

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

Doc. VIII
nn. 1 e 2-A

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

(BOROLI)

Comunicata alla Presidenza il 1° luglio 1994

SUL

RENDICONTO DELLE ENTRATE **E DELLE SPESE DEL SENATO**

per l'anno finanziario 1992 (Doc. VIII, n. 1)

E SUL

PROGETTO DI BILANCIO INTERNO DEL SENATO

per l'anno finanziario 1994 (Doc. VIII, n. 2)

Approvati dal Consiglio di Presidenza nella riunione del 7 aprile 1994

ONOREVOLI SENATORI. - Il bilancio interno del Senato per il 1994 e il rendiconto per il 1992 si presentano quest'anno all'esame della nostra Assemblea con un ritardo dovuto alla circostanza che, dalla data della approvazione del progetto di bilancio da parte del Consiglio di Presidenza ad oggi, è intercorsa la fine della XI Legislatura, con il conseguente rinnovo del Parlamento.

Per quanto concerne il livello della spesa, si deve osservare in primo luogo come essa è cresciuta negli ultimi anni oltre i tassi programmati di inflazione, avendo subito un incremento medio annuo di circa il 10 per cento - passando, per quanto riguarda il preventivo, dai 326 miliardi del 1989, ai 352 del 1990, ai 396 del 1991, ai 429 del 1992, ai 483 del 1993 e, infine, ai 534,8 del 1994 - superiore quindi all'andamento dell'inflazione, pari al 5,62 per cento medio nello stesso periodo. La tendenza appare tuttavia decrescente ed ha condotto nell'ultimo esercizio a diminuire sensibilmente la forbice con il tasso di inflazione: infatti l'aumento delle uscite registrate con i dati provvisori del conto consuntivo per il 1993, pari a 440,8 miliardi, è del 5,76 per cento, a fronte di un indice di aumento dei prezzi pari al 4,5 per cento nello stesso anno. Tale innalzamento corrisponde anche ad un ampliamento dei servizi resi dall'amministrazione e ai maggiori costi derivanti dal notevole allargamento degli spazi posti a disposizione dei senatori per un migliore svolgimento del loro lavoro. La chiusura delle due ultime legislature, inoltre, ha comportato un consistente accrescimento degli oneri per gli assegni vitalizi dei senatori, essendosi attuato un *turn-over* assai cospicuo, che, solò a seguito delle elezioni del 1994, ha coinvolto circa i due terzi della rappresentanza.

Quanto al citato ampliamento degli spazi, occorre ricordare che in pochi anni si è passati dai poco più di tre metri quadrati di spazio per gli studi a disposizione di ogni senatore agli attuali circa 15 metri quadrati: il che comporta non solo spese per l'acquisizione dei locali e per la loro sistemazione, ma anche oneri di natura corrente per la gestione dei palazzi e per la fornitura di servizi, nonchè per la loro custodia e vigilanza. Tra l'altro, nel corrente anno sono stati completati i lavori per la risistemazione delle aule e degli uffici delle Commissioni permanenti, il che ha rappresentato, ovviamente, una spesa di carattere straordinario di un certo rilievo. Analogamente rilevanti, e certamente ben più di quanto non sia la sistemazione delle Commissioni, saranno gli oneri per il trasferimento della biblioteca del Senato nell'edificio di piazza della Minerva. Tale trasferimento, che permetterà di dare più adeguata sistemazione all'immenso patrimonio bibliografico detenuto dal Senato e che consentirà auspicabilmente una sua più agevole consultazione da parte degli studiosi e del pubblico, viene attuato, tra l'altro, in un edificio collocato nelle vicinanze della biblioteca della Camera dei deputati.

Ulteriori oneri, che compaiono per la prima volta nel bilancio di quest'anno e che mancavano invece negli anni precedenti, discendono dall'intervento finanziario deciso dal Senato per stabilizzare il rapporto di lavoro del personale dei Gruppi parlamentari, nella consapevolezza che tale personale vada comunque tenuto distinto dal personale di ruolo del Senato: in mancanza di tale intervento detto personale, in costanza di un ampio rinnovamento della rappresentanza politica, sarebbe andato soggetto al rischio della perdita del posto di

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

lavoro. Il Consiglio di Presidenza della scorsa legislatura ha ritenuto che tale rischio non dovesse essere corso e, pertanto, ha provveduto ad adottare misure perchè si potesse arrivare al risultato di garantire una certa stabilità del rapporto di impiego.

Occorre aprire poi una breve parentesi circa la questione dei fondi di riserva. Posto che tradizionalmente nel bilancio del Senato detti fondi hanno una dotazione comparativamente più elevata rispetto a quella contenuta nel bilancio di altri enti pubblici, occorre tuttavia notare che gran parte dello stanziamento di quello relativo alle spese correnti verrà probabilmente utilizzata per il reintegro del fondo di solidarietà degli onorevoli senatori e per le spese relative al personale dei Gruppi. Tali nuovi oneri non costituiscono un aggravio netto per il bilancio del Senato: infatti, è stato compiuto un consistente sforzo per limitare le altre spese al fine di operare una compensazione onde contenere il più possibile incrementi nella dotazione del Tesoro, che, si deve ricordare, venne decurtata con la legge di assestamento dello scorso anno, proprio per rendere partecipe il Senato dello sforzo di contenimento della spesa pubblica richiesto a tutti gli italiani, e, dunque, per primo al Parlamento, che li rappresenta.

Passando a trattare delle spese relative all'Amministrazione del Senato, in primo luogo occorre ricordare come la politica del personale abbia avuto caratteri fortemente restrittivi. Infatti, nell'ultimo periodo si è attuato un sostanziale blocco del *turn-over*, non procedendosi al rimpiazzo dell'ingente numero di dipendenti collocati a riposo, valutabile complessivamente in circa il 10 per cento della forza-lavoro. Sempre in materia di personale, occorre inoltre ricordare che è stata recepita la recente legislazione in tema di restrizione della facoltà di ottenere il collocamento anticipato in quiescenza. Tale normativa, rendendo impossibile per parte del personale il collocamento anticipato a riposo e disincentivando economicamente per gli altri il trattamento pensionistico di anzianità, consentirà di stabilizzare il numero del

personale in servizio ancora per un ragionevole numero di anni. Pertanto, il contenimento quantitativo del personale manifesta lo sforzo dell'Amministrazione per far fronte all'accresciuta domanda di servizi limitando le maggiori spese. Si deve poi osservare che la tradizionale imparzialità del personale del Senato - la cui professionalità merita un giudizio molto positivo - consentirà di realizzare la fase di cambiamento in atto nel Paese, che non potrà prescindere, per trovare compiuta attuazione, da un nucleo burocratico che assicuri la corretta attuazione con imparzialità delle regole del gioco, consentendo così di attuare il cambiamento nella stabilità.

L'occasione dell'esame del bilancio interno costituisce poi sede tradizionale per valutare la funzionalità delle Commissioni e della istituzione Senato. In questo quadro occorre in primo luogo far presente come il Regolamento del Senato necessiti ormai di una revisione, tenendo conto del fatto che la modifica della legge elettorale non può non riflettersi sulle prassi e sulle procedure parlamentari. Conseguentemente, pur costituendo esigenza fondamentale quella di salvaguardare i diritti delle minoranze, occorrerà definire norme procedurali che consentano una maggior snellezza dei lavori sia in Assemblea sia in sede di Commissione, soprattutto al fine di rendere certi i tempi di esame dei vari provvedimenti, facendo sì che la dialettica che contraddistingue i reciproci rapporti tra Parlamento e Governo non sfoci in meri esercizi retorici, ma si traduca in decisioni concrete atte a migliorare il contenuto dei testi che vengono sottoposti alla deliberazione parlamentare.

Per quanto riguarda le osservazioni e gli spunti pervenuti dai Presidenti delle Commissioni permanenti, che sono stati ascoltati nella apposita riunione prevista dall'articolo 165, comma 1, del Regolamento, si possono segnalare numerosi tipi di questioni. Anzitutto, è emersa l'esigenza di un migliore coordinamento tra le sedute di Assemblea e quelle di Commissione, onde evitare ai senatori un continuo andirivieni che risulta oltremodo improduttivo e con-

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

sentire loro di valutare con piena responsabilità le decisioni che si vanno assumendo nelle diverse sedi, dando ad esse ragionata adesione o motivato rifiuto. Si tratta di un problema antico, ricollegabile a quello della attivazione anche al Senato dell'istituto delle sessioni. La questione è di particolare rilievo e indubbiamente attiene ad una razionalizzazione del lavoro parlamentare. La particolarità del nostro ordinamento, che rende sempre difficile la pratica attuazione di questa innovazione, deriva dalla sussistenza di un numero forse eccessivo di provvedimenti in corso di esame in Parlamento, il che porta alla moltiplicazione delle sedute e al loro sovrapporsi a carico delle due sedi istituzionalmente competenti, le Commissioni da un lato e l'Assemblea dall'altro.

Sempre nella medesima riunione è emersa l'esigenza di migliorare la dotazione strumentale delle Commissioni. Infatti, se è in tale sede che viene svolta sostanzialmente tutta l'attività istruttoria del lavoro legislativo e dove si pongono le basi dei testi che saranno successivamente approvati in Assemblea, allora è indispensabile che anche l'opera di questi collegi ristretti possa esser resa maggiormente efficace. Per questo, oltre a dotare le Commissioni di un congruo numero di personale di segreteria, è indispensabile anche potenziare le attività di documentazione che si riferiscono ai compiti delle Commissioni stesse.

A tale scopo l'Amministrazione del Senato dovrà affrontare la questione della riallocazione delle risorse esistenti al suo interno, al fine di spostare uomini e mezzi dalle attività di carattere amministrativo, verso quelle aventi diretta attinenza con il lavoro parlamentare di Assemblea, ma, soprattutto, delle Commissioni, anche per potenziarne la parte relativa alla documentazione.

In questo quadro, non si può che manifestare soddisfazione per la proposta recentemente concordata in via di massima dal Consiglio di Presidenza del Senato di avviare, con l'eventuale ausilio di una società esterna, una ricognizione dell'attività dell'Amministrazione stessa e prospettare una proposta di riorganizzazione di essa. Un

eventuale intervento dall'esterno non deve considerarsi lesivo delle capacità presenti all'interno dell'Amministrazione; anzi, si deve ritenere che proprio la valutazione compiuta da un soggetto esterno consenta di meglio valutare i problemi. Tra l'altro chi viene dall'esterno non è condizionato da fattori derivanti da conoscenze personali o storiche ed è quindi meglio in grado di elaborare proposte anche innovative.

È auspicabile che da tale studio (e soprattutto dall'impulso delle diverse componenti - dirigenziali e sindacali - dell'Amministrazione) che fa seguito ad un lungo periodo, di circa otto anni, nel quale non sono state adottate modifiche relativamente all'organizzazione dell'Amministrazione stessa, possano venire indicazioni efficaci e immediatamente attuabili. A puro titolo esplicativo si potrebbe procedere al riaccorpamento di uffici e servizi, soprattutto nel caso di alcuni tra quelli che sono stati più recentemente istituiti e che, alla luce dell'esperienza degli ultimi anni, non sempre hanno dimostrato la necessità del loro mantenimento. Inoltre, si deve notare come il ricorso alla gestione sperimentale da parte di terzi di alcuni servizi, come il caso del ristorante dei senatori e della mensa del personale, abbia sinora dato buona prova, consentendo di ridurre, talvolta anche in misura notevole, i costi di gestione e di recuperare personale da adibire ad altri compiti, tanto più, come detto, in un momento in cui occorre «economizzare» il più possibile sul personale stesso. Un simile approccio dovrebbe essere utilizzato, ad esempio, anche per i servizi di pulizia, destinando il personale ausiliario a compiti più qualificati.

Sempre in funzione di una redistribuzione del lavoro e di un accorpamento di funzioni variamente disperse, non si può non far riferimento all'opportunità di accorpare o coordinare alcuni compiti, che attualmente sono svolti in modo analogo sia alla Camera sia al Senato. Ad esempio, le attività di studio e documentazione - Servizi studi, Servizi del bilancio, Uffici di informazione parlamentare - potrebbero essere proficuamente svolte in sinergia,

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

realizzando una sorta di economia di scala, che consentirebbe di disporre quanto meno dei medesimi prodotti, con un sicuro risparmio di personale. Ma tale ipotesi potrebbe anche venire estesa ai centri elettronici e alle librerie parlamentari, la cui duplice presenza non sembra francamente giustificata e costituisce comunque un esempio di duplicazione superflua e fastidiosa per tutti i cittadini che necessitano di venire in possesso degli atti parlamentari della Camera e del Senato, con ricaduta negativa per l'immagine del Parlamento.

Un'altra esigenza emersa nella predetta riunione riguarda un forte potenziamento ed una velocizzazione di tutta l'attività di documentazione svolta sia sui singoli provvedimenti oggetto dell'esame parlamentare, sia a richiesta di singoli senatori. Occorre ricordare al riguardo che negli ultimi anni si è avuto un deciso potenziamento di tale tipo di attività, che potrebbe essere esteso, compatibilmente con gli investimenti possibili in termini di risorse umane e mezzi, a tutti i provvedimenti legislativi oggetto di esame, eventualmente privilegiando i decreti-legge, sia per la loro importanza sia per i tempi tecnici ravvicinati di esame. Sul punto, la richiesta di un ulteriore potenziamento è stata quasi unanime da parte di tutti i Presidenti di Commissione, anche perchè, a causa dell'elevatissimo numero di provvedimenti in discussione, a maggior ragione il singolo parlamentare deve avere a disposizione gli strumenti per poter decidere in tempi rapidi e in modo informato.

Altra questione, sia pure in parte connessa a quella precedente, è la richiesta di un deciso potenziamento di tutti gli strumenti informatici in termini sia di banche dati sia di modalità di espletamento del lavoro ordinario, al fine di migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'Amministrazione, che deve contemporaneamente ridurre i costi e migliorare la qualità del prodotto offerto in primo luogo agli utenti diretti, cioè ai parlamentari e, in secondo luogo, ai cittadini. A tal fine occorrerebbe potenziare la disponibilità in tempi reali delle informazioni e dei dati a disposizio-

ne del Senato, che dovrebbero essere diffusi a tutti gli uffici e servizi dell'Amministrazione, in modo da poterli mettere in grado di conoscere con tempestività ogni tipo di notizia, sia che provenga dall'esterno sia che venga elaborata all'interno dell'uno o dell'altro ramo del Parlamento. Infatti un certo grado di difficoltà operativa deriva anche dal fatto che molte volte un ramo del Parlamento non ha piena e immediata conoscenza di ciò che avviene nell'altro ramo. A tal riguardo sarebbe probabilmente opportuno pensare di superare l'attuale fase di mero dialogo tra i supporti informatici dei due rami del Parlamento per pervenire ad una situazione di tendenziale omologazione delle strutture esistenti. In tal modo, essendo l'utente il medesimo e prospettando quindi egli lo stesso tipo di esigenze, si potrebbe realizzare una sinergia con risultati sicuramente positivi, anche sotto il profilo del risparmio.

Con questo spirito, il Presidente della Commissione programmazione economica, bilancio, nel ringraziare il Collegio degli onorevoli senatori Questori della scorsa legislatura, che ha redatto il progetto di bilancio interno del Senato per il 1994 e il consuntivo del 1992 e gli onorevoli senatori Questori eletti nella XII Legislatura, che lo hanno confermato, dopo aver sentito, in una riunione svoltasi il 16 giugno 1994, i Presidenti delle Commissioni permanenti, delle cui osservazioni la presente relazione tiene conto, raccomanda all'Assemblea l'approvazione dei due documenti al suo esame, nella consapevolezza che essi rappresentano una fase transitoria e che nel corso della presente legislatura molto si potrà e dovrà fare per potenziare l'efficienza dell'Amministrazione del Senato per renderla più al passo con i tempi, con l'obiettivo di conferire sempre maggiore funzionalità all'istituto parlamentare, che rappresenta il cuore del sistema democratico.

BOROLI

*Presidente della Commissione
programmazione economica, bilancio*

