

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

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

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

(BOROLI)

Comunicata alla Presidenza il 13 dicembre 1995

SUL

RENDICONTO DELLE ENTRATE E DELLE SPESE DEL SENATO

per l'anno finanziario 1993 (Doc. VIII, n. 3)

E SUL

PROGETTO DI BILANCIO INTERNO DEL SENATO

per l'anno finanziario 1995 (Doc. VIII, n. 4)

Approvati dal Consiglio di Presidenza nella riunione del 15 giugno 1995

ONOREVOLI SENATORI. - Come è tradizione, l'esame del rendiconto delle entrate e delle spese e del progetto di bilancio interno del Senato costituisce anche la sede per una analisi della funzionalità sia del lavoro delle Commissioni e dell'Assemblea che dell'amministrazione del Senato.

Come è previsto dall'articolo 165, comma 1, del Regolamento, tale esame viene innanzi tutto compiuto dal Presidente della 5ª Commissione congiuntamente ai Presidenti delle altre Commissioni permanenti. Nella riunione che si è appositamente tenuta lo scorso 29 novembre sono state sollevate alcune questioni di carattere generale che è opportuno portare a conoscenza dell'Assemblea.

Per quanto riguarda l'attività delle Commissioni ed il rapporto tra queste e l'Assemblea è emerso in modo generalizzato il problema del coordinamento dei lavori. In particolare, sono state prospettate le difficoltà in cui si trovano le Commissioni a programmare la propria attività in presenza di spazi temporali esigui e aleatori: spesso, l'esame di importanti disegni di legge si svolge a ridosso dei lavori dell'Assemblea e, inoltre, i cambiamenti che intervengono nel calendario dei lavori non danno certezza con ragionevole anticipo dei tempi a disposizione. È stata segnalata, quindi, l'opportunità di una revisione complessiva del modo di programmare l'attività del Senato, prevedendo una netta distinzione di spazi temporali tra Aula e Commissioni e limitando le modificazioni al calendario dei lavori ai casi effettivamente eccezionali ed imprevedibili. Fra l'altro, si ritiene che un'attività più compiuta e meditata delle Commissioni consentirebbe all'Assemblea di procedere in modo più rapido ed efficace.

Non sono pochi i casi, infatti, in cui i disegni di legge vengono rinviati dall'Assemblea alle Commissioni per un nuovo esame

in sede referente o che si proceda ad un cambiamento di sede durante la discussione in Assemblea. Ciò è dovuto anche al fatto che vengono ad essere presentati, dopo la conclusione dell'esame in sede referente in Commissione, un notevole numero di emendamenti senza che di essi la stessa Commissione avesse potuto valutare il contenuto. Si verifica cioè una situazione in cui l'Assemblea è nelle condizioni di dover affrontare aspetti non secondari di una determinata materia senza il vaglio preventivo della Commissione. In tal modo, vi è una sostanziale distorsione del meccanismo della sede referente ed è proprio in ragione di ciò che si è dato luogo ai rinvii in Commissione ai quali si è fatto cenno. Fra l'altro, la presentazione di nuovi emendamenti, spesso a ridosso delle votazioni, determina difficoltà anche per la Commissione bilancio, nei casi in cui essa è chiamata ad esprimere il proprio parere. L'utilizzazione della possibilità prevista dall'articolo 100, comma 7, del Regolamento, vale a dire la formulazione del parere da parte del Presidente della Commissione o di un senatore da lui delegato, è divenuta infatti una prassi normale: in alcuni casi essa però non consente una valutazione adeguata delle modifiche proposte sotto il profilo finanziario e può dar luogo a proteste da parte dei colleghi.

È evidente che vi sono molteplici ragioni, non ultime quelle di carattere politico (tenuto conto dell'elevato grado di imprevedibilità che caratterizza l'attività politica), che determinano tale stato di cose, ma non si può disconoscere che una razionalizzazione e un miglioramento della programmazione dei lavori delle Commissioni, attraverso il riconoscimento alle stesse di adeguati spazi di attività, potrebbero consentire un maggior approfondimento degli argomenti e l'individuazione di soluzioni normative più meditate. Una particolare attenzione an-

rebbe riservata, da questo punto di vista, alla qualità della legislazione, alla sua chiarezza e alla sua coerenza.

Un altro problema su cui sarebbe opportuno promuovere una riflessione e iniziative di riforma è quello delle competenze attribuite alle singole Commissioni permanenti. È stato rilevato, ad esempio, che con il prevedibile consenso delle due Commissioni interessate, vale a dire la 1^a e la 11^a Commissione, si potrebbero unificare le competenze in materia di lavoro attribuendo, come è stato già fatto alla Camera dei deputati, anche il lavoro pubblico alla 11^a Commissione. Inoltre, potrebbe essere valutata l'ipotesi di accentrare in un'unica Commissione tutte le competenze concernenti gli affari sociali, che attualmente sono suddivise tra varie Commissioni. Più in prospettiva, si può pensare ad una riduzione del numero delle Commissioni.

Anche in questo caso si tratta di modifiche volte a dare maggiore efficacia all'attività delle Commissioni rendendo più coerenti le loro competenze, anche con l'obiettivo di limitare il più possibile l'assegnazione dei disegni di legge a più Commissioni riunite, nella consapevolezza che ciò costituisce spesso motivo di prolungamento dei lavori e di minore coesione dell'esame.

Sempre con riferimento al problema delle attribuzioni delle diverse Commissioni, vanno segnalate le conseguenze derivanti dalle procedure che sono state in concreto adottate per lo svolgimento della sessione di bilancio. Al riguardo, occorre precisare che il disegno di legge collegato alla manovra finanziaria ha assunto negli ultimi anni un ruolo predominante, divenendo di fatto il contenitore di norme estremamente variegata, anche non direttamente incidenti sui saldi di bilancio. In considerazione del fatto che l'obiettivo principale di tale disegno di legge è pur sempre quello, in linea generale, di ottenere risparmi di spesa o maggiori entrate si è rafforzata la tendenza ad assegnarlo per l'esame in sede referente alla 5^a Commissione. Ciò ha determinato indubbiamente il vantaggio di mantenere ai margini della discussione parlamentare tutte quelle materie trattate dal provvedimento o

proposte con emendamenti che non fossero di prevalente interesse finanziario e di concentrare l'approfondimento sugli argomenti più rilevanti ai fini delle competenze della Commissione bilancio. Tuttavia, si deve registrare che, a causa della opportunità che il provvedimento collegato offre di portare a compimento l'esame di questioni che autonomamente non avrebbero la possibilità concreta di concludere l'iter parlamentare, lo stesso Governo e successivamente i singoli parlamentari utilizzano tale sede per introdurre un numero sempre più vasto di argomenti, i quali interesserebbero la competenza delle altre Commissioni permanenti.

Si assiste, in definitiva, alla tendenza a riportare nel disegno di legge collegato tutte le materie che nel corso dell'anno le Commissioni non sono riuscite ad esaminare in modo concludente anche a causa del fatto che una parte sempre più rilevante dell'attività legislativa si svolge attraverso la conversione in legge dei provvedimenti di urgenza. Sul piano della corretta ed efficace organizzazione dei lavori parlamentari, la conseguenza di tale stato di cose è che la 5^a Commissione deve occuparsi durante l'esame del provvedimento collegato di argomenti che certamente non concernono la propria competenza di materia e che le altre Commissioni, nel contempo, sono svuotate delle loro peculiari attribuzioni. Va anche considerato che ciò avviene in tempi necessariamente brevi, proprio per le caratteristiche della sessione di bilancio, e quindi senza un approfondimento adeguato di tutti gli aspetti che occorrerebbe trattare. In concreto, si realizza una situazione in cui i senatori appartenenti alle diverse Commissioni si avvicendano nella partecipazione ai lavori della Commissione bilancio in ragione dello svolgersi degli argomenti, integrando la presenza dei componenti di quella stessa Commissione e tentando, in tal modo, di surrogare il dibattito che avrebbe dovuto aver luogo più opportunamente nella sede della Commissione competente per materia.

È in gran parte a causa delle caratteristiche assunte dal disegno di legge collegato

che il numero degli emendamenti che vengono presentati su di esso è divenuto estremamente elevato. È logico infatti che di fronte ad un'estrema varietà di temi si determini una sollecitazione a modificare le proposte, ad integrarle o a sostituirle con altre. Per il particolare regime che le decisioni della Giunta per il Regolamento hanno attribuito ai documenti finanziari e quindi anche al provvedimento collegato, tali emendamenti devono essere valutati ai fini della loro ammissibilità. La valutazione da parte del Presidente della Commissione bilancio e poi dello stesso Presidente del Senato comporta, in tale situazione, non pochi problemi. Vi è innanzitutto la difficoltà di esaminare, dal punto di vista tecnico, quantificazioni degli oneri e compensazioni degli stessi in tempi molto brevi e vi è, soprattutto, una sempre minore possibilità di tener conto del «contenuto proprio» del provvedimento collegato, ai fini di una eventuale dichiarazione di inammissibilità per materia, in presenza di disegni di legge così eterogenei. Si può ricordare, in proposito, che il disegno di legge collegato alla finanziaria per il 1996 conteneva addirittura un articolo intitolato «disposizioni varie».

Appare necessario pertanto affrontare l'intera questione in modo approfondito, ma insieme tempestivo, per evitare di trovarsi nuovamente nella condizione descritta. Fra l'altro, occorre tener presente che provvedimenti collegati alla manovra di bilancio possono essere presentati durante l'intero corso dell'anno, come è avvenuto con il decreto-legge 23 febbraio 1995, n. 41, e con il disegno di legge in materia previdenziale. Proprio la vicenda di tali provvedimenti è indicativa delle diverse soluzioni che possono essere individuate: mentre nel caso del citato decreto-legge n. 41, esso è stato assegnato alla 5ª Commissione, nonostante contenesse norme riguardanti diverse materie, il disegno di legge sulle pensioni è stato esaminato dalla 11ª Commissione e alla 5ª Commissione è stato demandato il compito di valutare, in sede consultiva, gli emendamenti presentati, attribuendo peraltro al parere formulato il valore particolare di costituire la premessa per la eventuale

dichiarazione di inammissibilità da parte del Presidente della Commissione competente in via primaria.

È chiaro che nei casi in cui il provvedimento collegato contiene norme essenzialmente omogenee (come nell'esempio da ultimo citato), non si pongono particolari problemi e la strada già tracciata nella Giunta per il Regolamento sembra essere soddisfacente. Negli altri casi, invece, si tratta di stabilire, preso atto dei limiti delle procedure sin qui adottate, se seguire i suggerimenti che sono stati avanzati anche in sede di riunione dei Presidenti delle Commissioni parlamentari permanenti, vale a dire procedere ad una suddivisione del disegno di legge governativo sulla base delle competenze delle diverse Commissioni, o se, viceversa, privilegiare la caratteristica del contenuto finanziario del provvedimento collegato, dando luogo allo stralcio delle norme che non presentino tale prerogativa. Ferma restando l'esigenza di valutare l'intera materia in modo adeguato e nella sede opportuna, che è quella della Giunta per il Regolamento, si può osservare che un'applicazione estensiva del comma 4 dell'articolo 126 del Regolamento potrebbe consentire, analogamente a quanto è possibile fare per il disegno di legge finanziaria, lo stralcio delle disposizioni non riconducibili al contenuto proprio della manovra di bilancio. Naturalmente, in mancanza di espresse previsioni legislative che identifichino tale contenuto dei provvedimenti collegati, occorrerebbe che al momento della approvazione del Documento di programmazione economico-finanziaria il Senato introducesse nella risoluzione adottata precisi vincoli di materia, indicando l'esigenza che ogni disposizione sia finalizzata all'ottenimento di maggiori entrate o di minori spese.

In tal modo, i provvedimenti collegati verrebbero ad essere depurati di tutte quelle disposizioni aventi carattere ordinamentale e non direttamente incidenti sui saldi finanziari e si otterrebbe il risultato di far sì che tali materie siano esaminate al di fuori della sessione di bilancio e nelle sedi delle Commissioni competenti per materia.

Per quanto riguarda gli aspetti più strettamente inerenti alla funzionalità dell'amministrazione del Senato, occorre premettere che nel corso della già citata riunione è stato espresso in modo unanime un forte apprezzamento per le capacità professionali e l'impegno dimostrato dalla generalità dei dipendenti. È stato anche sottolineato il collegamento esistente tra le questioni relative allo svolgimento dei lavori parlamentari e quelle dell'assetto organizzativo, dato che talune difficoltà e taluni ritardi di queste ultime possono influire sulla efficacia dell'attività istituzionale.

A questo riguardo, va ribadita l'esigenza di rafforzare le risorse di personale e di strumenti operativi a favore dei servizi di carattere parlamentare, previa verifica dei vantaggi derivanti dalla eventuale riduzione del numero delle Commissioni. Tale tendenza di carattere generale deve essere perseguita mantenendo inalterata la scelta, che appare condivisibile, di non dar luogo ad un ampliamento degli organici e di limitare al massimo possibile il *turn-over*. Va dato atto, sul punto, dei risultati raggiunti negli ultimi anni nel contenimento degli organici.

È stato anche osservato che un potenziamento dei servizi di documentazione presso le Commissioni (attraverso l'inserimento di documentaristi) potrebbe consentire un miglioramento qualitativo dell'attività delle stesse, pur contenendo il numero dei funzionari attualmente preposti alle segreterie delle Commissioni.

Appare utile ricordare, a questo punto, che il bilancio interno del Senato per il 1995 comporta un volume di entrate e, conseguentemente, di spese pari a lire 576.315.904.326, con una variazione in aumento del 7,76 per cento rispetto ai corrispondenti importi nell'esercizio 1994.

La più consistente posta di entrata, quella derivante dalla dotazione ordinaria corrisposta dal Ministero del tesoro, assomma a lire 499 miliardi 700 milioni, a seguito della riduzione del 5 per cento dell'ammontare originariamente iscritto nello stato di previsione dello stesso Ministero per il 1995, apportata autonomamente e responsabilmente

dal Consiglio di presidenza del Senato, valutando la situazione generale del Paese. L'importo della dotazione così ridotto registra pertanto un incremento rispetto all'anno precedente pari al 4,81 per cento, il che significa che l'incremento in termini reali delle risorse trasferite dallo Stato all'istituzione Senato risulta estremamente contenuto, se non nullo. Particolare attenzione va posta all'esclusivo rapporto bancario in essere: infatti, prendendo, a puro titolo esemplificativo, in esame il 1994 troviamo che si è avuto un rendimento medio netto tra il 4 e il 5 per cento per una giacenza media superiore ai 180 miliardi.

Per quanto riguarda le spese, esse registrano - come sopra detto - un incremento del 7,76 per cento rispetto all'esercizio precedente, che risulta però ridotto al 7,37 per cento se si considera il totale della spesa al netto degli accantonamenti previsti sui fondi di riserva. Nella valutazione dei *trend* della spesa occorre peraltro ricordare l'elevata rigidità che caratterizza il bilancio del Senato anche su quel versante, per la natura prevalentemente corrente e obbligatoria delle poste concernenti lo *status* dei senatori, il trattamento economico del personale e i trasferimenti (a favore della Camera dei deputati, dei Gruppi parlamentari e di organismi internazionali).

Per il primo settore di spesa, che utilizza un volume di risorse pari a lire 192.600.000.000, si ricorda che le indennità parlamentari e gli assegni vitalizi sono determinati in base ad un meccanismo di adeguamento rispetto al trattamento economico del personale della magistratura. In particolare per gli assegni vitalizi occorre considerare poi gli effetti del tasso di rinnovamento dei parlamentari che ha caratterizzato le ultime legislature nonchè la frequenza con la quale si è ricorso ad elezioni politiche negli ultimi anni.

Per il secondo aspetto, l'onere per il personale in attività e in quiescenza è stato stimato in lire 222.010.000.000 tenendo conto dei meccanismi di retribuzione vigenti e delle normali progressioni di carriera. Per il personale in attività, il blocco

del *turn-over* praticato in questi anni consente di prevedere risparmi di spesa.

Sul fronte dei trasferimenti, l'onere preventivato, pari a lire 58.427.000.000, registra un incremento dell'11,57 per cento rispetto al 1994, attribuibile in gran parte al consistente aumento dei trasferimenti ai Gruppi parlamentari, derivato dall'adeguamento della normativa concernente i contributi alle spese per il funzionamento dei Gruppi stessi e dal possibile adeguamento della misura del rimborso delle spese di collaborazione sostenute dai senatori. Va tenuta presente al riguardo la funzione essenziale svolta dai Gruppi parlamentari, anche se andrebbe valutata l'opportunità di elevare il numero minimo di senatori richiesto dal Regolamento per la formazione di un Gruppo. Una proposta concreta potrebbe essere quella di allineare tale numero con quello attuale delle Commissioni: tra l'altro, ciò eviterebbe che alcuni senatori, appartenenti ai Gruppi minori, siano componenti di più Commissioni.

Con riferimento alle spese correnti di natura non obbligatoria, si segnala che il volume di risorse destinato a tali spese ammonta a lire 44.592.000.000, con un incremento pari al 7,35 per cento nei confronti delle corrispondenti poste iscritte nel bilancio di previsione per il 1994. In proposito occorre sottolineare con forza l'esigenza di uno sforzo di qualificazione della spesa, reso tanto più necessario in quanto si tratta delle poste per le quali è più ampia la possibilità di margini di manovra nell'allocatione delle risorse. Si rammenta che le categorie di spesa in esame riguardano l'acquisto di beni di consumo e di servizi, l'onere per le diverse assicurazioni stipulate dal Senato, i servizi di manutenzione (di fabbricati, impianti, attrezzature informatiche e opere d'arte), i servizi informatici e quelli di ristoro. Per tutte queste voci di spesa, che peraltro coinvolgono centri nevralgici per il funzionamento del Senato, occorrerebbe operare nel senso del conseguimento di massimi livelli qualitativi e quantitativi di servizi compatibilmente con l'uso delle minori risorse finanziarie possibili, nella consapevolezza che si tratta dei

settori di spesa nei quali può dispiegarsi con maggior successo un'azione di riqualificazione della spesa da parte dell'amministrazione del Senato.

Nella relazione del Presidente della 5^a Commissione al bilancio di previsione per il 1994 fu espressa una valutazione senz'altro positiva dell'orientamento assunto già allora dal Consiglio di presidenza di dare mandato ad una società esterna di operare una ricognizione dell'attività dell'amministrazione del Senato. Tale iniziativa non ha poi avuto seguito, ma le esigenze che ne avevano sollecitato la formazione si sono semmai rafforzate.

In effetti, dopo un periodo non breve nel quale non sono state apportate modifiche all'organizzazione amministrativa, sembra opportuna una disamina dei compiti e degli obiettivi, nonché dei risultati ottenuti. Nella relazione dello scorso anno era stata indicata, a titolo di esempio, l'opportunità di considerare l'accorpamento di alcuni uffici e servizi, anche alla luce della più recente esperienza, di prendere in esame talune possibili sinergie tra attività analoghe svolte dai servizi del Senato e della Camera e di promuovere una approfondita riflessione sull'attività di documentazione.

Per evitare però di giungere a modifiche parziali e segnate da esigenze di carattere contingente, sembra condivisibile l'idea di procedere ad una revisione organica dell'intera struttura. Ciò richiede tempi non brevi e una disponibilità integrale dei soggetti a cui tale attività viene demandata. Inoltre, si tratta di individuare eventuali nuovi compiti e obiettivi da perseguire: anche per questo, è opportuno che la scelta ricada su un organismo esterno all'amministrazione del Senato. Non si tratta di escludere le competenze interne, alle quali anzi si riconosce la piena capacità di valutare le esigenze dell'amministrazione, ma di prevedere un affiancamento con funzione di impulso e di innovazione. È comprensibile che vi siano resistenze nei confronti di tale proposta soprattutto da parte di chi ritiene che non si debbano ricercare nuove soluzioni, ma va sottolineato che è nell'interesse della stessa amministrazione del Senato

aprire un confronto che dimostri la piena idoneità della struttura nel suo complesso a perseguire gli obiettivi istituzionali per i quali è preordinata.

Nè sembrano convincenti le obiezioni di chi sostiene che un organo costituzionale ha caratteristiche di lavoro che non possono essere analizzate sulla base dei moderni criteri organizzativi. Il problema non è infatti quello di sottoporre alla valutazione esterna le procedure parlamentari, che devono essere sì riconsiderate in punti non secondari, come affermato in precedenza, ma dagli organi interni che ne hanno la competenza secondo quanto previsto dal Regolamento. Si tratta, piuttosto, di verificare la necessità di adeguare la struttura interna alle esigenze che sono venute maturando negli ultimi anni. È evidente che in ogni caso la decisione da assumere in ordine alle eventuali modifiche da introdurre non può che essere degli organi politici e amministrativi che sono responsabili del funzionamento dell'amministrazione del Senato.

In ogni caso, la questione potrà essere nuovamente affrontata in una prossima riunione dei Presidenti delle Commissioni parlamentari che dovrebbe svolgersi già nel mese di gennaio del prossimo anno. Un impegno in tal senso è stato assunto nella riunione dello scorso 29 novembre, nel corso della quale il tema della consulenza esterna ha suscitato notevole interesse. Fra l'altro, proprio in quella riunione è stata prospettata l'eventualità di rendere meno episodici gli incontri tra i Presidenti delle Commissioni, in considerazione del contributo che essi possono offrire alla organizzazione del Senato in sintonia con le decisioni del Consiglio di presidenza e della Conferenza dei presidenti dei Gruppi parlamentari e con l'obiettivo di giungere ad una sempre maggiore qualità dell'attività parlamentare.

BOROLI

*Presidente della Commissione
programmazione economica, bilancio*

