

RELAZIONE DEL COLLEGIO DEI QUESTORI

Onorevoli Colleghi! – Il bilancio di previsione per il 2018 che l'Ufficio di Presidenza sottopone all'esame dell'Assemblea, unitamente all'allegato bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020, conferma le condizioni di stabilità e di sostenibilità dei conti della Camera, cui si è pervenuti attraverso un processo di riduzione e di razionalizzazione della spesa costantemente perseguito nelle ultime due legislature e che si intende portare avanti nella legislatura da poco avviata.

In tale contesto, l'Ufficio di Presidenza ha ritenuto sussistenti le condizioni per effettuare anche nell'anno in corso una restituzione di risorse finanziarie al bilancio dello Stato. In particolare, il bilancio di previsione per l'esercizio 2018 espone un riversamento al bilancio dello Stato della somma di 85 milioni di euro. Si tratta della più elevata restituzione mai effettuata.

La decisione di operare una restituzione allo Stato di ammontare così consistente è stata assunta sulla base dei risultati positivi registrati nel conto consuntivo relativo all'esercizio 2017, dai quali è emerso un maggiore avanzo di amministrazione, rispetto alle previsioni, pari a 43,3 milioni di euro. La restituzione per l'anno 2018 si compone pertanto, per una parte, dell'intero ammontare del maggiore avanzo di amministrazione realizzato nell'esercizio precedente e, per la restante parte, pari a 41,7 milioni di euro, attraverso il ricorso a una quota dell'avanzo proveniente dagli esercizi precedenti.

Riguardo a quest'ultimo aspetto, merita evidenziare che l'utilizzo in misura consistente dell'avanzo formatosi nei precedenti esercizi è stato reso possibile proprio dalle misure di razionalizzazione e di riqualificazione della spesa di funzionamento dell'Istituzione poste in essere negli ultimi anni. Tali interventi hanno difatti consentito di ricorrere in misura sempre minore all'avanzo di amministrazione quale strumento di copertura della spesa stessa e di riversare al bilancio dello Stato le risorse rese in tal modo disponibili.

Gli effetti di riduzione della spesa appaiono particolarmente evidenti se si raffronta la spesa per il 2018 con quella per il 2012 (ultimo anno della XVI legislatura). Da un simile raffronto risulta che tutte le categorie della spesa di funzionamento della Camera (al netto cioè delle spese previdenziali) hanno registrato una diminuzione, in alcuni casi anche assai consistente. In particolare, per limitarsi ai dati più significativi, la spesa per beni e servizi si è ridotta del 43,2 per cento, principalmente per effetto del recesso anticipato dalle locazioni dei cosiddetti Palazzi Marini; la spesa per il personale dipendente – su cui

più avanti si forniranno dettagliate indicazioni – si è ridotta del 24,9 per cento; quella per il personale non dipendente del 20,7 per cento; quella per trasferimenti, rappresentati quasi interamente dal contributo in favore dei Gruppi parlamentari, del 14 per cento circa. A ciò va aggiunto – come indicato più ampiamente nel seguito della relazione – l'effetto di sterilizzazione dell'aumento della spesa derivante dai provvedimenti con cui l'Ufficio di Presidenza ha sistematicamente prorogato, da ultimo sino al 31 dicembre 2020, le misure di congelamento dell'indennità parlamentare e dei principali rimborsi spettanti ai deputati (spese di soggiorno e spese per l'esercizio del mandato), determinando un minor onere, rispetto all'andamento tendenziale della spesa, pari ad oltre 40 milioni di euro annui.

D'altra parte, la scelta di operare una restituzione di 85 milioni appare ancor più significativa se si considera che la previsione di spesa complessiva della Camera per l'esercizio 2018, anche a seguito del passaggio dalla XVII alla XVIII legislatura, registra un aumento rispetto all'anno precedente. Più precisamente, la spesa complessiva della Camera dei deputati per il 2018 risulta pari a 1.054,2 milioni di euro, al lordo della restituzione al bilancio dello Stato di 85 milioni di euro, e a 969,2 milioni di euro, al netto della citata restituzione. Rispetto al 2017, nel quale la spesa complessiva si è attestata a 950,4 milioni di euro, anche in questo caso al netto della restituzione al bilancio dello Stato, si registra un incremento di 18,8 milioni di euro (pari all'1,98 per cento). Si tratta comunque di un incremento inferiore a quello registrato nel medesimo periodo dal totale delle spese finali iscritte nel bilancio dello Stato, pari al 2,97 per cento. Estendendo tale raffronto sino al 2012, emerge come la spesa della Camera sia diminuita dell'11 per cento circa e le spese finali dello Stato siano invece aumentate del 12 per cento circa.

Il citato incremento della spesa complessiva rispetto all'anno precedente è dovuto, da un lato, alle maggiori spese connesse alla fine della legislatura, con particolare riferimento alla spesa previdenziale per i deputati cessati dal mandato, agli esborsi relativi al trattamento di fine rapporto del personale decretato e alle maggiori spese connesse alle procedure di verifica dei risultati elettorali; dall'altro lato, agli emolumenti per il personale dipendente e alla dinamica della spesa previdenziale relativa ai deputati cessati dal mandato e al personale in quiescenza. Nella seconda parte della presente relazione è illustrato in dettaglio l'andamento della spesa con riferimento alle categorie che ne determinano l'incremento nel 2018.

Occorre tuttavia evidenziare che nei due anni successivi del bilancio triennale la spesa complessiva della Camera riprende l'andamento decrescente che ha caratterizzato il periodo dal 2012 al 2017. Nel 2019 la spesa complessiva si attesta a 965,3 milioni di euro, segnando una diminuzione di 3,9 milioni di euro rispetto al 2018, pari allo 0,4 per cento. Nel 2020 la spesa complessiva registra un'ulteriore diminuzione rispetto all'anno precedente, pari a 4,7 milioni di euro (lo 0,5 per cento in meno), per cui, alla fine del triennio, risulta pari a 960,5 milioni di euro.

La spesa di funzionamento, vale a dire la spesa complessiva al netto delle spese previdenziali, nel 2018 risulta pari a 558,4 milioni di

euro, con un incremento di 7 milioni di euro rispetto al 2017, se si considerano anche in questo caso, per entrambi gli anni, i dati al netto della restituzione al bilancio dello Stato. Anche per quanto riguarda la spesa di funzionamento, l'incremento si registra soltanto nel primo anno del triennio 2018-2020, dal momento che nei due anni successivi la previsione della spesa torna a diminuire. Per il 2019 la spesa di funzionamento è prevista in 549,2 milioni di euro, con una diminuzione di 9,2 milioni di euro rispetto all'anno precedente (-1,65 per cento). Già nel 2019, pertanto, l'entità complessiva della spesa per il funzionamento si colloca a un livello inferiore a quello del 2017. Nel 2020 si registra un'ulteriore riduzione di 7,9 milioni di euro, dal momento che la spesa per il funzionamento si attesta a 541,3 milioni di euro (l'1,45 per cento in meno rispetto al 2019).

* * *

Sul versante delle entrate, si evidenzia che la **dotazione** resta fissata nella misura di 943,16 milioni di euro per ciascuno dei tre anni 2018, 2019 e 2020, attestandosi così, per otto esercizi consecutivi, allo stesso livello del 2013. Si ricorda in proposito che nel 2012 l'Ufficio di Presidenza aveva deliberato per la prima volta che la dotazione dell'Istituzione fosse ridotta al citato importo di 943,16 milioni per ciascuno degli anni dal 2013 al 2015, con una diminuzione di 50 milioni rispetto all'ammontare del 2012. Si conferma quindi come possa ritenersi oramai consolidato in termini strutturali un livello di dotazione che nel 2012 era stato fissato, come detto, per la sola durata del triennio 2013-2015, in una prospettiva dunque meramente congiunturale.

* * *

Sul versante della spesa, la Categoria I è rappresentata dalla spesa per i **deputati**. In proposito, occorre rilevare che il contenimento della spesa complessiva prevista per l'anno 2020 al livello di 960,5 milioni di euro, come sopra indicato, si deve in particolare alle misure adottate dall'Ufficio di Presidenza il 21 dicembre 2017 in questo comparto. L'Ufficio di Presidenza, confermando l'indirizzo seguito negli anni precedenti, ha infatti prorogato sino al 31 dicembre 2020 le misure di contenimento in tema di indennità parlamentare, rimborso delle spese di soggiorno e rimborso delle spese per l'esercizio del mandato, la cui applicazione, altrimenti, sarebbe cessata il 31 dicembre 2019.

Per effetto di tale proroga, anche per il 2020 non si procederà all'adeguamento dell'indennità parlamentare – corrisposto per l'ultima volta nel 2006 – e continueranno ad applicarsi le misure di riduzione della medesima già adottate dall'ottobre 2011; parimenti, resteranno invariati alla misura già ridotta a decorrere dal 2011 i rimborsi per le spese di soggiorno (3.500 euro mensili, salve le decurtazioni per assenze) e per l'esercizio del mandato parlamentare (3.690 euro mensili).

La proroga in questione determina un minor onere per l'anno 2020, rispetto all'andamento tendenziale della spesa, quantificabile in

43,3 milioni di euro, cui corrispondono minori entrate per 2,2 milioni di euro; l'effetto netto risulta pertanto pari a circa 41 milioni di euro.

* * *

Con riferimento alla Categoria XII, che riguarda i **deputati cessati dal mandato**, nel 2018 si evidenzia, anche per effetto della maturazione dei requisiti per nuove prestazioni a seguito della conclusione della XVII legislatura, una spesa di 136,1 milioni di euro, con un aumento di 2,8 milioni di euro rispetto al 2017 (+ 2,1 per cento). Nel 2019 si registra un ulteriore aumento dell'1,76 per cento rispetto al 2018, mentre nel 2020 la spesa in questione presenta una diminuzione dello 0,86 per cento.

In quest'ambito è intervenuta la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 14 del 12 luglio 2018, che ha approvato la rideterminazione attraverso il metodo di calcolo contributivo dei trattamenti previdenziali erogati in favore dei deputati cessati dal mandato e dei loro aventi causa, con effetti a decorrere dal 1° gennaio 2019. Tale rideterminazione comporta per il bilancio della Camera, dall'anno 2019, un minore onere per un importo complessivo che può essere stimato in circa 43 milioni di euro annui, a valere sulle risorse stanziare nel capitolo 3000 (« Trattamento previdenziale dei deputati cessati dal mandato »).

Nel rappresentare nel bilancio della Camera tale minore onere, si è tenuto conto dell'elevata probabilità che la deliberazione in questione venga fatta oggetto di impugnazione in sede giurisdizionale e che un eventuale annullamento della deliberazione medesima possa pregiudicare i citati effetti di risparmio, determinando maggiori oneri per il bilancio della Camera conseguenti al ripristino totale o parziale dell'ammontare originario delle prestazioni previdenziali. A tal fine, in conformità al principio generale di prudenza che presiede alla redazione dei bilanci finanziari di previsione, si è convenuto di iscrivere a decorrere dal triennio 2019-2021, nell'ambito del citato capitolo 3000, una nuova voce analitica, in cui saranno accantonati ed evidenziati i risparmi di spesa derivanti dal ricalcolo dei trattamenti previdenziali, nell'importo annuo sopra indicato. Di conseguenza, mentre la spesa complessiva iscritta nel capitolo resterà immutata, attraverso le voci analitiche del capitolo medesimo sarà possibile evidenziare con chiarezza, per un verso, la riduzione dell'ammontare da pagare in favore dei titolari dei trattamenti previdenziali e, per altro verso, l'ammontare delle risorse trattenute dalla Camera a scopo cautelativo.

Contestualmente all'adozione della deliberazione in tema di rideeterminazione dei trattamenti, l'Ufficio di Presidenza ha altresì abrogato, sempre a decorrere dal 1° gennaio 2019, le norme concernenti il contributo straordinario sui trattamenti previdenziali di maggiore importo, disposto con la propria precedente deliberazione n. 210 del 2017. A partire dall'esercizio 2019, dunque, la voce analitica « Quota da destinare al fondo di cui alla delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 210 del 2017 » – introdotta nel capitolo 3000 dal bilancio di previsione per il 2017 – non esporrà più alcun importo. La somma che vi era iscritta sarà redistribuita tra le voci analitiche del capitolo relative ai diversi trattamenti erogati.

Per quanto riguarda specificamente il bilancio triennale 2018-2020, in applicazione della metodologia sopra indicata, gli effetti delle deliberazioni in esame non trovano rappresentazione nei prospetti finanziari all'esame dell'Assemblea. Ciò in quanto, in base alla struttura dei documenti di bilancio della Camera, le voci analitiche all'interno dei singoli capitoli sono esposte soltanto nel bilancio annuale di previsione, mentre il bilancio triennale indica esclusivamente l'ammontare complessivo di ciascun capitolo. Tali effetti riceveranno pertanto specifica evidenza a partire dal bilancio annuale per l'esercizio 2019.

* * *

La spesa per il **personale dipendente**, di cui alla Categoria II, registra nel 2018 un aumento di 8,9 milioni di euro (+ 4,36 per cento) rispetto alle previsioni definitive per il 2017.

Tale incremento è determinato principalmente dal venir meno dell'efficacia, a partire dal 2018, delle misure di riduzione dei trattamenti stipendiali del personale dipendente approvate dall'Ufficio di Presidenza con deliberazione n. 102 del 2014. Le disposizioni contenute nella deliberazione in argomento avrebbero determinato, nella loro originaria configurazione, effetti finanziari permanenti. Il contenzioso che ha fatto seguito all'impugnazione in sede giurisdizionale della delibera si è per altro concluso con la sentenza del Collegio di appello n. 3/2015 (che riveste natura definitiva nell'ambito del sistema della giurisdizione domestica), la quale ha affermato la legittimità delle misure di riduzione contenute nella delibera impugnata nel presupposto che i relativi effetti avessero carattere temporaneo, delimitandone la vigenza al triennio 2015-2017. Si segnala, al riguardo, che nel periodo di vigenza della deliberazione citata, le misure di riduzione dei trattamenti stipendiali hanno determinato un risparmio pari a circa 25 milioni di euro. Si segnala altresì che la stima della spesa per il personale per il triennio 2018-2020 tiene conto degli effetti della sospensione dell'accesso dei dipendenti al trattamento pensionistico anticipato a domanda, disposto dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 243 dell'8 febbraio 2018 con effetto sino ai pensionamenti decorrenti dal 1° ottobre 2019, misura che ha determinato un incremento del numero dei dipendenti in servizio rispetto alle previsioni formulate in base al *trend* fisiologico dei pensionamenti.

Tuttavia, nonostante i citati effetti connessi alla cessazione dell'efficacia delle misure di riduzione dei trattamenti stipendiali e alla sospensione dell'accesso ai pensionamenti anticipati, nei due anni successivi del bilancio triennale si assiste a una diminuzione della spesa per il personale, che si riduce di 5,2 milioni di euro nel 2019 (- 2,45 per cento rispetto al 2018) e di ulteriori 6,9 milioni di euro nel 2020 (- 3,3 per cento rispetto al 2019). Nell'ultimo anno del triennio, pertanto, la spesa per il personale si attesta ad un livello inferiore rispetto a quello del 2017, anno in cui si sono prodotti i più consistenti effetti di contenimento della spesa derivanti dalla citata deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 102 del 2014.

Conclusivamente, se si raffronta la spesa complessiva per il 2018 della Categoria II – Personale dipendente (che comprende, oltre agli

emolumenti, anche i contributi a carico del datore di lavoro e gli oneri accessori) con l'analoga spesa registrata nel 2012 (anno conclusivo della XVI legislatura), emerge che la spesa per il personale per il 2018 è inferiore di 71 milioni di euro rispetto al 2012, con una diminuzione, come già indicato, del 24,9 per cento. Se il raffronto è poi effettuato tra la spesa prevista per il 2020, ultimo anno del triennio, e il 2012, la diminuzione risulta pari a 83,2 milioni di euro e, in termini percentuali, al 29,1 per cento. I dati riflettono evidentemente gli effetti della politica del blocco integrale del *turnover*, praticata a partire dal 2007. Assumendo a riferimento il personale in servizio al 31 dicembre 2012, alla data odierna il personale medesimo risulta infatti diminuito di ben 467 unità, corrispondente ad un decremento del 30 per cento circa. È opportuno anche ricordare che le stime della spesa per il personale relative agli anni 2019 e 2020, esposte nei relativi prospetti finanziari, già considerano i maggiori oneri che deriverebbero da una prima riattivazione della leva del reclutamento, intervento che si palesa sempre più indifferibile e urgente al fine di preservare la funzionalità dell'Amministrazione al livello di eccellenza che ne segna da sempre il contributo al lavoro parlamentare.

* * *

Per quanto riguarda l'andamento della spesa relativa al **personale in quiescenza** (Categoria XIII), che tiene conto degli effetti della misura di sospensione dell'accesso ai pensionamenti a domanda sopra indicata, si registra nel 2018 un incremento di 8,9 milioni di euro rispetto al 2017 (pari al 3,36 per cento). Nei due anni successivi del triennio si prevede che tale aggregato aumenti dell'1,06 per cento nel 2019 rispetto al 2018 e dell'1,57 per cento nel 2020 rispetto al 2019.

* * *

Come indicato nella parte iniziale della relazione, sull'incremento della spesa complessiva che si registra nelle previsioni di bilancio per il 2018 rispetto all'anno precedente incidono anche le maggiori spese dovute al passaggio dalla XVII alla XVIII legislatura. Tali maggiori spese riguardano, in particolare, il personale non dipendente (Categoria III) e le attività degli organi parlamentari (Categoria VI).

La spesa per il **personale non dipendente** registra, rispetto al 2017, un aumento di un milione di euro (+ 5,94 per cento), derivante dal pagamento, in corrispondenza con la conclusione della legislatura, del trattamento di fine rapporto al personale addetto – con rapporto di lavoro subordinato – alle segreterie dei deputati titolari di incarico istituzionale.

La spesa per le **attività degli organi parlamentari** evidenzia, sempre in confronto con il 2017, un aumento di circa 600 mila euro (+14,44 per cento). Tale incremento è da ricondurre allo stanziamento del capitolo 1165 (« Verifica dei risultati elettorali »), che si attesta a 1,6 milioni di euro, a fronte dei 20.000 euro previsti nel 2017. La maggiore

spesa è dovuta alle attività istruttorie da effettuare all'inizio della legislatura in ordine alla verifica dei risultati elettorali, di competenza della Giunta per le elezioni. Nell'ambito della medesima categoria, per altro, le maggiori spese relative alla verifica dei risultati elettorali sono in parte compensate da minori stanziamenti su altri capitoli. Per quanto concerne gli stanziamenti relativi alle Commissioni di inchiesta, la cessazione delle attività connessa all'avvicendamento delle legislature comporta una riduzione di circa 600 mila euro. Anche con riferimento alle spese per attività internazionali, il passaggio dalla XVII alla XVIII Legislatura si traduce in una minore intensità delle attività in questione, alla quale corrisponde una riduzione dello stanziamento di circa 350 mila euro.

* * *

La spesa per **acquisto di beni e servizi** (Categoria IV) si attesta complessivamente nel 2018 a 79,6 milioni di euro e si mantiene sostanzialmente sullo stesso livello anche nei due anni successivi. Rispetto al 2017 si registra, nel 2018, una riduzione di 2,3 milioni di euro, pari al 2,84 per cento.

Anche in questo caso appare significativo il confronto con l'omologo dato riferito all'anno 2012, rispetto al quale la spesa per l'acquisto di beni e servizi prevista per il 2018 evidenzia una riduzione di 60,7 milioni di euro e, in termini percentuali, del 43,2 per cento. Una riduzione così rilevante rispetto a una categoria di spesa strettamente connessa alle modalità operative di funzionamento dell'Istituzione attesta con particolare efficacia i risultati conseguiti sotto il profilo gestionale in termini di razionalizzazione e contenimento della spesa, risultati tanto più significativi in quanto associati alla selezione dei contraenti attraverso il ricorso generalizzato a procedure ad evidenza pubblica a carattere competitivo.

* * *

La spesa per **trasferimenti** (categoria V) registra nel 2018 una previsione di spesa di 31,9 milioni di euro, evidenziando una riduzione di oltre 400 mila euro rispetto al 2017 (-1,31 per cento). Nel 2019 e nel 2020 la spesa scende ulteriormente a 31,8 milioni di euro. È particolarmente indicativo anche in questo caso il confronto con il 2012, sulla base del quale risulta che la spesa per trasferimenti ha registrato una diminuzione di circa il 14 per cento.

Il minor livello di spesa nel 2018 e negli anni successivi rispetto al 2017 è dovuto alla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 2 del 26 aprile 2018, che ha modificato la disciplina in materia di assunzione da parte dei Gruppi parlamentari del personale inserito negli elenchi di cui agli allegati A e B alla deliberazione n. 227 del 2012. Anche per effetto delle misure ivi contenute – tra cui il venir meno, a decorrere dall'inizio della presente legislatura, dell'integrazione di 20.000 euro annui per ciascun dipendente « inoptato » in precedenza erogata al

Gruppo Misto a carico del bilancio della Camera – lo stanziamento del cap. 1150, « Contributo ai Gruppi Parlamentari », è stato ridotto rispetto all'anno 2017 di 465 mila euro per l'anno 2018 e di 480 mila euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020.

* * *

Nell'ambito della **spesa in conto capitale**, la riduzione del 2,09 per cento della spesa per i beni immobili è bilanciata dall'incremento della spesa per beni durevoli (+17,91 per cento), riferibile in particolare alle attrezzature informatiche e ai *software*. Rimane sostanzialmente costante la spesa per il patrimonio artistico, bibliotecario e archivistico.

* * *

Alla presente relazione è allegata una tabella in cui è riepilogato l'**andamento della spesa complessiva** per il 2018, il 2019 e il 2020, al lordo e al netto delle restituzioni al bilancio dello Stato (**allegato 1**). Si segnala, in proposito, che anche nell'allegato al progetto di bilancio di previsione per il 2018, recante il raffronto tra le previsioni 2018 e quelle 2017, è inserita una riga illustrativa – già riportata nel corrispondente allegato al bilancio di previsione dello scorso anno – in cui si evidenzia il totale della spesa (Titoli I, II e III) al netto delle restituzioni al bilancio dello Stato, al fine di consentire un confronto immediato e omogeneo tra i due anni.

È altresì allegato alla presente relazione, come di consueto, il prospetto in cui si illustra il contenuto delle **voci residuali di spesa** iscritte nel bilancio (**allegato 2**). Il prospetto – che non è oggetto di approvazione – si riferisce alle voci di spesa, iscritte all'interno dei capitoli ivi indicati, in cui sono registrate in forma aggregata poste di spesa non riconducibili ad altre voci iscritte nel capitolo (si tratta delle voci rubricate, ad esempio, « Altre spese »; « Altre indennità »; « Altri servizi »; eccetera). Al fine di accrescere la significatività e l'analiticità delle informazioni fornite dal bilancio di previsione, il prospetto dà conto in forma riassuntiva delle principali spese che vengono imputate sullo stanziamento corrispondente alla voce residuale.

* * *

In conclusione, il bilancio di previsione 2018 e l'unito bilancio triennale 2018-2020 sottoposti all'esame dell'Assemblea possono senz'altro dirsi in equilibrio. Fermo restando il livello della dotazione fissato sino al 2020 e al netto delle restituzioni al bilancio dello Stato, per ciascuno degli anni del triennio 2018-2020 il totale delle entrate copre infatti interamente il totale delle spese. Si tratta della conferma degli esiti positivi della politica di bilancio avviata già da due legislature, che ha consentito, per un verso, di riportare la spesa dell'Istituzione parlamentare a un livello sostanzialmente corrispondente a

quello della dotazione richiesta al bilancio dello Stato e, per altro verso, di restituire a quest'ultimo quote sempre più elevate delle risorse non utilizzate per finalità di copertura. I dati registrati nel bilancio di previsione per il 2018 e le corrispondenti proiezioni per i due anni successivi consentono di affermare che sussistono le condizioni perché in tale direzione possa procedersi anche negli esercizi a venire, consolidando la politica di buona amministrazione sin qui perseguita e le ulteriori minori spese che potranno conseguire.

I deputati Questori

GREGORIO FONTANA

EDMONDO CIRIELLI

FEDERICO D'INCA