

## **Audizione Presidenza Senato Roma, 19 settembre 2018**

### **Tito Boeri**

Rispondendo alle richieste del Consiglio di Presidenza del Senato, intenderei in questa audizione provare a offrire risposte a tre quesiti fondamentali:

1. Il metodo di cui alla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera N. 14/2018 applica davvero, nel computo dei vitalizi, il metodo contributivo nel definire l'importo dei trattamenti?
2. In che misura un ricalcolo contributivo dei soli vitalizi per cariche elettive può contribuire a migliorare l'equità intra e intergenerazionale del nostro sistema pensionistico?
3. Che ruolo può avere l'Inps in un processo di armonizzazione del trattamento pensionistico dei parlamentari con quello riservato agli altri cittadini?

#### **Il metodo contributivo e la delibera dell'Ufficio di Presidenza della Camera**

Il Coordinamento Statistico Attuariale e la Direzione Studi e Ricerche dell'Inps hanno offerto supporto all'Ufficio di Presidenza della Camera nel definire un metodo di ricalcolo contributivo dell'importo dei vitalizi, a prescindere dai requisiti per l'ottenimento del diritto.

La procedura nel ricalcolo delle prestazioni si può riassumere nelle seguenti fasi:

1. Costruzione del montante individuale al momento della decorrenza del trattamento previdenziale, come somma dei contributi (comprensivi della quota a carico del datore di lavoro) rivalutati ogni anno secondo le modalità previste dalla legge 335/1995 (commi 8 e 9 dell'art. 1), vale a dire utilizzando coefficienti di rivalutazione del montante determinati come variazione media quinquennale del prodotto interno lordo nominale.
2. Determinazione dell'importo annuo dell'assegno (rendita vitalizia) utilizzando i coefficienti di trasformazione vigenti alla data di decorrenza del trattamento relativi alle età del percettore al momento della decorrenza; i coefficienti di trasformazione da applicare per gli anni antecedenti il 1996 e per le età inferiori a 57 anni e superiori a 70 anni (65 anni per i coefficienti ante 2013) sono stati ricostruiti utilizzando le basi tecniche a disposizione.
3. Rivalutazione dell'assegno sulla base dell'indice Istat dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati. Si noti che l'ufficio di Presidenza della Camera ha ritenuto di applicare una indicizzazione "piena" sul vitalizio, diversamente da quanto avviene per gli altri pensionati (per i quali l'indicizzazione dipende dall'importo del reddito pensionistico).

#### *Mandati successivi al primo vitalizio*

Il metodo elaborato dall'Inps ha voluto anche porre rimedio ad una ulteriore anomalia del sistema vigente di calcolo dei vitalizi per cariche elettive. Contrariamente a quanto avviene per gli altri pensionati, il Regolamento per il trattamento previdenziale dei deputati (introdotto nel 2012) consente ai deputati percettori di pensione che abbiano nuovi mandati parlamentari di avere trattamenti particolarmente generosi. Infatti, viene sospeso il trattamento nel corso del nuovo mandato e l'importo del vitalizio viene poi ricalcolato, al termine del nuovo mandato, sulla base del montante contributivo complessivo, costituito dalla somma del montante contributivo precedentemente maturato e dei contributi relativi all'ulteriore periodo. Questo metodo non è conforme ai principi attuariali in quanto al momento della seconda trasformazione del montante in rendita non viene tenuto conto degli assegni già erogati in precedenza. Si è

voluto perciò suggerire all'Ufficio di Presidenza della Camera – che ha recepito questi suggerimenti nella delibera – di trattare i casi di doppia decorrenza in maniera conforme al metodo di calcolo contributivo. In particolare, i contributi versati successivamente alla prima decorrenza concorrono a formare un ulteriore montante che verrà trasformato in rendita utilizzando i coefficienti vigenti e relativi all'età del percettore al momento della seconda decorrenza. Il trattamento complessivo viene così ottenuto come semplice somma delle diverse rendite calcolate ad ogni decorrenza.

#### *L'utilizzo delle probabilità nel ricalcolo del vitalizio*

Seppure il sistema contributivo sia stato introdotto nel sistema previdenziale italiano a partire dal 1996, la sua metodologia di applicazione ha carattere di generalità e la limitazione della disponibilità dei coefficienti di trasformazione per i periodi e per le età ad oggi non disponibili, può essere ovviata attraverso l'utilizzo di basi tecniche riferite alle diverse epoche. La ricostruzione dell'importo dei vitalizi secondo il metodo di calcolo contributivo si è perciò basata sull'elaborazione dei coefficienti di trasformazione attraverso la stessa formula di calcolo adottata per la determinazione dei coefficienti previsti dalla L. 335/1995. A tal proposito, utile sottolineare che l'utilizzo delle probabilità nella ricostruzione dei coefficienti è fatta *ora per allora*, pertanto le probabilità si applicano correttamente e sempre in senso prospettico per valutare in media eventi futuri e incerti.

#### *Basi tecniche*

Si sono utilizzate le basi tecniche fornite dall'Istat che, in una nota del 21 giugno 2018 ha rimarcato la congruenza della metodologia. In particolare, sono state utilizzate le tavole di mortalità generale dell'Istat riferite agli anni 1974 (per il periodo 1976-1985) e 1984 (per il periodo 1986-1995) così come oggi pubblicate e disponibili. Con riferimento alle probabilità di lasciar famiglia, l'Istat ha fornito le basi tecniche necessarie per i due periodi considerati. Per la probabilità di nuove nozze per il coniuge superstite, si è convenuto di utilizzare le basi tecniche dell'Inps riferite all'anno 1989 che sono state utilizzate anche per la costruzione dei coefficienti dell'anno 1996. Le probabilità del coniuge superstite di morte o nuove nozze sono ottenute combinando la probabilità di morte generale Istat con quella di nuove nozze stimata dall'Inps. Si è convenuto, infine, di assumere per tutti gli altri parametri gli stessi valori utilizzati per la determinazione dei coefficienti del 1996 perché i parametri in questione incidono in modo marginale sui valori dei coefficienti di trasformazione. L'unica eccezione è costituita dal tasso di sconto, corrispondente alla previsione di lungo periodo del tasso di crescita reale del PIL, il cui valore è stato comunque mantenuto all'1,5% tenendo conto del fatto che dal 1996 è stato fissato a tale valore e fino ad oggi è rimasto invariato. Si tenga presente tra l'altro, che il tasso di crescita medio del PIL, in termini reali, da 1977 al 2017 si attesta all'1,3%.

*In conclusione ci sembra che la metodologia adottata rappresenti la migliore applicazione possibile, alla luce delle informazioni disponibili, delle regole contributive introdotte nel nostro ordinamento pensionistico a metà degli anni '90 e destinate ad essere applicate a tutti gli altri contribuenti italiani. L'Inps non ha avuto, tuttavia, la possibilità di verificare che la metodologia sia stata correttamente applicata, essendo che non ci sono state fornite le informazioni di base (a partire dalle carriere contributive) sui deputati interessati dal ricalcolo.*

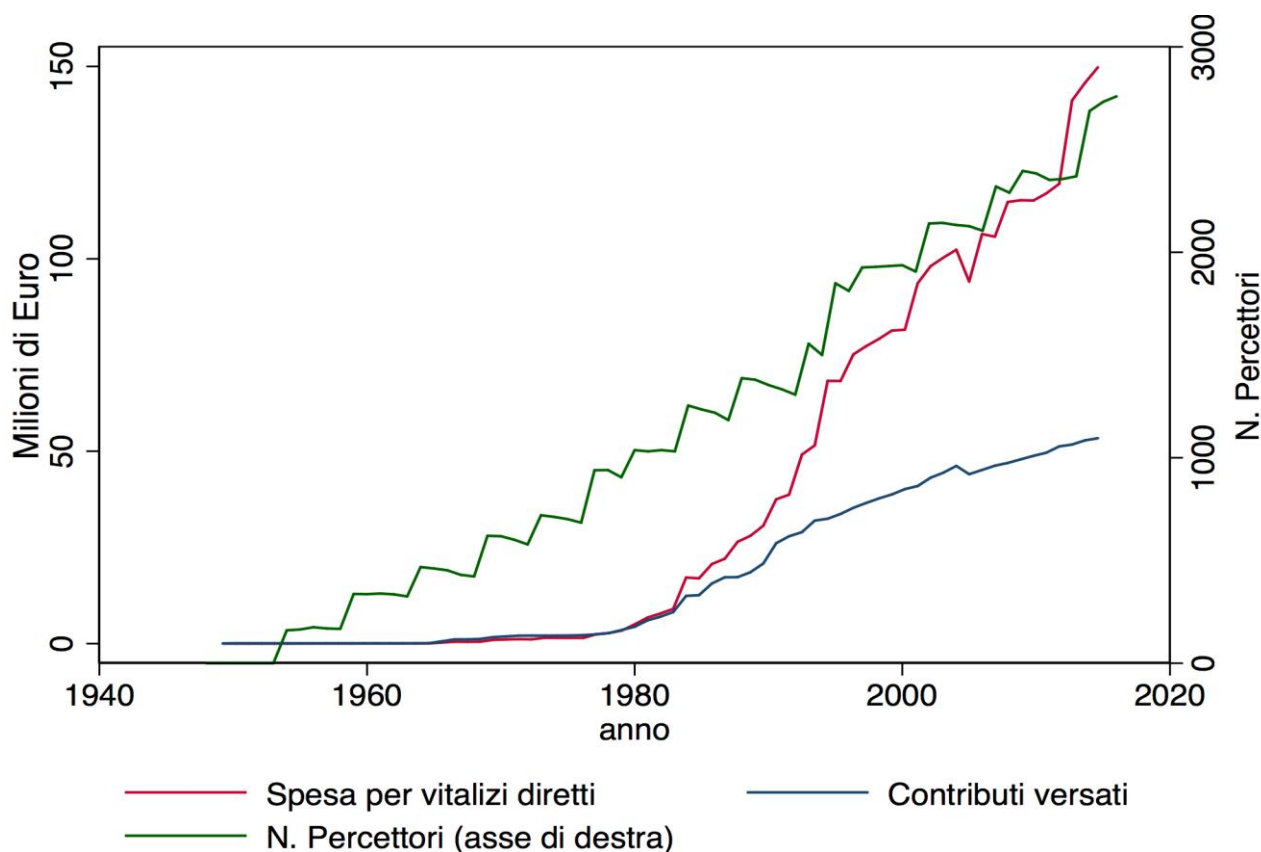
#### **L'insostenibile consapevolezza sui vitalizi**

Le regole dei vitalizi sono state, sin dall'origine, introdotte dal Parlamento in regime di autodichia, vale a dire in totale autonomia, senza contemplare una valutazione di giudici esterni. Questa autonomia è stata consapevolmente utilizzata per mettere in piedi un sistema insostenibile, destinato a gravare in modo rilevante su tutti i cittadini, in aggiunta alla spesa destinata al pagamento delle indennità parlamentari. Era infatti chiaro fin dall'inizio che i contributi versati non sarebbero stati sufficienti a coprire le spese per vitalizi.

Nella figura 1, riproduciamo l'andamento della spesa per vitalizi diretti (escludendo le reversibilità, linea rossa) in relazione ai contributi versati (comprensivi di quota trattenuta al lavoratore e quota teoricamente versata dal datore, anche se non contabilizzata, linea blu) ed il numero di percettori di vitalizi diretti (linea verde), dalla prima legislatura fino al 2016. 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, non solo il sistema non è mai stato in surplus ma, anzi, il disavanzo ha iniziato a formarsi fin dagli anni 1980, quando ancora i percettori di vitalizi (linea verde) erano poco più di 1000, prova evidente di un sistema insostenibile. Essendo 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 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 forti disavanzi anche nei prossimi 10 anni.

Figura 1



In aggiunta ad essere insostenibili, le regole definite in totale autonomia dal nostro Parlamento rendevano il sistema assai poco trasparente. A differenza di quanto avviene per i rapporti contributivi ordinari, infatti, nel caso dei deputati e dei senatori l'ente responsabile di erogare le indennità di carica è lo stesso che eroga gli assegni previdenziali. Il risultato di questa peculiare confusione di due ruoli in un unico ente è che la quota di contributi a carico della Camera o del Senato non viene versata a nessuno, né tantomeno accantonata a bilancio. Questa discutibile scelta contabile ha fatto in modo che le spese relative al trattamento previdenziale dei parlamentari rimanessero implicite e non quantificabili sino all'effettivo pensionamento.

Oggi ci sono circa 2.700 vitalizi in pagamento per cariche elettive alla Camera o al Senato. Purtroppo, nonostante questa audizione fosse stata prevista da mesi, non ci è stato concesso di accedere a informazioni sulle carriere contributive e sulle prestazioni in pagamento. Applicando le regole di calcolo dei vitalizi alle informazioni disponibili sugli eletti alla Camera e al Senato nelle diverse legislature, è possibile comunque stimare il costo attuale dei vitalizi in quasi 200 milioni di euro. Si tratta di una sottostima perché ottenuta 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.

Come si è detto, ad oggi l'Inps non ha avuto accesso a dati individuali anonimizzati sulle carriere contributive di deputati e senatori. Quindi non siamo in grado di fornire stime puntuali dei risparmi legati al ricalcolo contributivo. L'ufficio di Presidenza della Camera stima un risparmio di 40 milioni di euro dall'applicazione della delibera. Ipotizzando che vi sia la stessa proporzione tra spesa e risparmio da ricalcolo, si può pensare che adottare la stessa delibera al Senato comporterebbe ulteriori 16 milioni di euro di risparmi. Estendendo il ricalcolo ai consiglieri regionali si risparmierebbero 55 milioni di euro aggiuntivi. Si avrebbero così risparmi superiori ai 100 milioni di euro, tali da ridurre il disavanzo del sistema dei vitalizi e, dunque, gli oneri che gravano sulla collettività.

*Si tratta perciò di un'operazione, seppur tardiva, che va nella direzione di ridurre gli squilibri strutturali del sistema.* Nonostante il basso numero di percettori, i risparmi sono rilevanti, a riprova del fatto che il sistema ha gravato sui contribuenti generici in modo del tutto sproporzionato rispetto al numero di percettori dei vitalizi. C'è quindi un contributo, pur limitato, al miglioramento dell'equità intra e intergenerazionale del nostro sistema pensionistico. Certo, *sarebbe paradossale che nel momento in cui si chiede ai parlamentari di avvicinare i propri trattamenti al regime contributivo, si operasse in direzione opposta per altre categorie di lavoratori, concedendo loro uscite anticipate generalizzate senza alcuna riduzione attuariale e appesantendo di oltre cento miliardi il debito pensionistico che grava sulle giovani generazioni.*

Veniamo alle scelte adottate dall'Ufficio di Presidenza della Camera riguardo alle soglie di reddito oltre le quali operare il taglio. Come noto la delibera prevede un livello minimo del vitalizio a seguito del ricalcolo, determinato nella misura di un trattamento equivalente a quanto avrebbe percepito con il calcolo contributivo un deputato all'età di 65 anni per l'intero mandato della XVII legislatura. Nei casi in cui la riduzione a seguito del ricalcolo sia superiore al 50 per cento rispetto al vitalizio in godimento, l'ammontare minimo è aumentato della metà. Infine è lasciata facoltà all'Ufficio di Presidenza, su richiesta dell'interessato, di aumentare fino ad un massimo del 50 per cento l'ammontare dell'assegno rideterminato, in casi di comprovata difficoltà economica del percettore.

Nel rapporto ["Non per cassa, ma per equità"](#) elaborato tre anni fa dall'Istituto che ho l'onore di presiedere si proponeva di stabilire le soglie di reddito al di sopra delle quali operare eventuali tagli dei vitalizi basati sull'applicazione del metodo contributivo, prendendo come riferimento *l'insieme dei redditi pensionistici* (vitalizi e non) dei beneficiari. *Sarebbe auspicabile, e più ragionevole, utilizzare, anche nel ricalcolo previsto dalla delibera dell'ufficio di Presidenza della Camera, delle soglie stabilite in base al reddito pensionistico complessivo anziché al solo vitalizio.* L'Inps può mettere a disposizione degli uffici competenti di Camera e Senato i dati sugli altri redditi pensionistici dei parlamentari.

Quel rapporto aveva come titolo "Non per cassa, ma per equità" nella convinzione che il patto intergenerazionale su cui si regge il nostro sistema pensionistico necessita di ridurre il più possibile i trattamenti di favore concessi, nel corso del tempo, ad alcune categorie, tra le quali spiccavano i politici per l'entità dei trattamenti di favore che avevano concesso a se stessi rispetto alla parte di prestazione pagata coi loro contributi. Si sottolineava come, al momento dell'andata in pensione, il valore attuale della

pensione che verrà percepita per la durata attesa di vita (con eventuali altre rendite collegate ad essa, come le pensioni di reversibilità) dovrebbe essere uguale al valore del risparmio accumulato col pagamento dei contributi, ad eccezione di una componente assistenziale di base assegnata a chi ne ha bisogno per raggiungere un minimo livello dignitoso di vita. Per decidere chi ha diritto ad eccedere a questa prestazione assistenziale esentata dal ricalcolo contributivo, opportuno perciò guardare al reddito complessivo del beneficiario e non solo al livello della singola prestazione.

## **Il ruolo dell'Inps**

Il coinvolgimento dell'Inps nella gestione dei vitalizi per cariche elettive avrebbe il pregio di eliminare due ulteriori asimmetrie nel trattamento dei parlamentari rispetto al cittadino comune sulle quali la delibera della Camera non interviene: gli accrediti figurativi posti a carico della collettività in parallelo alla maturazione dei vitalizi e i più bassi requisiti anagrafici per ricevere una rendita vitalizia.

L'attuale regime dei vitalizi consente di erogare ai parlamentari, ai consiglieri regionali e ai parlamentari europei – che siano dipendenti di Enti del settore privato o del settore pubblico – anche una pensione a carico dell'Inps. Molti parlamentari o ex parlamentari, hanno usufruito (o fruiscono ancora) della possibilità di richiedere l'accredito figurativo nella gestione previdenziale di appartenenza per il periodo di aspettativa dal proprio lavoro per lo svolgimento di cariche elettive, così come previsto dall'art. 31 della L. 300/70. La contribuzione figurativa a carico del datore di lavoro viene accreditata da Inps per i periodi di permanenza in Parlamento a condizione che il parlamentare versi la quota contributiva a suo carico. Ciò consente ai parlamentari di continuare a contribuire (o meglio, di farsi riconoscere i contributi) per la propria futura pensione anche se di fatto in quel periodo non svolgono la loro normale attività lavorativa in quanto impegnati in Parlamento (dove versano contributi ai fini di maturare il vitalizio).

Dagli archivi Inps risulta che, dal 2005 al 2017, sono stati 861 i parlamentari, appartenenti a tutti i principali partiti e movimenti politici, nessuno escluso, che hanno richiesto l'accredito di questa contribuzione figurativa, il cui onere ricade interamente sui contribuenti. I contributi figurativi riconosciuti a questi parlamentari nel corso di questi anni ammontano, in totale, a più di 30 milioni.

I parlamentari possono inoltre percepire il vitalizio con requisiti anagrafici e contributivi inferiori a quelli degli altri lavoratori. Nello specifico, mentre per tutti i cittadini sono necessari almeno 20 anni di contribuzione e 66 anni e 7 mesi di età (67 a partire dal 2019) per percepire la pensione di vecchiaia, ai parlamentari viene corrisposto il vitalizio a 65 anni a seguito dell'esercizio del mandato parlamentare per almeno cinque anni. Il requisito anagrafico si riduce di un anno, fino al limite di 60 anni, per ogni anno aggiuntivo svolto in Parlamento. Ciò significa che un parlamentare che ha svolto due mandati pieni può percepire il vitalizio a partire da 60 anni. Viceversa, con soli 5 anni di contribuzione un normale cittadino nel sistema contributivo, può ricevere la pensione a partire da 70 anni e 7 mesi di età (71 dal 2019).

Fermo restando il ricalcolo contributivo dei vitalizi in essere, e la gestione degli stessi in capo alla Camera e al Senato, nel caso di passaggio all'Inps della gestione delle pensioni maturate nell'ambito di cariche elettive si avrebbe una contribuzione esplicita da parte di Camera e Senato calcolata su un imponibile pari all'ammontare dell'indennità parlamentare con esclusione delle spese di segreteria e di rappresentanza. Il versamento sarebbe effettuato nella misura prevista dalla legislazione vigente per la quota a carico del datore di lavoro/committente/professionista o lavoratore autonomo, presso la gestione previdenziale di appartenenza dell'eletto alla data di inizio del mandato parlamentare. Resterebbe, ovviamente, a carico del parlamentare l'onere contributivo per la quota a carico del lavoratore o dell'iscritto alla gestione separata dell'Inps. Per i parlamentari che non risultano iscritti ad alcuna gestione pensionistica, il versamento contributivo di Camera e Senato sarebbe effettuato alla gestione separata dell'Inps.

Tale soluzione sarebbe anche un modo per permettere una maggiore trasparenza del bilancio pensionistico di Camera e Senato. Oggi vengono registrati come entrate solo i contributi a carico del "lavoratore"

effettivamente trattenuti o versati a titolo di riscatto per una cifra di 7 milioni l'anno per la Camera dei deputati e 3,7 milioni per il Senato. La quota di contributi a carico del "datore" di lavoro non viene iscritta a bilancio.

L'Inps è disponibile e attrezzato per gestire, d'ora in poi, le prestazioni pensionistiche a favore dei parlamentari italiani. Come si è visto, *questo passaggio consentirebbe una vera e completa armonizzazione del trattamento pensionistico dei parlamentari con quello degli altri lavoratori e renderebbe trasparente il rapporto fra contributi versati e prestazioni.*