

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

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

Relazione del Presidente della 5^a Commissione permanente (Programmazione economica, bilancio)

(COVIELLO)

Comunicata alla Presidenza 18 luglio 1997

SUL

RENDICONTO DELLE ENTRATE E DELLE SPESE DEL SENATO

per l'anno finanziario 1995 (Doc. VIII, n. 3)

E SUL

PROGETTO DI BILANCIO INTERNO DEL SENATO

per l'anno finanziario 1997 (Doc. VIII, n. 4)

Approvati dal Consiglio di Presidenza nella riunione del 5 giugno 1997

ONOREVOLI SENATORI. – La presente relazione si sviluppa attraverso una breve analisi quantitativa in relazione all'andamento delle principali poste finanziarie, sia della previsione per il 1997 sia del rendiconto per l'esercizio 1995, e alcune considerazioni specifiche, sia sull'opportunità di riconsiderare i tempi di formazione e esame del progetto di bilancio sia su quella di assicurare in queste fasi un maggior coinvolgimento di tutti gli organismi parlamentari, al fine anche di consentire ad essi di fornire una adeguata collaborazione al processo in corso per il riassetto organizzativo delle strutture e del lavoro parlamentare più in generale.

L'esame è stato svolto alla luce delle opzioni generali di finanza pubblica che si sono adottate con la risoluzione di approvazione del Documento di programmazione economico-finanziaria per il triennio 1998-2000, del processo in corso di riforma costituzionale e della qualità della spesa espressa dalla previsione per il 1997 e della qualificazione di essa esprimibile nello schema di bilancio triennale.

La previsione per il 1997 appare in tenenziale allineamento con le opzioni fissate, a livello di finanza generale, con l'approvazione del Documento di programmazione economico-finanziaria.

Il bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 1997 prevede un ammontare complessivo di entrate pari a lire 605.898.000.000, con un incremento del 5,47 per cento rispetto al precedente esercizio. Tale incremento risulta pari al 2,51 per cento, sommando alle entrate l'ammontare del fondo iniziale di cassa (che rappresenta il trasporto di quote di avanzi relativi a precedenti esercizi). In merito alla più importante posta di entrata, rappresentata dalla dotazione ordinaria erogata dal Ministero del tesoro, va evidenziato che essa ammonta per il 1997 a lire 545 miliardi, con un in-

cremento del 4,01 per cento rispetto all'anno precedente. Va segnalato anche che tale importo risulta inferiore a quello indicato nel bilancio triennale 1996-1998, in cui la dotazione ordinaria per il 1997 era quantificata in lire 550 miliardi, successivamente ridotti di lire 5 miliardi. Passando ad un'analisi delle spese, va segnalato che l'aumento complessivo, pari al 2,51 per cento, si riduce all'1,46 per cento escludendo dal computo gli accantonamenti sui fondi di riserva, confermando la tendenza ad un aumento estremamente contenuto della spesa, già registrata nei precedenti esercizi finanziari. In proposito, occorre evidenziare che la risoluzione approvativa del Documento di programmazione economico-finanziaria 1998-2000 ha indicato l'esigenza di contenere ulteriormente la crescita della spesa pubblica di natura corrente. È auspicabile che tale indirizzo sia rigorosamente perseguito – sulla linea di quanto già intrapreso – anche nella gestione finanziaria del Senato, in cui il notevole peso della spesa corrente sul totale delle uscite impone uno sforzo particolare per un pieno recupero di efficienza che consenta di superare la logica incrementale nella costruzione dei bilanci, adottando il criterio del *zero base budgeting*.

Disaggregando la spesa secondo criteri di classificazione a carattere economico o funzionale, vale la pena di segnalare l'andamento di alcune specifiche poste. Si registra, ad esempio, un certo incremento degli oneri per il personale estraneo dipendente da altre amministrazioni nonché per le prestazioni di carattere professionale.

Così pure nell'ambito della categoria 5, concernente gli oneri previdenziali e assicurativi per il personale, si verifica una previsione di aumento, da ricondurre in particolare alla variazione del capitolo concernente le pensioni, a causa della ripresa di un ritmo accentuato di pensionamento

dei dipendenti, dopo il rallentamento registrato negli anni 1994 e 1995. Sarebbe utile comprendere meglio le ragioni di ciò al fine di individuare gli interventi più adeguati da assumere.

Mentre la categoria 6, concernente le attività di indagine, controllo e verifica, fa registrare una diminuzione complessiva dell'11,36 per cento, e sulla categoria 7, relativa alla stampa degli atti parlamentari e alle pubblicazioni, si registra una riduzione del 6,30 per cento, occorre poi evidenziare un marcato incremento delle spese di cui alla categoria 8 (studi, ricerche e documentazione), dovuto peraltro al discutibile inserimento nella categoria in questione della spesa per una consulenza aziendale estranea, sostanzialmente, ad un capitolo che dovrebbe riguardare il supporto di studio destinato alle attività parlamentari.

Anche le previsioni della categoria 12, concernente i servizi informatici, fanno registrare un notevole aumento, nettamente superiore alla media dell'incremento generale delle risorse preordinate all'acquisto di beni di consumo e di servizi, ad assicurazioni, manutenzioni, informatica e servizi di ristoro.

Si tratta comunque di spese che hanno sostanzialmente natura di investimento.

Nella riunione dei Presidenti delle Commissioni svoltasi lo scorso 17 luglio è stato espresso, peraltro, unanime apprezzamento per le iniziative assunte in direzione di un notevole rafforzamento della dotazione informatica a disposizione dei senatori.

Unitamente al bilancio di previsione per il 1997 viene sottoposto all'approvazione dell'Assemblea - come previsto dall'articolo 27 del Regolamento di amministrazione e contabilità del Senato - il rendiconto delle entrate e delle spese relativo alla gestione finanziaria dell'anno 1995. In proposito, si sottolinea che l'esercizio finanziario 1995 ha fatto registrare un avanzo di gestione pari a lire 64.557.775.548, che rappresentano il 10,99 per cento delle entrate accertate e il 12,34 per cento delle uscite. La realizzazione di avanzi di gestione costituisce una tradizione della gestione finanziaria del Senato, così come il riporto a nuovo di tale

avanzo di esercizio negli esercizi finanziari successivi, sotto forma di un fondo iniziale di cassa. In particolare, l'avanzo di gestione registrato nel 1995 è stato ripartito tra gli anni finanziari 1997, 1998 e 1999, rispettivamente destinando lire 26.557.775.548 al 1997 e lire 19 miliardi a ciascuno degli altri due esercizi.

L'andamento del bilancio nel corso del 1995 evidenzia un totale di spese effettive pari a lire 522.962.656.981, che rappresentano un incremento pari all'8,68 per cento delle somme effettivamente spese nel 1994. In proposito, occorre segnalare che tale incremento delle spese si è verificato a fronte di un tasso di inflazione su base annua del 5,4 per cento, mentre la previsione di spesa relativa allo stesso anno registrava un incremento del 7,75 rispetto alle previsioni dell'anno precedente. Sempre nel 1995 si è registrato un tasso di realizzazione della spesa pari al 92 per cento quanto a quella di natura corrente e al 44 per cento per quella in conto capitale. Il tasso di realizzazione della spesa complessiva è risultato pari al 91 per cento, in linea con la capacità di spesa registrata nei precedenti esercizi (nel 1994 era risultata pari al 90 per cento).

Lo scorso anno l'Assemblea ha esaminato il bilancio interno del Senato nel mese di dicembre: ciò suscitò notevoli perplessità nei colleghi e anche nella relazione che svolsi all'inizio della discussione interpretai un senso di disagio derivante dalla difficoltà di compiere una valutazione, che avrebbe dovuto avere natura previsionale, alla conclusione dell'esercizio finanziario. Il rinnovo della legislatura che si era verificato nel corso del 1996, con il conseguente avvicendamento del collegio dei senatori Questori, giustificava tuttavia tale ritardo.

Proprio in ragione di questa situazione i Questori avevano assunto il formale impegno in quella sede di fare in modo che il Senato potesse esaminare con tempestività i documenti di bilancio a partire dal 1997, anche al fine di conferire al bilancio di previsione un maggiore significato di progettualità.

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Quest'anno la discussione si svolge nel mese di luglio. Deve essere ribadito che tale anticipazione rispetto allo scorso anno, anche se apprezzabile, non può essere considerata sufficiente: non viene rimossa, in sostanza, l'impressione, largamente diffusa, che l'Assemblea del Senato sia chiamata ad esercitare una mera ratifica di quanto già stabilito. Nel corso della citata riunione dei Presidenti di Commissione è stata prospettata da alcuni Presidenti la possibilità di richiedere un rinvio dell'esame dei documenti di bilancio al fine di compiere un maggiore approfondimento, ma è prevalsa l'opinione che non fosse opportuno differirne ulteriormente l'approvazione. Al fine di anticipare in misura consistente i tempi di esame del bilancio, che sarebbe auspicabile avesse luogo prima dell'esercizio a cui si riferisce, potrebbe essere utile riconsiderare le norme e le procedure che ne regolano la formazione.

A questo problema dei tempi di presentazione e di esame dei documenti di bilancio si collega, in modo molto stretto, quello della partecipazione e del coinvolgimento dell'insieme del Senato ad una attività fondamentale per la vita della Istituzione. Perciò, occorre prevedere le forme di un esame del progetto di bilancio da parte dei Presidenti delle Commissioni permanenti sin dalla fase della sua formazione, al fine di consentire loro di contribuire in modo diretto alla definizione del quadro di programmazione finanziaria che dovrebbe costituire la reale essenza di tale documento. Tale opportunità era chiaramente emersa nella discussione sul bilancio per il 1996 ed un impegno in tal senso era stato assunto dai colleghi Questori. Non essendosi tale opportunità, tuttavia, concretizzata in questa sessione, si auspica fortemente che vi si proceda per il futuro, per evitare che si accentui l'attuale sensazione di insoddisfazione.

Del resto, l'articolo 165, comma 1, del Regolamento attribuisce non a caso ai Presidenti delle Commissioni parlamentari permanenti il compito di esaminare i documenti di bilancio interno predisposti dal Consiglio di Presidenza e al Presidente della

5^a Commissione di riferire all'Assemblea. Vi è alla base di quella disposizione la consapevolezza del ruolo centrale che le Commissioni svolgono nel Senato, centralità che è stata ribadita indirettamente anche nella circolare dei Presidenti delle due Camere sull'esame dei disegni di legge, dato che si è sottolineato come solo dal buon funzionamento delle Commissioni possa discendere una legislazione più efficace, più chiara e più completa.

L'esame del bilancio interno è da molti anni l'occasione per i Presidenti di Commissione ed in particolare per il Presidente della Commissione bilancio, che ne è relatore, di mettere in evidenza le difficoltà in cui le Commissioni permanenti si trovano ad operare: si tratta, come è noto, di gravi difficoltà logistiche, di personale e di tempi di programmazione dei lavori insufficienti ed incerti.

Lo scorso anno fu sottolineata la situazione particolarmente problematica di alcune Commissioni, la cui sistemazione logistica è al limite della invivibilità ed era stato auspicato che si avviasse prontamente un intervento di rimedio. Quanto al personale, era stato rilevato come fosse indispensabile compiere una scelta netta a favore del rafforzamento sostanziale degli organici del servizio delle Commissioni e dei servizi la cui attività è direttamente connessa a quella delle stesse Commissioni. Si era affermato, al riguardo, come fosse opportuno prevedere la localizzazione presso ogni Commissione di un nucleo di documentazione che, in stretto coordinamento con i compiti svolti dal Servizio studi e dal Servizio del bilancio, costituisca un supporto permanente e quotidiano per l'attività delle Commissioni e dei singoli senatori.

Con riferimento alla questione del coordinamento dei lavori tra Assemblea e Commissioni, era stata ribadita l'esigenza di superare una situazione in cui le Commissioni si trovano a disporre di spazi temporali di attività eccessivamente ridotti. Inoltre, le variazioni del calendario dei lavori – certamente dettate dall'incombere di scadenze non prorogabili –, determina una incertezza nella disponibilità dei tempi che pregiudica

una ragionevole programmazione dell'attività delle Commissioni.

È evidente che il progetto di bilancio per il 1997 non può di per sé contenere le soluzioni a problemi che si sono prodotti nel corso degli anni e che richiedono interventi di diversa natura e competenza. Tuttavia, ove vi fosse stato il richiamato coinvolgimento dei Presidenti delle Commissioni permanenti, ciò avrebbe consentito, specie in una fase di notevoli trasformazioni, di tener conto delle esigenze operative più importanti legate al funzionamento degli organismi parlamentari.

Nella riunione dei Presidenti di Commissione del 17 luglio tali esigenze sono state ribadite ed è stato deciso di prevedere, già nel prossimo mese di settembre e poi periodicamente, riunioni con i Questori volte ad analizzare i principali problemi funzionali e dell'assetto organizzativo.

Sottolineo questi aspetti per concorrere allo sforzo in cui altri colleghi e gli stessi organi del Senato sono impegnati, che è quello di evitare le tendenze alla burocratizzazione organizzativa e delle procedure al fine di avviare iniziative immediate e puntuali da cui derivino risultati concretamente percepibili. Nella relazione dello scorso anno si è sollecitato lo svolgimento della consulenza sugli assetti organizzativi del Senato, consulenza che poi ha effettivamente avuto luogo. Nello sforzo di recuperare tutti i momenti possibili di collaborazione occorre lamentare un difetto di dialogo su questo punto: ci si augura, comunque, che anche i Presidenti delle Commissioni siano coinvolti al più presto nella discussione sui risultati di tale lavoro che pure ha già avuto purtroppo una notevole diffusione informale, con echi anche sulla stampa che forse avrebbero dovuto seguire e non precedere una attenta valutazione da parte degli organi parlamentari competenti. Un confronto con chi opera, con le maggiori responsabilità, nell'attività delle Commissioni potrà arricchire l'approfondimento dell'analisi compiuta attraverso la evidenziazione dei problemi più volte segnalati, fra i quali in particolare la necessità di rafforzamento delle strutture parlamentari. In mancanza di ciò

si corre il rischio di pervenire ad analisi generiche che possono determinare anche effetti negativi nei confronti di chi - ed è il caso della gran parte dei dipendenti del Senato - esercita la propria funzione con impegno e senso di responsabilità.

Appare condivisibile quanto si afferma nella stessa relazione al bilancio con riferimento alla esigenza di migliorare la comunicazione esterna del Senato. Si rinnova al riguardo la richiesta di prevedere la istituzione di una struttura che dia modo alle Commissioni di informare i mezzi di informazione sulla cospicua attività quotidiana che esse svolgono. Utile sarebbe anche attribuire a ciascuna Commissione un minimo di autonomia finanziaria per lo svolgimento di attività conoscitiva, al fine di evitare lungaggini burocratiche. Del pari, è condivisibile il tentativo di raccordare alcuni apparati operativi della Camera dei deputati e del Senato, con l'obiettivo di ottenere risultati più efficaci e di risparmiare risorse.

Su tutti questi punti si è registrato il pieno consenso dei Presidenti delle Commissioni.

Sembra opportuno, più in generale, tener conto con maggior consapevolezza del processo di riforma costituzionale che si è avviato e di cui non è ancora possibile conoscere l'esito anche in relazione all'assetto del Parlamento. In questa fase di transizione dovremo evitare di assumere decisioni che potrebbero contrastare con le funzioni e i compiti che saranno attribuiti al Senato dalle nuove norme costituzionali. Ciò non significa che non si debba procedere, sin da subito, ad una razionalizzazione della struttura esistente, ma è bene che le scelte che verranno attuate non si configurino come pregiudiziali rispetto a quanto sarà deciso.

È necessario, inoltre, che si realizzi una completa informazione ai senatori dell'attività che è stata avviata in raccordo con la Camera dei deputati per la revisione dell'istituto dell'assegno vitalizio. Occorre tener presenti anche i risultati cui è pervenuta la Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza so-

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ciale, a cui sembra opportuno guardare con particolare attenzione. L'esigenza è, infatti, quella di considerare le peculiarità dell'istituzione parlamentare all'interno delle decisioni più complessive che Governo e Parlamento assumono per l'intera collettività. Come si è già sottolineato, lo stesso bilancio del Senato dovrebbe, quindi, tendenzialmente e gradualmente allinearsi con gli obiettivi indicati dal Documento di pro-

grammazione economico-finanziaria e con le direttive delle risoluzioni parlamentari approvative di esso. Ciò vale soprattutto per una sempre maggiore attenzione al contenimento della spesa corrente.

COVIELLO
*Presidente della Commissione
programmazione economica, bilancio*

