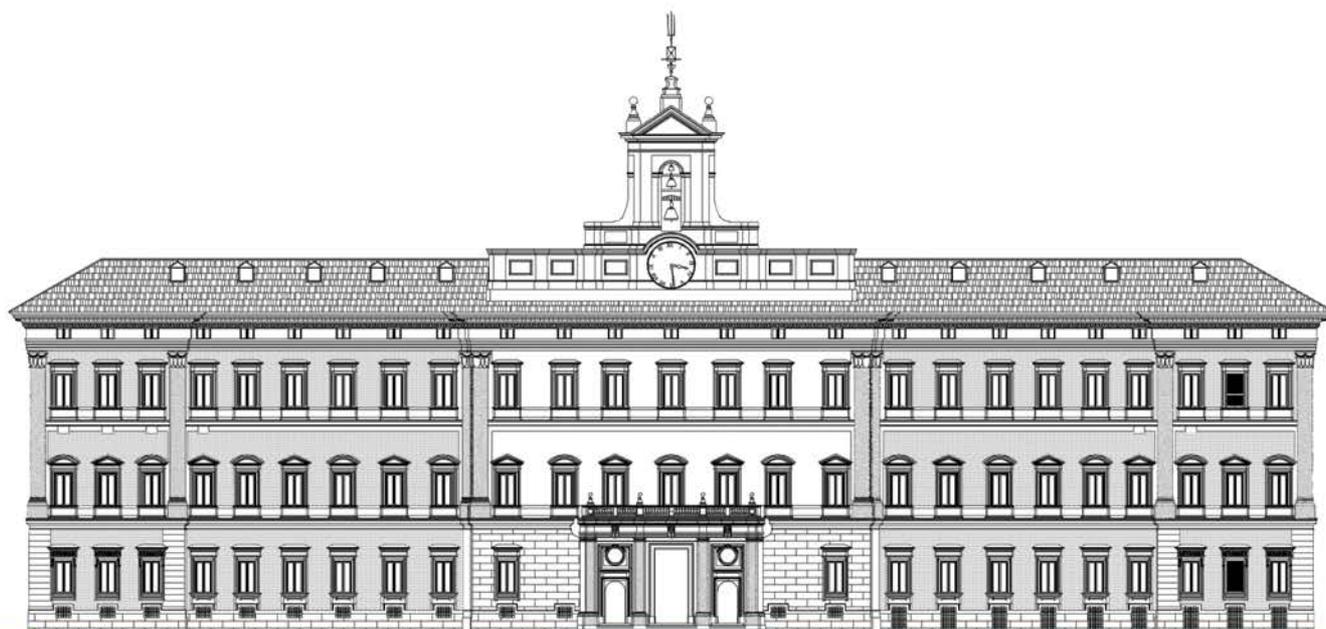




Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA



Analisi degli effetti finanziari

A.C. 3225 e abb.-A/R

Disposizioni in materia di abolizione dei vitalizi e nuova disciplina dei trattamenti pensionistici dei membri del Parlamento e dei consiglieri regionali

N. 141 – 15 giugno 2017



Camera dei deputati

XVI LEGISLATURA

Analisi degli effetti finanziari

A.C. 3225 e abb.-A/R

Disposizioni in materia di abolizione dei vitalizi e nuova
disciplina dei trattamenti pensionistici dei membri del
Parlamento e dei consiglieri regionali

N. 141 – 15 giugno 2017

La verifica delle relazioni tecniche che corredano i provvedimenti all'esame della Camera e degli effetti finanziari dei provvedimenti privi di relazione tecnica è curata dal Servizio Bilancio dello Stato.

La verifica delle disposizioni di copertura, evidenziata da apposita cornice, è curata dalla Segreteria della V Commissione (Bilancio, tesoro e programmazione).

L'analisi è svolta a fini istruttori, a supporto delle valutazioni proprie degli organi parlamentari, ed ha lo scopo di segnalare ai deputati, ove ne ricorrano i presupposti, la necessità di acquisire chiarimenti ovvero ulteriori dati e informazioni in merito a specifici aspetti dei testi.

SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO – Servizio Responsabile

☎ 066760-2174 / 066760-9455 – ✉ bs_segreteria@camera.it

SERVIZIO COMMISSIONI – Segreteria della V Commissione

☎ 066760-3545 / 066760-3685 – ✉ com_bilancio@camera.it

INDICE

PREMESSA	- 3 -
ANALISI DEGLI EFFETTI FINANZIARI.....	- 3 -
ARTICOLI 1-14.....	- 3 -
NUOVA DISCIPLINA DEI TRATTAMENTI PENSIONISTICI DEI MEMBRI DEL PARLAMENTO E DEI CONSIGLIERI REGIONALI	- 3 -

Informazioni sul provvedimento:

A.C.	3225 e abb. A/R
Titolo:	Disposizioni in materia di abolizione dei vitalizi e nuova disciplina dei trattamenti pensionistici dei membri del Parlamento e dei consiglieri regionali
Iniziativa:	parlamentare in prima lettura alla Camera
Commissione di merito:	I (Affari costituzionali)
Relatore per la Commissione di merito:	Richetti
Gruppo:	PD
Relazione tecnica:	assente
Parere richiesto:	
Destinatario:	all'Assemblea
Oggetto:	testo A/R

PREMESSA

Il provvedimento in esame, di iniziativa parlamentare, reca disposizioni in materia di abolizione dei vitalizi e nuova disciplina dei trattamenti pensionistici dei membri del Parlamento e dei consiglieri regionali.

Il testo non è corredato di relazione tecnica.

Si esaminano di seguito le disposizioni che presentano profili di carattere finanziario.

Per una più dettagliata descrizione dei profili normativi, si rinvia al dossier del Servizio Studi.

ANALISI DEGLI EFFETTI FINANZIARI

ARTICOLI 1-14

Nuova disciplina dei trattamenti pensionistici dei membri del Parlamento e dei consiglieri regionali

Le norme, al fine di rafforzare il coordinamento della finanza pubblica e di contrastare la disparità di criteri e trattamenti previdenziali, è volta ad abolire gli assegni vitalizi e i trattamenti pensionistici, comunque denominati, dei titolari di cariche elettive e a sostituirli con un trattamento previdenziale basato sul sistema contributivo vigente per i lavoratori dipendenti delle amministrazioni statali. Le disposizioni in esame si applicano ai

titolari di cariche elettive in carica alla data di entrata in vigore della medesima legge, a quelli eletti successivamente a tale data, nonché a quelli cessati dal mandato precedentemente ad essa (articolo 1).

In particolare, le disposizioni:

- sostituiscono l'articolo 1, primo comma, della L. 1261/1965, prevedendo che l'indennità spettante ai membri del Parlamento sia costituita anche da un trattamento previdenziale differito, calcolato in base ai criteri vigenti per i lavoratori dipendenti delle amministrazioni statali (articolo 2);
- prevedono che regioni e province autonome adeguino ai principi recati dalle disposizioni in esame la disciplina dei vitalizi e dei trattamenti previdenziali, comunque denominati, per i rispettivi titolari di cariche elettive. Tale obbligo costituisce principio di coordinamento della finanza pubblica. In caso di mancato adeguamento, i trasferimenti statali a qualunque titolo spettanti a regioni e province autonome sono ridotti di una somma corrispondente ai risparmi che sarebbero derivati dall'attuazione delle disposizioni in esame (articolo 3);
- assoggettano i membri del Parlamento al versamento di contributi previdenziali, trattenuti d'ufficio sull'indennità parlamentare. I parlamentari che optino, in luogo dell'indennità parlamentare, per il trattamento economico in godimento presso la pubblica amministrazione di appartenenza, possono chiedere di essere ammessi al versamento di contributi, allo scopo di ottenere la valutazione del mandato parlamentare a fini previdenziali. In tale caso, le trattenute sono effettuate sulle competenze accessorie (articolo 4);
- istituiscono presso l'INPS una gestione separata alla quale affluiscono: le quote contributive a carico dei parlamentari; le quote contributive a carico dell'organo di appartenenza; le risorse finanziarie necessarie per il pagamento dei trattamenti previdenziali per ciascun anno di riferimento, come determinate dai competenti organi del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati. Dette risorse sono iscritte nello stato di previsione del Ministero dell'economia, nell'ambito delle spese per gli organi costituzionali, e sono trasferite all'entrata dei bilanci delle Camere per essere successivamente trasferite alla gestione separata in oggetto. L'INPS provvede al pagamento dei trattamenti previdenziali, nella misura determinata dai competenti organi delle Camere. Le risorse che affluiscono alla gestione separata sono destinate esclusivamente al finanziamento dei trattamenti disciplinati dalle disposizioni in esame. La vigilanza sulla gestione è attribuita ad un apposito Comitato, composto dal Presidente dell'INPS, che lo presiede, e da cinque rappresentanti degli organi interessati, designati dal Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica e dall'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati. La

partecipazione ai lavori del Comitato non dà diritto alla percezione di alcuna indennità comunque denominata (articolo 5);

- stabiliscono che abbiano accesso al trattamento previdenziale coloro che hanno esercitato il mandato parlamentare per almeno cinque anni. La frazione di anno superiore a sei mesi è computata come anno intero ai fini della maturazione del diritto, fermo restando il versamento per intero dei contributi. Il trattamento previdenziale è corrisposto ai membri del Parlamento cessati dal mandato al compimento del sessantacinquesimo anno di età. Al parlamentare che sostituisca un altro parlamentare, la cui elezione è stata annullata, è attribuita figurativamente la contribuzione relativa al periodo della legislatura compreso tra la data in cui si è verificata la causa di annullamento e la data del subentro, fermo restando il versamento per intero dei contributi da parte dello stesso membro del Parlamento (articolo 6).

Si ricorda che con le deliberazioni del 14 dicembre 2011 e 30 gennaio 2012 l'Ufficio di Presidenza della Camera ha operato una trasformazione del regime previdenziale dei deputati con il superamento dell'istituto dell'assegno vitalizio e l'introduzione, con decorrenza dal 1° gennaio 2012, di un trattamento pensionistico basato sul sistema di calcolo contributivo. Il nuovo sistema di calcolo contributivo si applica integralmente ai deputati eletti dopo il 1° gennaio 2012, mentre per i deputati in carica nonché per i parlamentari già cessati dal mandato e successivamente rieletti si applica un sistema *pro rata*. I deputati cessati dal mandato, indipendentemente dall'inizio del mandato medesimo, conseguono il diritto alla pensione al compimento dei 65 anni di età e a seguito dell'esercizio del mandato parlamentare per almeno 5 anni effettivi. Per ogni anno di mandato ulteriore, l'età richiesta per il conseguimento del diritto è diminuita di un anno, con il limite all'età di 60 anni. A tal fine, i deputati sono assoggettati d'ufficio al versamento di un contributo pari all'8,80 per cento dell'indennità parlamentare lorda. Analoghe misure sono state assunte con riferimento ai senatori.

Analoghe misure sono state assunte con riferimento ai senatori e dal 1° gennaio 2012 è stato introdotto il nuovo trattamento previdenziale dei senatori, basato sul sistema di calcolo contributivo già adottato per il personale dipendente della Pubblica Amministrazione. In analogia con quanto previsto per la generalità dei lavoratori, anche ai senatori in carica alla data del 1° gennaio 2012 è applicato un sistema *pro rata*: la loro pensione risulta dalla somma della quota di assegno vitalizio definitivamente maturato, al 31 dicembre 2011, e della quota di pensione riferita agli anni di mandato parlamentare esercitato dal 2012 in poi. La pensione *pro rata* non può superare in nessun caso l'importo massimo previsto dal vigente Regolamento per gli assegni vitalizi;

- prevedono che il trattamento previdenziale dei membri del Parlamento, corrisposto in dodici mensilità, sia determinato con il sistema contributivo, moltiplicando il montante contributivo individuale dei contributi per i coefficienti

di trasformazione in vigore per i lavoratori dipendenti e autonomi¹, in relazione all'età del parlamentare alla data del conseguimento del diritto alla pensione. Per le frazioni di anno si applica un incremento pari al prodotto tra un dodicesimo della differenza tra il coefficiente di trasformazione dell'età immediatamente superiore e il coefficiente dell'età inferiore a quella del parlamentare e il numero di mesi. Il montante contributivo individuale è determinato applicando alla base imponibile contributiva l'aliquota contributiva a carico del parlamentare e dell'organo di appartenenza e pari a quello per i lavoratori dipendenti delle amministrazioni statali. La contribuzione così ottenuta si rivaluta su base composta al 31 dicembre di ciascun anno, con esclusione della contribuzione dello stesso anno, al tasso annuo di capitalizzazione. La base imponibile contributiva è determinata sulla base dell'indennità parlamentare, con esclusione di qualsiasi ulteriore indennità di funzione o accessoria. L'ammontare delle quote contributive a carico del membro del Parlamento e dell'organo di appartenenza è pari a quello stabilito per i lavoratori dipendenti². Il tasso annuo di capitalizzazione è dato dalla variazione media quinquennale del prodotto interno lordo nominale, calcolata dall'ISTAT, con riferimento al quinquennio precedente l'anno da rivalutare. In occasione delle revisioni della serie storica del prodotto interno lordo operate dall'ISTAT, il tasso di variazione da considerare ai fini della rivalutazione del montante contributivo è quello relativo alla serie preesistente anche per l'anno in cui si verifica la revisione e per quello relativo alla nuova serie per gli anni successivi (articoli 7 e 8);

- fanno decorrere gli effetti economici del trattamento previdenziale dal primo giorno del mese successivo a quello nel quale il parlamentare cessato dal mandato ha compiuto l'età richiesta per l'accesso al trattamento. Nel caso in cui il parlamentare, alla data della cessazione del mandato, sia già in possesso dei requisiti, gli effetti economici decorrono dal primo giorno del mese successivo, nel caso in cui il mandato abbia avuto termine nella seconda metà del mese, e dal sedicesimo giorno dello stesso mese, nel caso in cui il mandato abbia avuto termine nella prima metà del mese. Nel caso di cessazione dal mandato per fine della legislatura, coloro che hanno maturato il diritto percepiscono il trattamento previdenziale con decorrenza dal giorno successivo alla fine della legislatura stessa (articolo 9);

¹ Di cui alla tabella A dell'allegato 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 247, come rideterminati triennialmente ai sensi dell'articolo 1, comma 11, della legge 8 agosto 1995, n. 335, e successive modificazioni

² Di cui all'articolo 2, comma 2, della L. 335/1995, e alle successive rideterminazioni in base al quale le Amministrazioni statali versano una contribuzione, rapportata alla base imponibile, per un'aliquota di finanziamento, al netto di specifici incrementi contributivi, complessivamente pari a 33 punti percentuali (di cui 8,80 punti a carico del dipendente).

- sospendono per tutta la durata dell'incarico l'erogazione del trattamento previdenziale in godimento qualora il parlamentare sia rieletto membro del Parlamento nazionale o europeo, sia eletto consigliere regionale, ovvero sia nominato componente del Governo nazionale, assessore regionale o titolare di incarico costituzionale incompatibile con il mandato parlamentare. Con disposizioni introdotte durante l'esame presso la Commissione di merito, nel caso di nomine in organi di amministrazione di enti pubblici, di enti privati in controllo pubblico e di fondazioni bancarie, l'erogazione del trattamento è sospesa se l'ammontare dell'indennità per tali cariche sia superiore a quello del trattamento previdenziale previsto. L'erogazione del trattamento previdenziale riprende alla cessazione dell'incarico. Nel caso di rielezione al Parlamento nazionale, l'importo del trattamento è rideterminato sulla base di un montante contributivo complessivo, costituito dalla somma del montante contributivo corrispondente al trattamento previdenziale sospeso e dei contributi relativi agli ulteriori mandati parlamentari (articolo 10).

Attualmente, per quanto riguarda la Camera dei deputati, è prevista la sospensione del pagamento della pensione qualora il deputato sia rieletto al Parlamento nazionale, sia eletto al Parlamento europeo o a un Consiglio regionale, ovvero sia nominato componente del Governo nazionale, assessore regionale o titolare di incarico istituzionale per il quale la Costituzione o altra legge costituzionale prevede l'incompatibilità con il mandato parlamentare. La sospensione è inoltre prevista in caso di nomina ad incarico per il quale la legge ordinaria prevede l'incompatibilità con il mandato parlamentare, ove l'importo della relativa indennità sia superiore al 50 per cento dell'indennità parlamentare;

- prevedono che, nel caso di morte del titolare del trattamento previdenziale, a condizione che sussistano i requisiti di contribuzione indicati dal provvedimento in esame, si applichino: le disposizioni per i lavoratori dipendenti e autonomi; le disposizioni vigenti ai fini della verifica dei requisiti previsti per l'accesso alla pensione ai superstiti; le disposizioni vigenti relative al calcolo delle aliquote di reversibilità e alle modalità di liquidazione e di rivalutazione della pensione medesima³ (articolo 11).
- stabiliscono che l'importo del trattamento previdenziale sia rivalutato annualmente ai sensi di quanto disposto per i lavoratori dipendenti e autonomi⁴ (articolo 12);

³ Si ricorda che ai sensi dell'articolo 13 del RD 636/1939 la pensione spetta: al coniuge, anche se separato o divorziato, a condizione che abbia beneficiato di un assegno di mantenimento e non si sia risposato; ai figli che alla data della morte del genitore siano minori, studenti, universitari o inabili e a carico del dante causa; ai nipoti minori che erano a carico della persona defunta. In mancanza del coniuge, dei figli e dei nipoti, la richiamata pensione spetta, anche, ai genitori e ai fratelli e alle sorelle (questi ultimi solo se inabili e a carico).

⁴ Ai sensi dell'articolo 11 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, e successive modificazioni. L'articolo 11 in oggetto dispone che gli aumenti a titolo di perequazione automatica delle pensioni previdenziali ed assistenziali si

- prevedono che le Camere rideterminino gli importi dei vitalizi e dei trattamenti previdenziali già in essere, comunque denominati, adottando il sistema contributivo di cui alla presente legge. Con disposizioni introdotte durante l'esame presso la Commissione di merito, si prevede che, in ogni caso, l'importo non può essere superiore a quello del trattamento già percepito e non può essere inferiore a quello calcolato, secondo le modalità previste dalla presente legge, sulla base dell'importo dei contributi previdenziali complessivamente versati nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame. In assenza di altri redditi e per i soli trattamenti in essere, la misura dei trattamenti previdenziali ai superstiti, di cui all'articolo 11, è aumentata del 20 per cento. I membri del Parlamento cessati dal mandato che già beneficiano di un trattamento previdenziale o di un assegno vitalizio e che non hanno compiuto sessantacinque anni di età continuano a percepire gli emolumenti ricalcolati con il sistema contributivo. I parlamentari cessati dal mandato e che non percepiscono ancora un trattamento previdenziale o un assegno vitalizio hanno accesso al trattamento previdenziale al compimento del sessantacinquesimo anno di età. Per quanto non previsto si applicano, in quanto compatibili, le norme generali che disciplinano il sistema pensionistico obbligatorio dei lavoratori dipendenti delle amministrazioni statali (articolo 13);
- fissano l'entrata in vigore delle disposizioni in esame al giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale (articolo 14).

Al riguardo, si rileva preliminarmente che le norme appaiono complessivamente finalizzate al contenimento dei costi derivanti dai vitalizi e dai trattamenti previdenziali dei titolari di cariche elettive, mediante l'adozione di un trattamento basato sul sistema contributivo vigente per i lavoratori dipendenti delle amministrazioni statali. Le disposizioni prevedono a tal fine anche la rideterminazione, sulla base del predetto sistema, degli importi dei

applicano, con decorrenza dal 1994, sulla base del solo adeguamento al costo vita con cadenza annuale ed effetto dal primo novembre di ogni anno. Tali aumenti sono calcolati applicando all'importo della pensione spettante alla fine di ciascun periodo la percentuale di variazione che si determina rapportando il valore medio dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per famiglie di operai ed impiegati, relativo all'anno precedente il mese di decorrenza dell'aumento, all'analogo valore medio relativo all'anno precedente. Si applicano inoltre i criteri e le modalità di cui ai commi 4 e 5 dell'articolo 24 della L. 41/1986 (rispettivamente, applicazione della percentuale di aumento sull'importo non eccedente il doppio del trattamento minimo del fondo pensioni per i lavoratori dipendenti, con riduzione della percentuale al 90% per le fasce di importo comprese fra il doppio ed il triplo del trattamento minimo detta percentuale e al 75% per le fasce di importo superiore al triplo del trattamento minimo; determinazione delle variazioni dell'indice da effettuare tramite D.M.). Lo stesso articolo stabilisce altresì che ulteriori aumenti possano essere stabiliti con legge finanziaria in relazione all'andamento dell'economia e tenuto conto di specifici obiettivi rispetto al PIL.

trattamenti già in essere (articolo 13). Non si formulano pertanto osservazioni in merito ai profili di quantificazione.

Per quanto attiene alla formulazione del testo, per le parti di interesse finanziario, si segnala quanto segue:

- in merito alla rideterminazione dei trattamenti già in godimento ai sensi dell'articolo 13, non si formulano osservazioni tenuto conto che il medesimo articolo, al comma 1, reca una previsione a presidio dell'invarianza finanziaria complessiva dell'operazione, disponendo che, in ogni caso, l'importo dei trattamenti non potrà essere superiore a quello già percepito alla data di entrata in vigore della presente disciplina. Riguardo all'ulteriore previsione recata dal medesimo comma - in base alla quale il trattamento non potrà essere inferiore a quello calcolato, secondo le modalità previste dalla presente legge, sulla base dell'importo dei contributi previdenziali "complessivamente versati nella legislatura in corso" alla data di entrata in vigore della medesima legge - appare peraltro utile precisare quali siano i soggetti che effettuano tali versamenti. La disposizione sembrerebbe infatti far riferimento a soggetti in carica, che versano i contributi nella legislatura in corso, mentre l'articolo in esame disciplina la rideterminazione di trattamenti previdenziali già in essere;
- quanto all'ulteriore disposizione di cui al citato articolo 13, comma 1, che prevede l'aumento del 20% dei trattamenti in essere in favore dei superstiti che non percepiscano altri redditi, non si formulano osservazioni per i profili finanziari nel presupposto che l'applicazione di tale incremento debba intendersi comunque subordinata al rispetto dell'ulteriore clausola contenuta nel medesimo comma, in base alla quale l'importo complessivo dei trattamenti non può eccedere quello in godimento in base alle norme previgenti;
- infine, quanto al Comitato cui è affidata la vigilanza sulla gestione separata costituita presso l'INPS, si rileva che, in base al comma 5 dell'articolo 5, la partecipazione ai lavori del medesimo Comitato non dà diritto alla percezione di alcuna indennità comunque denominata. Si rileva in proposito che la formulazione della disposizione si discosta in parte da analoghe clausole generalmente adottate nella recente prassi legislativa, che escludono la corresponsione di indennità, rimborsi e ulteriori emolumenti, comunque denominati.

In merito ai profili di copertura finanziaria e di coerenza con l'ordinamento contabile, si rileva preliminarmente che l'articolo 5 prevede l'istituzione presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) di una gestione separata alla quale affluiscono le quote contributive a carico dei membri del Parlamento e quelle a carico dell'organo di appartenenza nonché le risorse finanziarie necessarie per il pagamento dei trattamenti previdenziali, per ciascun anno di riferimento, determinate dai competenti organi del Senato della Repubblica e

della Camera dei deputati (comma 1). A tal fine, le risorse finanziarie necessarie per il pagamento dei trattamenti previdenziali sono iscritte nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, nell'ambito delle spese per gli organi costituzionali, in un apposito capitolo denominato "Gestione separata della previdenza dei membri del Parlamento presso l'INPS", e sono trasferite all'entrata dei bilanci del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati per essere successivamente trasferite alla citata gestione separata (comma 2). L'INPS provvede al pagamento dei trattamenti previdenziali disciplinati dalla presente legge, nella misura determinata dai competenti organi delle Camere e mensilmente comunicata alla predetta gestione separata (comma 3). Le risorse che affluiscono alla gestione separata sono destinate esclusivamente al finanziamento dei predetti trattamenti previdenziali (comma 4). La vigilanza sulla gestione separata è attribuita ad un Comitato, composto dal Presidente dell'INPS, che lo presiede, e da cinque rappresentanti degli organi interessati, designati dal Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica e dall'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati, i cui componenti non hanno diritto alla percezione di alcuna indennità comunque denominata (comma 5).

Ciò posto, si rileva che la disposizione presenta i seguenti profili problematici:

- le risorse relative ai trattamenti previdenziali in essere, da trasferire dapprima ai bilanci di Camera e Senato e successivamente alla gestione separata istituita presso l'INPS, dovrebbero essere determinate, ai sensi del presente provvedimento, sulla base di parametri che appaiono di dubbia interpretazione. Infatti, il successivo articolo 13 nel rinviare alle Camere la determinazione, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, dei trattamenti previdenziali e dei vitalizi in essere, pur prevedendo l'adozione del sistema contributivo, stabilisce però specifici criteri per la determinazione dell'importo dei predetti trattamenti che appaiono tutt'altro che chiari⁵;

⁵ In particolare, si prevede tra l'altro che il trattamento non possa essere inferiore "a quello calcolato secondo le modalità previste dalla presente legge sulla base dell'importo dei contributi previdenziali complessivamente versati nella legislatura in corso alla data di entrata in vigore della presente legge".

- le risorse sono trasferite all'entrata dei bilanci del Senato e della Camera dei deputati, mentre sembrerebbe più corretto, da un punto di vista formale, prevedere la mera assegnazione delle risorse stesse ai bilanci della Camera e del Senato ai fini del successivo trasferimento alla gestione separata;
- non viene precisato che le risorse relative alle quote contributive a carico dei membri del Parlamento, nonché quelle a carico dell'organo di appartenenza, rientrano comunque nell'ambito delle spese per gli organi costituzionali e pertanto sono ricomprese nella dotazione delle Camere stesse;
- non è prevista alcuna clausola di invarianza finanziaria in relazione ai nuovi compiti assegnati all'INPS e alle attività amministrative che ne conseguono, ferma restando la necessità di acquisire dal Governo una conferma in merito alla congruità della clausola medesima;
- non viene specificato presso quale struttura amministrativa dovrà operare il Comitato di cui all'articolo 5, comma 5, e che dall'attività del Comitato stesso non devono comunque derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.