

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XV LEGISLATURA

**Doc. VIII  
nn. 3, 4 e 5-A**

## **Relazione del Presidente della 5<sup>a</sup> Commissione permanente**

**(Programmazione economica, bilancio)**

**(MORANDO)**

**Comunicata alla Presidenza il 2 aprile 2007**

SUI

### **RENDICONTI DELLE ENTRATE E DELLE SPESE DEL SENATO**

**per gli anni finanziari 2005 e 2006 (Doc. VIII, nn. 3 e 4)**

E SUL

### **PROGETTO DI BILANCIO INTERNO DEL SENATO**

**per l'anno finanziario 2007 (Doc. VIII, n. 5)**

*Approvati dal Consiglio di Presidenza nella riunione del 22 marzo 2007*

ONOREVOLI SENATORI. – In primo luogo, è utile un esame delle soluzioni adottate – o non adottate – sulle questioni che sollevammo l'anno scorso, in questa stessa sede. Nel condurlo, si impone un *caveat*: l'anno scorso, discutemmo il bilancio preventivo 2006 e il consuntivo 2004 nell'ottobre. Le soluzioni adottate vanno quindi commisurate al brevissimo lasso di tempo intercorso tra il voto di approvazione di quel bilancio e l'odierna seduta, in tutto, cinque mesi. Con questa avvertenza, comincio dalle questioni risolte o almeno affrontate con qualche risultato.

I documenti di bilancio di previsione al nostro esame sono stati predisposti nel febbraio e sono già in fase di approvazione nelle prime settimane di aprile. Mentre sono stati predisposti – e possono essere esaminati e approvati dall'Assemblea – il rendiconto 2005 (e qui non c'è novità) e il rendiconto 2006 (e qui la novità c'è, perché fino ad oggi la «sfasatura» era di due anni). Dunque, un deciso passo in avanti sia per mettere su basi più certe – attraverso i tempi di approvazione – le scelte allocative per il futuro, sia per salvaguardare il diritto dell'Assemblea di decidere sul Bilancio in tempi coerenti con quelli della sua effettiva gestione. Possiamo dunque proporci, sulla base del buon risultato raggiunto, di avere – per il prossimo anno – anche il formale rispetto della scadenza di febbraio per il voto d'Assemblea. Spero che i senatori Questori vorranno predisporre le condizioni per il pieno conseguimento di questo obiettivo.

L'anno scorso sollevammo con forza il tema che – con termine poco elegante dal punto di vista linguistico – chiamammo l'intercameralità di alcuni essenziali servizi. Se è persino ovvio che – a costituzione vigente

– ciascuna Camera si doti autonomamente dei servizi essenziali allo svolgimento della sua specifica attività, è assai meno comprensibile – e in ogni caso fonte di inefficienze e di duplicazioni di spesa – che ciascuna Camera operi in perfetta autonomia dall'altra laddove si tratta di servizi e attività che dovrebbero essere – e come tali sono naturalmente concepite – come proprie del Parlamento nel suo complesso. L'anno scorso facemmo l'esempio – invero significativo – della Biblioteca: ora possiamo passare ad altro esempio perché – nella buona sostanza – esiste già la Biblioteca del Parlamento: sede unitaria, banca dati unica o quasi, politiche di acquisto coordinate. Dunque, si può.

In un campo immediatamente contiguo – quello degli Archivi Storici di Camera e Senato – si potrebbe (e secondo me si dovrebbe) fare esattamente la stessa cosa (qui, purtroppo, le sedi fisiche sono ubicate in modo tale che non basta «aprire una porta» per farne una sola). Ma, soprattutto, credo che le Presidenze di Camera e Senato dovrebbero porsi il problema di ridurre i costi migliorando il servizio: se la struttura è una, le attività di direzione possono essere unificate e il personale – almeno in parte – ridotto. Pur senza puntare all'unificazione, un forte e ben organizzato coordinamento appare possibile e auspicabile per i due Servizi studi. Ad un processo di vera e propria integrazione si può e si deve invece puntare per il Servizio Internazionale.

Il Servizio del Bilancio – inteso, in particolare, come sede di costante monitoraggio dei conti pubblici, di corretta valutazione degli effetti economici e sociali delle scelte allocative e di garanzia della trasparenza dei conti pubblici – può essere unificato attraverso la creazione del Servizio del Bilancio

del Parlamento Italiano, ferma restando l'esigenza di mantenere – al suo interno – attività «dedicate» all'esame tecnico delle coperture finanziarie della nuova legislazione di spesa e di entrata, in riferimento ai lavori di ciascuna Camera. Se inserisco questo tema in questa parte della relazione, non è ovviamente perché l'obiettivo proposto sia stato conseguito. Ma perché si sono compiuti o si stanno compiendo passi importanti nella direzione indicata. In primo luogo, si stanno utilizzando le risorse permanenti a ciò dedicate dalla legge finanziaria 2007: il Consiglio di Presidenza sta infatti bandendo concorsi dedicati all'assunzione permanente di un numero ristretto di unità di personale dotato della elevata e specialissima qualificazione necessaria. In secondo luogo, è stata individuata una figura che dovrebbe svolgere il lavoro di analisi degli andamenti di finanza pubblica in Senato, operando in coordinamento con l'analogo servizio della Camera dei deputati. In terzo luogo, il Consiglio di Presidenza ha deciso nelle more dello svolgimento del concorso, cui abbiamo accennato, di ricorrere al contributo temporaneo di risorse già operanti in altre istituzioni o istituti di ricerca.

Dato il tempo trascorso da quando abbiamo sollevato il problema e avanzato la proposta, non mi sembra affatto poco. Ad accompagnare gli sforzi del Consiglio di Presidenza, può e deve ora intervenire la formazione – in seno alla Commissione Bilancio – di un apposito Sottocomitato per la trasparenza e il monitoraggio dei conti pubblici che – lavorando di concerto con quello analogo che verrà costituito presso l'analoga Commissione della Camera dei deputati – fornisca il necessario supporto politico (assolutamente *bipartisan*) all'avvio di questa nuova, per il Parlamento, attività di monitoraggio e controllo. La nascita di questo Sottocomitato presso la Commissione Bilancio non deve trarre in inganno i Presidenti e i Senatori delle altre Commissioni: l'attività del futuro (auspicabile) Servizio del Bilancio

del Parlamento risulterà indispensabile per tutte le Commissioni, anche per la sua crescente capacità di mettere in relazione risorse impiegate e *performance*, sottoponendo a verifica le previsioni originarie (effettuate al momento della prima approvazione della legislazione di spesa o di entrata).

Nella relazione e nel confronto sul Bilancio 2007 ponemmo infine l'accento sul tema dell'allocazione delle diverse attività nelle diverse sedi a disposizione del Senato: l'auto-amministrazione più lontana, diciamo, le attività di *core business* (legislazione e sindacato sul governo) nelle sedi più centrali. Sento l'esigenza di un rendiconto più puntuale – in proposito – del lavoro svolto, ma – sempre assumendo a riferimento il tempo intercorso – mi sembra che siano stati compiuti passi nella direzione giusta. Numerosi Presidenti di Commissione hanno fatto tuttavia osservare – anche quest'anno – che gli spazi messi a disposizione per la specifica attività di Commissione permangono deficitari per quantità e qualità, mentre la programmazione dei lavori dell'Aula rende incerti i calendari di attività delle Commissioni stesse, così accentuando il già significativo disagio derivante dalla qualità delle sedi.

Venendo ora ai temi su cui non si è potuto (o, in piena legittimità, voluto) intervenire, riprendo brevemente il tema della natura del nostro bilancio: solo di cassa o anche di competenza? Abbiamo già dovuto prendere atto, lo scorso anno, della scelta del Regolamento di amministrazione e contabilità di non adottare il criterio della competenza. Capisco, anche se fatico ad adeguarmi. Gli allegati previsti dal comma 6 dell'art. 2 del Regolamento contabile sono certamente utili ed appaiono in grado di dare conto – almeno in parte – degli effetti nei periodi successivi a quelli in esame delle obbligazioni assunte. È tuttavia la stessa relazione dei Senatori e dei Questori al nostro esame a dare conto delle difficoltà implicite nel metodo prescelto, sia laddove raccomanda una riforma del RAC

per dare carattere «strutturale» al trasferimento di quote dell'avanzo al secondo anno successivo a quello di riferimento, sia laddove non offre adeguate informazioni sulle prevedibili evoluzioni della futura spesa previdenziale. Bene quindi la raccomandazione sulla riforma del RAC, ma insistiamo: perché non elaborare, per grandi aggregati di spesa ed entrata, e a meri fini conoscitivi, uno schema di bilancio di competenza, che dia il senso del carattere pluriennale degli impegni?

Lo scorso anno segnalammo l'anomalia e i rischi insiti nella mancata definizione del trattamento previdenziale dei dipendenti del Senato assunti dopo il 1998. Anche se la nostra sollecitazione non è caduta nel vuoto, non è ancora entrata in una fase risolutiva la discussione in Consiglio di Presidenza per l'adozione di un nuovo sistema previdenziale, che introduca per i dipendenti certezza dei diritti e per il Senato certezza dei costi. Non ci resta che sollecitarne l'accelerazione, ribadendo ciò che - in termini di metodo - facemmo notare lo scorso anno: se il salto di qualità nel sistema previdenziale pubblico italiano è stato ed è rappresentato dall'adozione del sistema di calcolo contributivo delle prestazioni, appare ragionevole - e, soprattutto, politicamente sostenibile, nel rapporto col Paese - una soluzione che, a regime, presenti gli stessi caratteri. Ferma restando - come per il sistema cosiddetto «Dini» - una fase di transizione al regime di calcolo contributivo che mantenga il metodo di calcolo retributivo per il personale più anziano e adotti il metodo *pro-rata temporis* per quelli assunti più di recente. Analogamente - e in coerenza col confronto in atto nel Paese sullo stesso tema - dovrebbe essere affrontata l'ineludibile questione dell'età di pensionamento (per il personale che mantiene il calcolo retributivo, salto in aumento tutto in un'unica soluzione - lo scalone - o incrementi progressivi e gradualisti?). Con lo stesso spirito, dovranno essere affrontati i problemi posti dalle aliquote contributive,

che - se appaiono vicine a quelle in atto nel sistema pubblico per la quota a carico del lavoratore - appaiono implicitamente (il loro importo non è formalmente determinato, nemmeno figurativamente) molto distanti, per difetto, sia da quelle di computo, sia da quelle di equilibrio.

Anche quest'anno, non appaiono ben descritte e motivate le ragioni che inducono a rimpinguare i fondi di riserva (si veda pagina 19 della relazione dei Senatori Questori), tanto più che l'aumento - nel complesso, tra parte corrente e parte capitale - si presenta molto forte rispetto al preventivo (+17,65 per cento) e fortissimo rispetto all'assestamento. Non si nega che da queste decisioni relative ai fondi di riserva derivi (per quanto non risulti immediatamente intuitivo) maggiore trasparenza, perché la flessibilità del bilancio da questo lato viene compensata dalla puntualità delle previsioni sulle altre voci di spesa e di entrata. Ma resta il fatto che ci sia bisogno di una più analitica indicazione delle ragioni che determinano le scelte relative ai fondi di riserva.

Con riferimento alla necessità di un riorientamento delle risorse a favore delle attività di *core business* (legislazione e sindacato sul governo) rispetto ad attività non direttamente connesse a questo fulcro, vanno certamente apprezzate prime scelte di riequilibrio, che mostrano l'evoluzione della spesa nel secondo comparto. Anche al fine di meglio documentare e controllare, da parte dell'Assemblea, il costante progresso in questo campo, appare certamente utile un'ulteriore operazione di accorpamento o selezione delle aggregazioni di bilancio per aree omogenee, al fine di far emergere che l'area dell'attività di documentazione (si è già detto, a titolo di esempio, del Servizio del Bilancio) subisce - nell'ambito della ristrutturazione già in corso - un progressivo rafforzamento (risorse finanziarie e non solo) a scapito di quelle di autoamministrazione della struttura, che devono scendere a livelli percentuali di spesa inferiori agli attuali. Allo stesso modo, la

particolare attività dell'istituzione sembra reclamare la determinazione di una specifica area di intervento in tema di formazione continua del personale.

Quanto alla regolazione delle acquisizioni di beni e servizi da soggetti esterni o alle esternalizzazioni di attività precedentemente svolte «in casa», si possono avanzare due suggerimenti, tra di loro strettamente connessi: da un lato, il ricorso alla trattativa privata con produttori esterni appare da sconsigliare – malgrado presenti evidenti vantaggi di celerità – quando si applichi a singole componenti di un intervento unitario e di maggiori dimensioni. Dall'altro, l'esperienza di questi anni sembra suggerire gare per l'acquisizione di «servizi globali», i cui prestatori sono in grado di realizzare rilevanti economie di scala, per un migliore processo di ottimizzazione dei costi. Nella riunione dei Presidenti di Commissione che ha preceduto questa seduta, i Senatori Questori hanno dato conto delle iniziative del Collegio in questo senso, incontrando unanime apprezzamento.

Con riferimento alla politica del personale, la relazione dei Senatori Questori mette in evidenza che «l'obiettivo della riduzione del 5 per cento del personale, nell'arco di un quinquennio, è stato più propriamente ricondotto al parametro dei dipendenti presenti in pianta organica», piuttosto che al numero dei dipendenti in servizio alla data del 31 dicembre 2006. Ne prendo atto, ma debbo segnalare che tale orientamento si pone in aperto contrasto con quello costantemente praticato dalla Commissione Bilancio del Senato (in questa come nelle precedenti legislature), che ha sempre preteso dal Governo – in sede di esame della legislazione per i profili di copertura finanziaria – il riferimento agli organici di fatto, non a quelli di diritto. Per la ragione ovvia che – se l'obiettivo è quello del contenimento della spesa – esso potrà dirsi conseguito solo se diminuisce il numero delle persone effettivamente in servizio. È facile infatti notare che la pianta organica prevede un numero di dipendenti deci-

samente superiore a quelli attualmente in servizio, già aumentati nel quinquennio scorso di quasi il 30 per cento. Quanto alla prevista evoluzione delle retribuzioni, la relazione dei Senatori Questori segnala una sensibile contrazione degli aumenti, rispetto a quello previsto (a proposito: perché non fare riferimento al consuntivo, anziché all'asestato?) nel 2006 (3,59 a fronte di 7,1). Un risultato certamente apprezzabile, ma non ancora del tutto soddisfacente, se è vero che il ritmo di crescita si manterrebbe ben al di sopra del tasso di inflazione programmata, come è avvenuto negli anni scorsi, con effetti cumulati davvero rilevanti.

Infine, qualche valutazione sul tema dell'equilibrio finanziario del sistema degli assegni vitalizi dei senatori cessati dal mandato. I prossimi mesi saranno caratterizzati da un vasto confronto – nel Paese – sul sistema previdenziale pubblico. Il Governo e le parti sociali ne stanno discutendo proprio in questi giorni, con l'obiettivo di garantire una migliore sostenibilità sociale e finanziaria del sistema. Ora, signor Presidente, so che gli assegni vitalizi degli *ex* parlamentari non sono, tecnicamente, «pensioni». Ma so anche che, per ogni cittadino italiano, il vitalizio è la «pensione» dei parlamentari. È dunque decisivo – per la credibilità delle istituzioni e la legittimazione di ognuno di noi ad essere protagonista del «discorso pubblico» in tema di pensioni – che l'intero sistema degli assegni vitalizi venga attentamente rivisitato – per il livello delle contribuzioni e delle prestazioni, per le regole del riscatto delle mancate contribuzioni e del diritto alla reversibilità, per la determinazione dell'età di accesso alla prestazione – così da renderlo più coerente, pur nella sua specificità, col sistema previdenziale pubblico. L'intervento riformatore realizzato nella XIII legislatura ha certamente un rilievo, specie per il drastico innalzamento dell'età anagrafica di accesso alle prestazioni. Così come ha un effetto positivo la scelta che ha messo a carico dei senatori la-

voratori dipendenti iscritti ai sistemi previdenziali pubblici il pagamento di una quota dei contributi (l'8 per cento) prima interamente figurativi. Risulta tuttavia evidente che le modificazioni apportate non sono sufficienti, se lo scopo è - come deve essere - la piena compatibilità «politica» del sistema dei vitalizi degli *ex* parlamentari con i pilastri portanti del sistema previdenziale pubblico e la sua migliore sostenibilità finanziaria. Una sostenibilità che i dati di bilancio (contributi *versus* prestazioni) dimostrano

precaria, anche a causa dell'assenza di una qualche forma di solidarietà interna a carico degli attuali percettori delle prestazioni. Non è questa la sede per avanzare proposte. Ed io non ho alcun titolo che mi autorizzi ad avanzarne. Era invece mio dovere segnalare la sofferenza finanziaria del sistema (a mio avviso non superata dalle pur rilevanti innovazioni del 1997) e, soprattutto, l'urgenza di un intervento che ci consenta di recuperare credibilità nel rapporto col Paese.



