

Audizione Commissione Affari Costituzionali –Camera – disposizioni in materia di vitalizi

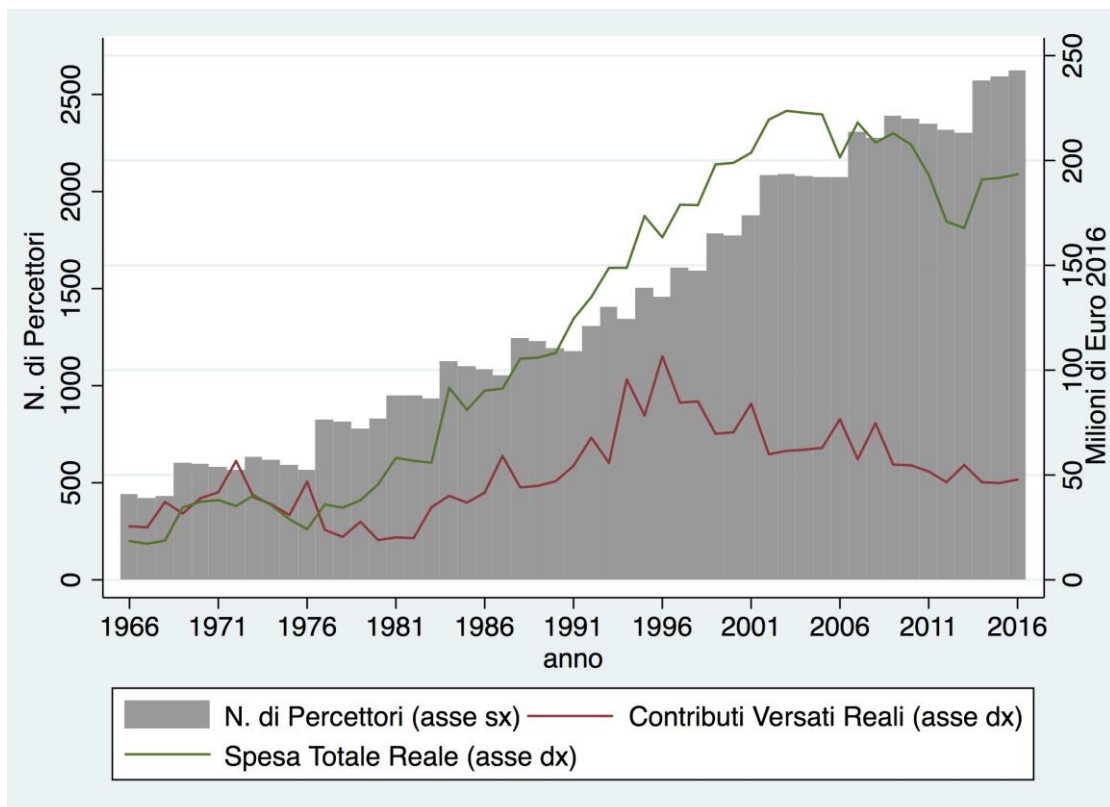
Roma, 5 maggio 2016

Tito Boeri

Ci terrei innanzitutto a ringraziare questa Commissione – a partire dal Presidente Mazziotti e dall’On. Richetti – per averci fatto pervenire informazioni sulle regole contributive applicate a deputati e senatori dalla Costituente in poi. Queste informazioni sono fondamentali per valutare i disegni di legge qui in discussione e le avevamo espressamente richieste ai Presidenti di Camera e Senato l’8 luglio 2015, in occasione della presentazione del nostro rapporto annuale. A 9 mesi da quella richiesta abbiamo ora potuto ricostruire quanto hanno versato nella storia repubblicana deputati e senatori, a partire dagli emolumenti ricevuti nelle loro cariche parlamentari, come contributi per maturare il diritto al vitalizio. E abbiamo potuto calcolare i vitalizi erogati nel corso degli anni a partire da questi contributi.

Nella figura 1, riproduciamo l’andamento della spesa per vitalizi (linea verde) in relazione ai contributi versati (linea rossa) dal 1965 ad oggi, il tutto a prezzi 2016. Degno di nota il fatto che la spesa sia stata negli ultimi 40 anni sempre più alta dei contributi. Normalmente un sistema a ripartizione (in cui i contributi pagano le pensioni in essere) alimenta inizialmente forti surplus perché ci sono molti più contribuenti che percettori di rendite vitalizie. Nel caso di deputati e senatori, invece, il disavanzo è stato cospicuo fin dal 1978, quando ancora i percettori di vitalizi (barre verticali nella figura) erano poco più di 500, prova evidente di un sistema insostenibile. Essendo peraltro il numero dei contribuenti fisso, questi andamenti erano più che prevedibili. Eppure si è ritenuto per molte legislature di non intervenire. Addirittura si sono resi questi trattamenti ancora più generosi, come testimoniato da una crescita, per lunghi periodi, più accentuata della spesa che del numero di percettori. I correttivi apportati più di recente alla normativa, pur avendo arrestato quella che sembrava una inarrestabile crescita della spesa, non sono in grado di evitare, come si vedrà, forti disavanzi anche nei prossimi 10 anni.

Figura 1: Spesa per Vitalizi, Contributi Versati e Numero di Percettori



Nel tempo messo cortesemente a mia disposizione vorrei, innanzitutto, fornire alcuni dati sul costo annuo dei vitalizi e su quale sarebbe, invece, la spesa annua se i vitalizi fossero ricalcolati in base al regime contributivo, come proposto in alcuni disegni di legge al vaglio della Commissione. Successivamente entrerò nel merito dei diversi ddl, soffermandomi in particolare sul loro impatto sulla spesa, l'unificazione delle carriere contributive e la gestione verso cui intendono fare affluire i contributi. Infine, vi fornirò le stime aggiornate dei risparmi che potrebbero essere ottenuti applicando le proposte formulate dall'Inps al governo nel giugno 2015 e rese pubbliche (nel documento "Non per cassa, ma per equità") nell'ottobre dello stesso anno.

Quanto costano i vitalizi e quanto costerebbero col ricalcolo contributivo integrale

Oggi ci sono circa 2.600 vitalizi in pagamento per cariche elettive alla Camera o al Senato. Applicando le regole che ci sono state comunicate alle informazioni disponibili sugli eletti alla Camera e al Senato nelle diverse legislature, si giunge a stimare il costo attuale dei vitalizi in circa 193 milioni di euro (tabella 1). Si tratta di una sottostima perché ottenuta, come si è detto, applicando le regole ai soli anni di servizio presso il Parlamento italiano. Sono così stati esclusi eventuali anni di servizio presso il Parlamento europeo o presso Consigli Regionali. Questi concorrono alla formazione del vitalizio con le stesse regole dell'anzianità contributiva maturata presso il Parlamento italiano. Inoltre non teniamo conto degli assegni di fine mandato.

Con le regole attuali la spesa per vitalizi è destinata ad eccedere anche nel prossimo decennio di circa 150 milioni l'anno i contributi versati da deputati e senatori (prime due colonne Tabella 1). Applicando le regole del sistema contributivo oggi in vigore per tutti gli altri lavoratori italiani all'intera carriera contributiva dei parlamentari, la spesa per vitalizi si ridurrebbe del 40%, scendendo a 118 milioni, con un risparmio, dunque, di circa 76 milioni di euro all'anno (760 milioni nei prossimi 10 anni). In altri termini i vitalizi dei parlamentari sono quasi il doppio di quanto sarebbe giustificato alla luce dei contributi versati. Da aprile 2015, il sito www.inps.it, nella sezione "Porte Aperte" ospita un esame delle diverse gestioni speciali evidenziando la differenza fra pensioni ricalcolate col metodo contributivo e pensioni effettivamente erogate. Mentre vi sono diverse gestioni in cui le pensioni effettivamente erogate sono significativamente superiori a quelle pagate coi contributi versati, in nessun caso il divario è così accentuato come nel caso dei vitalizi dei parlamentari.

Vi sono 117 ex-deputati e senatori con lunghe carriere contributive per i quali il ricalcolo potrebbe comportare un incremento del vitalizio secondo i dati a nostra disposizione. I risparmi derivanti dal ricalcolo contributivo salirebbero a circa 79 milioni (ultima colonna della Tabella 1) se la correzione alla luce del ricalcolo contributivo avvenisse solo al ribasso, tenendo conto del fatto che per la stragrande maggioranza degli ex-parlamentari ha ricevuto un trattamento di favore rispetto agli altri contribuenti. Supponendo poi che il rapporto fra vitalizi in essere e vitalizi ricalcolati sia lo stesso per i consiglieri regionali, il risparmio complessivo in caso di ricalcolo per l'insieme delle cariche elettive salirebbe a 148 milioni di euro circa per il solo 2016 (e circa un miliardo e 457 milioni sui primi 10 anni presi in considerazione dalle nostre simulazioni). Si tratta, dunque, di misure non solo simboliche, ma in grado di contribuire in modo significativo alla riduzione della spesa pubblica o al finanziamento di programmi sociali. Basti pensare che l'ASDI prevedeva per il 2015 uno stanziamento di 200 milioni per i disoccupati di lunga durata. Bene infine ricordare che, anche in questo caso, si tratta di una sottostima dato che i nostri calcoli prendono in considerazione unicamente le carriere nel Parlamento italiano.

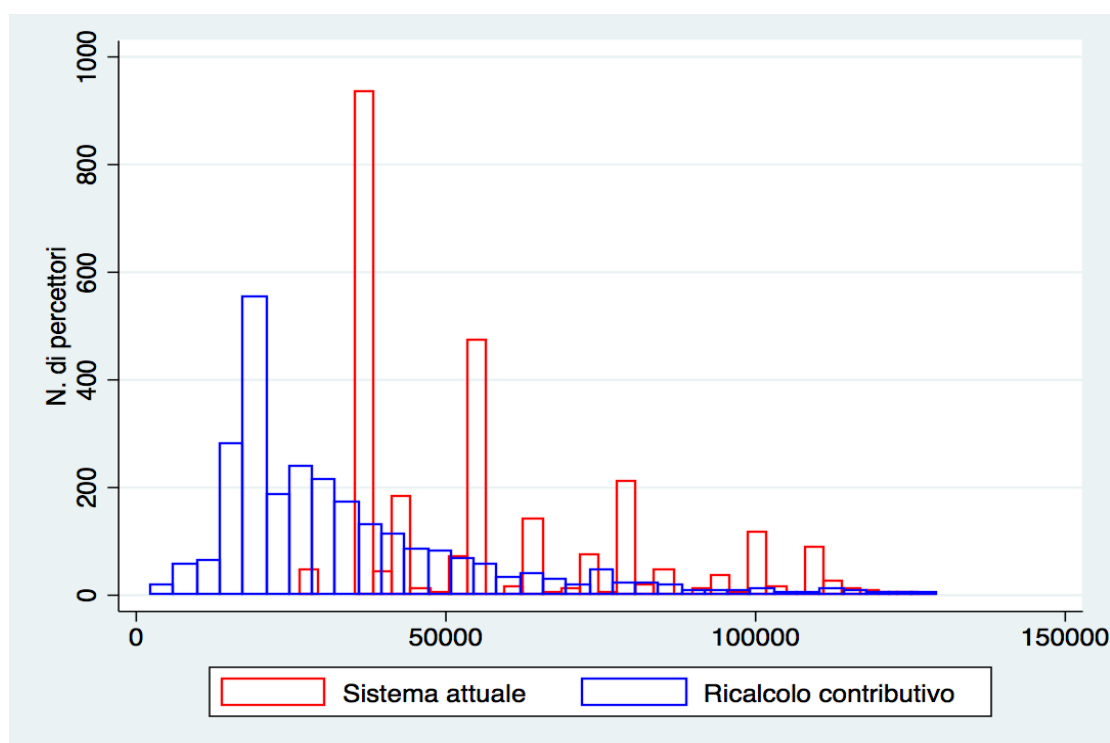
Figura 2: Spesa per vitalizi con ricalcolo, con regole attuali e differenza, 2016-2026

| Anno | Contributi Versati | Spesa Sistema Attuale | Spesa Ricalcolo | Risparmio da Ricalcolo |
|------|--------------------|-----------------------|-----------------|------------------------|
| 2016 | 47,8 | 193 | 114 | 79,0 |
| 2017 | 36,1 | 206 | 123 | 83,2 |
| 2018 | 36,8 | 207 | 124 | 82,5 |
| 2019 | 37,5 | 200 | 120 | 79,9 |
| 2020 | 49,8 | 194 | 117 | 76,7 |
| 2021 | 39,1 | 196 | 119 | 77,0 |
| 2022 | 39,8 | 192 | 116 | 76,0 |
| 2023 | 40,6 | 190 | 115 | 75,2 |
| 2024 | 59,9 | 186 | 112 | 74,0 |
| 2025 | 42,3 | 180 | 109 | 70,9 |
| 2026 | 43,1 | 171 | 103 | 68,1 |

Note: valori in milioni di euro. La stima della spesa è comprensiva di spesa per vitalizi, reversibilità e restituzione dei contributi versati nell'anno di riferimento. Sono escluse le spese relative agli assegni di fine mandato.

Il diagramma 1 documenta come cambierebbe la distribuzione dei vitalizi per importo col ricalcolo contributivo. Come si vede, si sposterebbe a sinistra, verso importi più bassi, comportando un taglio del vitalizio nel 96% dei casi. Il vitalizio medio scenderebbe da 56.830 a 33.568 euro. Quello minimo da 26.379 a 2.487 euro.

Figura 3: distribuzione dei vitalizi lordi erogati nel 2016



Le proposte in discussione

Livelli dei trattamenti

Come noto, la riforma del 2011 ha applicato il metodo contributivo *pro-rata* agli accantonamenti dei parlamentari a partire dal 2012, lasciando inalterati i vitalizi in essere.

Il **ddl 3225** (primo firmatario Richetti, presentato nel luglio 2015) opera il ricalcolo integrale col sistema contributivo salvaguardando solo il trattamento minimo pensionistico (un importo minimo pari all'assegno sociale di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335) e rivede al ribasso anche le indennità dei consiglieri regionali (operando un taglio equivalente dei trasferimenti alle Regioni che non si adeguano alla nuova normativa). Viene, comunque, mantenuto in vigore un regime più favorevole di accesso al trattamento rispetto alla generalità dei lavoratori. Infatti, l'età pensionabile di deputati e senatori è di 65 anni contro gli attuali 66 anni e 7 mesi della generalità dei lavoratori. Non è prevista l'applicazione dell'incremento per aspettativa di vita. L'anzianità contributiva minima è inoltre di 5 anni (contro i 20 della generalità dei lavoratori dipendenti prima del compimento dell'età di 70 anni e 7 mesi) con arrotondamento per eccesso anche delle frazioni di anno superiori a sei mesi (fatto salvo il versamento di contributi per la frazione di anno computata come anno di contribuzione).-Il **ddl 3226** (Turco, presentato nel settembre 2015) ricalca il ddl Richetti. Il **ddl 3140** (Caparini, maggio 2015) interviene anch'esso sui trattamenti in essere, ma in modo meno articolato dei due ddl precedenti. I tre disegni di legge comportano risparmi di spesa per i soli vitalizi di ex-parlamentari di 76 milioni secondo le nostre stime, quindi di poco inferiori a quelli riportati nell'ultima colonna a destra della Tabella 1, in quanto non è previsto il congelamento al livello attuale di quei vitalizi che risultano maggiorati dal ricalcolo contributivo. Si noti, inoltre, che secondo le nostre stime solo 9 persone scenderebbero al di sotto dell'assegno sociale in seguito al ricalcolo nel 2016. Applicando a questi trattamenti la salvaguardia imposta dal ddl 3225 ci sarebbe una riduzione del risparmio di soli 11.000 euro per il 2016.

Il **ddl 3323** (Sanna, settembre 2015) e il **ddl 3276** (Giacobbe, agosto 2015) si limitano a porre tetti ai vitalizi. Nel primo caso il limite è posto al livello dell'indennità parlamentare vigente. Nel secondo caso all'80% di quest'ultima. Nel primo caso la restrizione non è vincolante, dato che nessun vitalizio in pagamento supera il livello dell'indennità. In altre parole, questo "taglio" non taglia niente. Nel caso del tetto fissato all'80% delle indennità parlamentari in essere, ci sarebbero riduzioni del vitalizio per 19 ex-parlamentari, con un risparmio di 94.000 euro per il 2016. Si noti, peraltro, che il ddl 3276 prevede che l'80% si applichi alla retribuzione più alta percepita in cariche elettive. Quindi, nel caso di ex parlamentari europei, il tetto sarebbe ancora più alto e ancor meno vincolante.

Il **ddl 1093** (Grimoldi, maggio 2013) eroga la parte di vitalizio eccedente i 5.000 euro sotto forma di titoli di stato. Come noto, i titoli di stato sono uno strumento molto liquido. Possono essere rivenduti non appena percepiti assieme al compenso monetario. Non c'è, quindi, alcuna riduzione della spesa per vitalizi in questo provvedimento, né alcun vantaggio per lo Stato nella erogazione di parte dei vitalizi sotto forma di titoli di stato.

Il **ddl 2409** (primo firmatario Nuti, presentato nel maggio 2014) e il **ddl 2446** (primo firmatario Piazzoni, presentato nel giugno 2014) sospendono i vitalizi solo per chi è coinvolto in reati gravi (nel ddl 2409 anche in caso di sentenze non definitive). Non avendo dati disponibili sui parlamentari coinvolti in questi procedimenti penali non abbiamo potuto compiere una valutazione dell'impatto sulla spesa di questi ddl. Si tratta, presumibilmente, di misure con impatto limitato sulla spesa e, del resto, i due ddl rispondono a ragioni non strettamente di contenimento della spesa per vitalizi.

Nuova gestione della previdenza dei parlamentari

I disegni di legge 3225, 3323 e 3276 prevedono che la gestione della forma assicurativa destinata ai parlamentari sia effettuata dall'INPS, pur con modalità differenti.

Il **disegno di legge 3225** (Richetti e altri) prevede la creazione di una nuova gestione speciale all'interno dell'INPS, dotata anche di un proprio Comitato Amministratore. Tale soluzione è coerente con alcune peculiarità che sono mantenute per la disciplina dei trattamenti previdenziali dei parlamentari, in particolare relativamente ai differenti requisiti per il diritto alla prestazione, richiamati in precedenza. Gli iscritti a tale gestione sono gli eletti alla data di entrata in vigore della legge per i quali si dovrebbe avere il trasferimento della contribuzione già maturata e, ovviamente, i deputati e i senatori eletti successivamente. Indipendentemente dall'inizio dell'iscrizione, gli assicurati sarebbero assoggettati al regime interamente contributivo. A nostro parere, sarebbe opportuno disciplinare esplicitamente le modalità di cumulo con le altre gestioni previdenziali. In particolare, visti i più favorevoli requisiti di accesso alla prestazione non dovrebbe essere consentita una ricongiunzione verso la gestione in esame e, quindi, potrebbe essere opportuno configurare esclusivamente la possibilità di avvalersi del cumulo ex articolo 1, del d.lgs. n. 184 del 1997 con applicazione delle regole di accesso ai trattamenti previsti dalle norme applicate alla generalità dei lavoratori che se ne possono avvalere.

Il **disegno di legge 3276** (Giacobbe e altri) prevede, invece, l'opzione per il parlamentare e per i consiglieri regionali di mantenere l'iscrizione presso il proprio fondo di appartenenza (articolo 31 della legge n. 300 del 1970), ovvero di iscriversi alla gestione separata. Relativamente alla legge n. 300 del 1970 la proposta è allineata all'attuale normativa. Va chiarito se la possibilità di richiedere l'accredito della contribuzione figurativa ex lege n. 300 del 1970 sia anche possibile per coloro che non esercitino attività lavorativa dipendente al momento dell'elezione.

E' escluso in entrambi i casi il mantenimento per i soggetti interessati dalla norma di essere destinatari di una gestione speciale e, quindi, agli stessi si applicherebbero le discipline della gestione di iscrizione. Al riguardo, vi sono alcune precisazioni nel disegno di legge che possono essere considerate pleonastiche. Infatti, è la sola iscrizione alla gestione separata o il mantenimento dell'iscrizione al Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti a consentire l'uso di determinati istituti quali la totalizzazione, il cumulo, la ricongiunzione o il diritto alla pensione supplementare. Il ddl 3276 sembra, comunque, escludere il mantenimento di una gestione speciale per i parlamentari, dovendosi considerare implicitamente abrogata qualunque altra forma di iscrizione previdenziale.

Andrebbe anche in questo caso esplicitamente disciplinato l'utilizzo della contribuzione maturata dai parlamentari in carica o che, comunque, non hanno ancora ottenuto il vitalizio.

Il **disegno di legge 3323** (Sanna) prevede, invece, l'iscrizione dei parlamentari al Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti e, quindi, l'applicazione di tutte le regole e di tutti gli istituti propri degli iscritti a tale gestione. Dal senso dell'articolato sembrerebbe che l'iscrizione al Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti decorra dall'entrata in vigore della norma in esame. Anche in questo caso andrebbero esplicitate le modalità di trasferimento della contribuzione pregressa presso il Fondo e l'uso di questa contribuzione ai fini, in particolare, del calcolo della pensione. Nel caso in esame va valutata la coesistenza tra accrediti figurativi ex lege n. 300 del 1970 e iscrizione con obbligo di versamento nella gestione. Di fatto l'iscrizione e l'obbligo di versamento al Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti comportano il superamento dell'accredito ex legge n. 300 del 1970.

Si ritiene opportuno precisare che sia nel caso del ddl 3276 che del ddl 3323, le aliquote di finanziamento devono essere allineate a quelle previste per tutti gli iscritti alle rispettive gestioni.

Le proposte dell'Inps

Come rilevato in precedenza, riforme dell'istituto dei vitalizi che li assimilino in tutto e per tutto ai trattamenti riservati agli altri lavoratori sono preferibili anche sul piano della semplificazione gestionale. Lo sono ancor di più su quello della parità di trattamento. E questo principio risulta conforme ai criteri - di equità e ragionevolezza - utilizzati dalla Corte per valutare la legittimità delle misure che incidono, anche retroattivamente, sulle pensioni. Il rispetto del principio di ragionevolezza rende, inoltre, opportuno distinguere tra chi, oltre al vitalizio, percepisce altri trattamenti pensionistici, da chi percepisce solamente il vitalizio.

E' sulla base di queste considerazioni che l'istituto, che ho l'onore di presiedere, ha formulato, nel giugno 2015, proposte di riforma del sistema pensionistico che comportavano una revisione dell'istituto dei vitalizi in parallelo a interventi su circa 250.000 trattamenti in essere di pensionati che non provengono da carriere elettive. Il rapporto "Non per cassa, ma per equità" contiene un dispositivo normativo in grado di operare un ricalcolo dei trattamenti in essere sulla falsariga di quanto previsto per gli altri lavoratori. Data l'assenza soprattutto in passato di requisiti contributivi stringenti per ricevere questi trattamenti, (anche un solo giorno di carica elettiva poteva dar diritto al vitalizio) si propone di procedere a un vero e proprio ricalcolo delle pensioni secondo il metodo contributivo oggi applicato a tutti i nuovi lavoratori. In particolare, ai titolari di vitalizi elevati viene chiesto di convergere al trattamento che avrebbero avuto applicando le regole del sistema contributivo ai versamenti per i loro vitalizi. La convergenza alla pensione ricalcolata viene ottenuta con le stesse modalità previste dal rapporto per i titolari di altre pensioni: immediata per chi ha vitalizi (inclusi i trattamenti pensionistici) superiori ai 5.000 euro lordi al mese e graduale, con cristallizzazione, per chi ha redditi pensionistici (la somma di vitalizi ed eventuali ulteriori trattamenti pensionistici) fra i 3.500 e i 5.000 euro al mese. Il fatto che le soglie di cui sopra siano stabilite con riferimento all'insieme dei redditi pensionistici (vitalizi e non) sembra meglio corrispondere ai principi di ragionevolezza invocati dalla Consulta.

Sulla base delle nuove informazioni acquisite per questa audizione abbiamo potuto stimare nuovamente e in modo più preciso i risparmi legati ai provvedimenti di "Non per cassa, ma per equità". Queste stime aggiornate sono riportate nella Tabella 2. Come si vede, i risparmi sono nell'ordine di 60 milioni l'anno. Anche queste stime non prendono in considerazione i vitalizi originati da carriere contributive nei Consigli Regionali. Considerando anche questi, i risparmi presumibilmente salirebbero oltre i 100 milioni all'anno.

Figura 4: Risparmi dei provvedimenti Non per cassa ma per equità

(stime, solo vitalizi di ex-parlamentari)

| Anno | Spesa Ricalcolo INPS | Spesa Attuale | Risparmio da Ricalcolo INPS |
|------|----------------------|---------------|-----------------------------|
| 2016 | 137 | 193 | 56.2 |
| 2017 | 146 | 206 | 60.5 |
| 2018 | 146 | 207 | 60.8 |
| 2019 | 141 | 201 | 59.9 |
| 2020 | 135 | 194 | 58.5 |
| 2021 | 137 | 196 | 59.7 |
| 2022 | 133 | 193 | 59.5 |
| 2023 | 131 | 191 | 59.7 |
| 2024 | 127 | 187 | 59.7 |
| 2025 | 122 | 180 | 57.9 |
| 2026 | 116 | 172 | 56.1 |

La tabella 3 mostra la distribuzione per decili di reddito pensionistico delle riduzioni applicate ai vitalizi per effetto del ricalcolo. In media gli assegni verrebbero abbattuti di circa il 26% con la proposta INPS e del 41% con il ricalcolo integrale. Rispetto al ricalcolo integrale, le misure prospettate in “Non per cassa ma per equità” avrebbero un profilo distributivo migliore, risultando più consistenti per i decili di reddito più alti.

Figura 5: Riduzioni % del vitalizio per decile con ricalcolo integrale e ricalcolo Inps

| Decile di Reddito | Vitalizio Medio Attuale | Riduzione Percentuale Media del Vitalizio | |
|-------------------|-------------------------|---|----------------|
| | | Ricalcolo Integrale | Ricalcolo INPS |
| 1 | 36657 | 48,6% | 0,0% |
| 2 | 39548 | 48,6% | 0,3% |
| 3 | 44457 | 46,1% | 12,9% |
| 4 | 50722 | 43,6% | 28,4% |
| 5 | 52727 | 40,8% | 36,1% |
| 6 | 58089 | 40,7% | 37,6% |
| 7 | 61304 | 40,8% | 38,9% |
| 8 | 68600 | 36,5% | 35,5% |
| 9 | 72865 | 36,2% | 36,2% |
| 10 | 74315 | 32,2% | 32,2% |
| Totale | 55919 | 41,4% | 25,8% |

Considerazioni conclusive

In sintesi, tre degli 8 disegni di legge in discussione della Commissione comportano risparmi significativi nella spesa per vitalizi rispetto alla situazione attuale. Richiederebbero, a parere dell’istituto, affinamenti riguardo alle condizioni poste per il trasferimento della gestione presso l’Inps, in quanto alcuni privilegi vengono mantenuti rispetto ai trattamenti riservati agli altri lavoratori, in termini di requisiti anagrafici e contributivi. Questo vale, a maggior ragione, per gli altri disegni di legge, che in gran parte mantengono in vigore il regime attuale. Da valutare, inoltre, se il ricalcolo integrale col metodo contributivo possa reggere ai principi di equità e ragionevolezza invocati dalla Consulta nel ricalcolo di trattamenti in essere rispetto alle modalità di intervento prospettate dall’Inps nel documento “Non per cassa, ma per equità”.

Vorrei concludere con un invito rivolto a tutti i parlamentari. Anche in preparazione di un eventuale passaggio della gestione dei vitalizi all’INPS, l’istituto è a vostra disposizione per un’operazione di trasparenza. Siamo in grado fin da subito di operare un ricalcolo contributivo personalizzato dei vostri versamenti durante le cariche elettive, misurando se ed eventualmente di quanto i trattamenti che vi sono individualmente riservati dall’attuale normativa dei vitalizi si discostano dalle regole oggi applicate a tutti gli altri lavoratori nel nostro paese. Questa informazione, se lo riterrete, potrà poi essere resa pubblica.