri Ipca, Nic e Ipcfoi (figura 13). I segmenti in cui sia Nic che Foi presentano pesi significativamente superiori a quelli dell'Ipca sono quelli in cui più diffuse sono le sovvenzioni pubbliche: sanità, cultura, spettacoli. Al contrario, l'Ipca attribuisce un maggiore peso a tutti quei segmenti in cui si concentra la spesa effettiva delle famiglie. Questa differenza, combinata con il ruolo centrale svolto da beni alimentari ed energetici nel condurre il processo inflazionistico, determina la maggiore precisione dell'Ipca nel registrare la variazione effettiva del potere di acquisto delle famiglie.

L'elaborazione dell'Ipca ha preso inizio nel 2001. È quindi possibile mettere a confronto le variazioni dei prezzi dei tre indici nel periodo 2001-2015. I dati mostrano che l'Ipca ha registrato un aumento dei prezzi leggermente ma significativamente superiore rispetto a Nic e Foi (figura 14). La differenza cumulata è pari a circa il 4% nel confronto tra Ipca e Foi (figura 15). È interessante notare che il differenziale di inflazione rilevata riguardi i beni, e non i servizi. Nei servizi, al contrario, è il Nic che rileva una maggiore crescita dei prezzi. Non è quindi la maggiore compartecipazione delle famiglie alle spese per i servizi sanitari registrata dall'Ipca ma non dal Nic che può spiegare il differenziale di inflazione rilevata dall'Ipca.

RPS

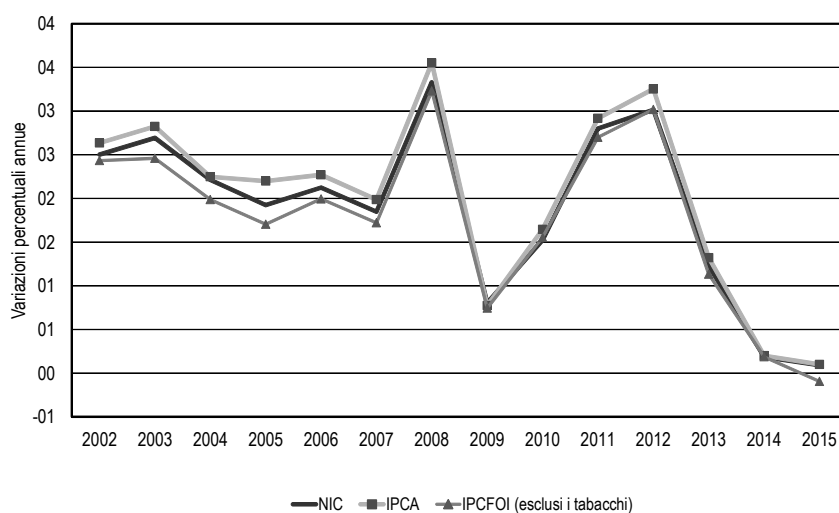
Laura Dragosei e Sergio Ginebri

Qui figura 13

RPS

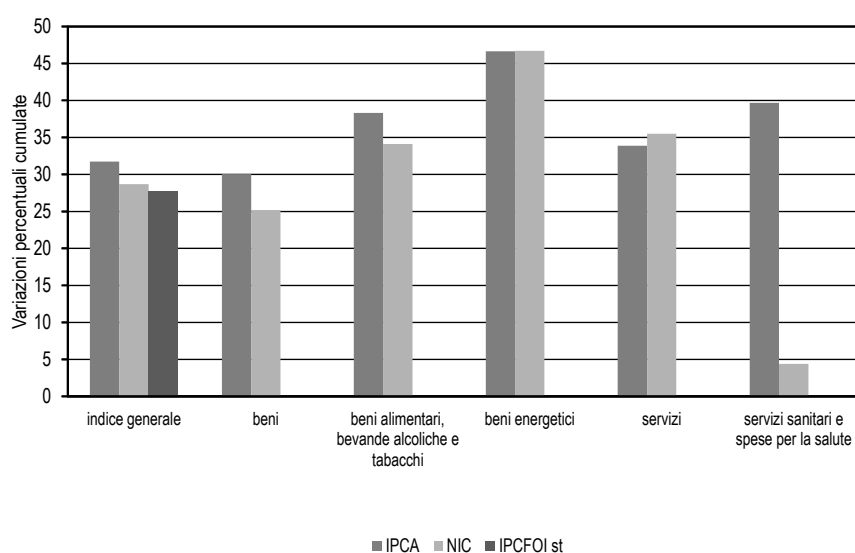
INDICIZZAZIONI DELLE PENSIONI E TENORE DI VITA DEGLI ANZIANI

Figura 14 - Ipca, Nic e Ipcfoi: tassi di crescita annui. Anni 2002-2015



Fonte: elaborazioni a cura degli autori su dati Istat.

Figura 15 - Variazioni cumulate a confronto degli indici dei prezzi (2001-2015)

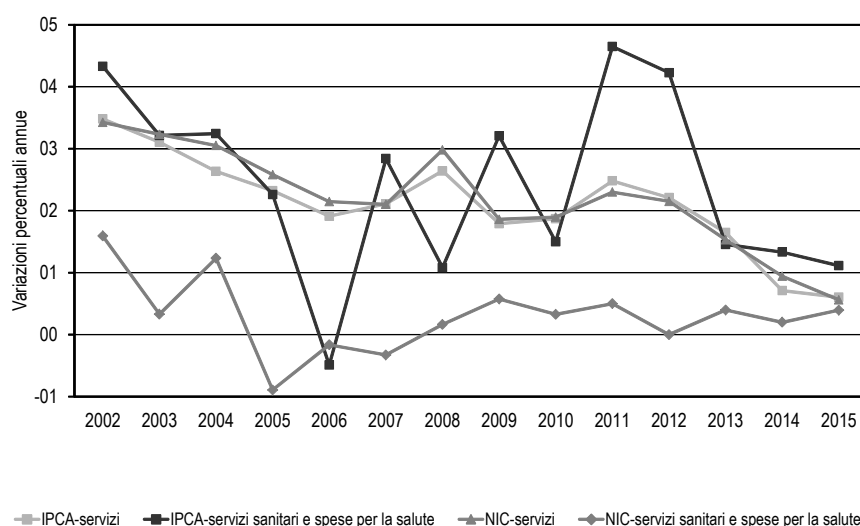


Fonte: elaborazioni a cura degli autori su dati Istat.

Ciò non esclude, tuttavia, che la maggiore crescita dei prezzi dei beni registrata dall'Ipca sia determinata in misura non trascurabile dall'andamento della spesa delle famiglie per i farmaci, che è sicuramente aumentata nel tempo sia sotto forma di compartecipazione alla spesa, che per l'acquisto di farmaci non concessi dal Servizio sanitario nazionale.

Le differenze metodologiche tra Ipca e Nic sono particolarmente evidenti nel caso della categoria dei «servizi sanitari e spese per la salute», che viene calcolata nell'ambito di ambedue gli indici. Nel caso del Nic l'incremento di prezzo complessivo tra il 2001 e il 2015 è stato quasi trascurabile, pari a circa il 4% (figura 15). Il tasso di inflazione annuo per questa categoria è stato spesso negativo (figura 16). Per questa stessa categoria di consumo e lo stesso periodo, la storia raccontata dall'Ipca è molto diversa. L'incremento totale sul periodo è di circa il 40%, e il tasso annuo di inflazione oscilla intorno a quello del totale dei servizi.

Figura 16 - Tassi di variazione dei prezzi nei servizi, confronto Ipca-Nic



Fonte: elaborazioni a cura degli autori su dati Istat.

### 5. Conclusioni

Nel contributo abbiamo voluto verificare in che misura il meccanismo di adeguamento automatico del valore delle pensioni alle variazioni dei prezzi al consumo sia in grado di proteggere il potere di acquisto, e quindi il tenore di vita, dei pensionati poveri. Le evidenze raccolte mostrano che le pensioni di importo inferiore, nonostante godano di una completa indicizzazione ai prezzi, abbiano registrato un divario tra il loro potere di acquisto e il valore reale della soglia assoluta di povertà, o anche del paniere di consumo medio delle famiglie più povere. Le nostre evidenze sono conseguenza dell'operare del meccanismo di rivalutazione automatica delle pensioni, che, da una parte, non tiene in alcun modo conto delle peculiarità del paniere di consumo delle famiglie più povere; dall'altra, ancora il valore delle pensioni a un indice dei prezzi al consumo che non sembra il più adatto a rilevare l'inflazione effettivamente subita dalle famiglie.

RPS

Laura Dragosei e Sergio Ginebri

Qui pubblicità Unipolsai