

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

Doc. VIII
nn. 1 e 2-A

Relazione del Presidente della Commissione Programmazione economica, bilancio

(ABIS)

Comunicata alla Presidenza il 30 aprile 1993

SUL

RENDICONTO DELLE ENTRATE E DELLE SPESE DEL SENATO

per l'anno finanziario 1991 (Doc. VIII, n. 1)

E SUL

PROGETTO DI BILANCIO INTERNO DEL SENATO

per l'anno finanziario 1993 (Doc. VIII, n. 2)

Approvati dal Consiglio di Presidenza nella riunione del 1° aprile 1993

ONOREVOLI SENATORI. - Il bilancio interno del Senato per il 1993 e il rendiconto per il 1991 costituiscono, secondo costume, il momento per mettere a punto quelli che possono sembrare i temi salienti della gestione di questa Amministrazione, una gestione che sta diventando sempre più complessa sia per l'oggettiva crescita del lavoro più propriamente politico, sia per il fatto che le strutture hanno ormai raggiunto una dimensione notevole.

1. Il progetto di bilancio

Quanto alle cifre esposte nel prospetto di bilancio, si nota una divaricazione tra gli andamenti al netto e al lordo dei fondi di riserva (rispettivamente categoria 19^a per il titolo I - spese correnti - e categoria 23^a per il titolo II - spese in conto capitale). La differenza sta nel fatto che il calcolo delle variazioni al netto appare sensibilmente inferiore rispetto a quello al lordo e in linea complessivamente con l'andamento dell'inflazione. Se le analoghe cifre vengono prospettate in termini lordi, si hanno invece tassi di crescita che si pongono abbastanza al di là del livello dei prezzi.

Tutto questo comincia a porre un problema di fondo: lo sforzo dell'Amministrazione dovrà essere quello di rendere sempre di più compatibile la gestione con le previsioni delle poste al netto dei fondi di riserva e vedere questi ultimi come poste cui si possa far ricorso solo per spese effettivamente eccezionali o comunque imprevedibili, così come avviene, per quanto concerne il bilancio dello Stato, per il fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine e il fondo di riserva per spese impreviste. Un'altra osservazione che si può svolgere al riguardo è che, pur nella consapevolezza

che il bilancio dell'Amministrazione è un bilancio giuridicamente di cassa, per cui il consuntivo assume un rilievo particolare data la coincidenza temporale e giuridica tra impegni e pagamenti, sembra opportuno adottare delle politiche che in qualche modo riducano l'avanzo di cassa riportato nei bilanci degli anni successivi. In tema di bilanci pubblici, infatti, è stato più volte sottolineato come l'avanzo di cassa non indichi una buona gestione, in quanto ciò sta a significare che una parte delle risorse a disposizione non viene utilizzata. La politica volta all'azzeramento tendenziale di tale avanzo deve essere comunque vista nella sua finalità principale, che è quella di trasferire progressivamente la riduzione di tale esubero in una minore domanda di fondi nei confronti del Tesoro. Appare infatti oltre tutto incongruo, in un periodo di forte tensione del bilancio e dei circuiti finanziari pubblici, chiedere risorse nella certezza che una parte, sia pure non cospicua, di esse non verrà fatta oggetto di spesa.

Rispetto al bilancio dell'anno 1992, nel corso della cui discussione si ebbero proposte e suggerimenti costruttivi ai fini di un utilizzo sempre più razionale delle risorse, il bilancio in esame, relativo all'esercizio 1993, e la annessa relazione dei senatori Questori, mostrano un quadro di realizzazioni che ovviamente non può non presentare aspetti variegati.

Alcuni impegni sono stati mantenuti. È d'uopo sottolineare come nota positiva il fatto che il Senato sia una delle poche amministrazioni che sia riuscita a rispettare quel blocco del *turn-over* del personale che rappresenta non solo una condotta doverosa nella presente fase di sforzo complessivo per ridurre il *deficit* del bilancio dello Stato, ma appare altresì un fatto non discrezionale

se si considera la lettera e il senso della complessa manovra di finanza pubblica che il Governo e il Parlamento hanno varato nella scorsa sessione di bilancio. La politica di blocco del *turn-over* va poi apprezzata in maggior misura se si considera che contestualmente si sono avuti sia un ampliamento dei servizi, sia un'acquisizione di spazi da parte del Senato (fatto, questo, che ha richiesto utilizzo del personale), sia un andamento oggettivamente complesso degli stessi lavori politico-parlamentari, il che ha creato le condizioni per una gestione particolarmente complicata anche di quella che poi è la normale attività del Senato. Va anche tenuto conto infine della diminuzione netta del numero del personale di ben 77 unità, dovuta a collocamenti a riposo, il che ha portato ad una contrazione della consistenza complessiva degli organici percentualmente di grande rilievo.

2. Il funzionamento dell'istituzione

Questo discorso porta ad analizzare alcuni aspetti degni di menzione del funzionamento della istituzione Senato. Nel corso della tradizionale riunione dei Presidenti delle Commissioni parlamentari, che costituisce, oltre che un preciso obbligo previsto dal Regolamento del Senato, l'occasione per raccogliere le indicazioni che vengono da una parte qualificata dell'utenza dei servizi offerti dall'Amministrazione, ossia i Presidenti delle varie Commissioni permanenti e delle Giunte, si è riconosciuto che, pur di fronte alle richiamate, accresciute complessità e difficoltà delle modalità con cui si è esplicato il lavoro politico-parlamentare presso questa Camera, la risposta delle strutture è stata soddisfacente, all'altezza quindi della tradizione che il Senato presenta sotto tale riguardo.

Ciò non ha impedito ovviamente la segnalazione di alcune questioni che possono essere oggetto di una maggiore attenzione. Un primo punto si è posto per quanto concerne la recente decisione sperimentale, adottata all'unanimità dalla Conferenza

dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, di riservare, sul modello già adottato dalla Camera dei deputati, all'Assemblea le sedute antimeridiane e alle Commissioni le sedute pomeridiane. Sotto questo riguardo, si deve onestamente riconoscere che le lamentele sono state abbastanza generalizzate sotto molti profili.

Anzitutto, si è posto il problema tutto governativo di garantire, in un contesto che ha visto una seria riduzione del numero dei Sottosegretari, un'adeguata presenza in ben 27 Commissioni permanenti tra Camera e Senato, cui vanno aggiunte poi le Commissioni bicamerali e le Giunte, dal momento che questi organismi si riuniscono in orari grosso modo coincidenti. Un altro profilo per il quale la decisione ha destato perplessità nei suoi risvolti operativi riguarda il fatto che lo stesso personale delle Commissioni è chiamato ad uno sforzo maggiore di presenza (e quindi lavorativo) dovendo garantire l'offerta dei servizi non solo nelle ore immediatamente precedenti, coincidenti e susseguenti la seduta, ossia nel pomeriggio, ma anche nella stessa mattinata, tra l'altro con un addensarsi di necessità di presenza proprio nelle ore che tradizionalmente sono destinate alla pausa, dal momento che, nel tempo antecedente la seduta, maggiore è lo sforzo organizzativo. Un terzo profilo che è venuto in considerazione ha riguardato la circostanza per cui di fatto le Commissioni si riuniscono esclusivamente nei due pomeriggi di martedì e di mercoledì, con un aumento anomalo dell'onere lavorativo in tali due giorni.

Vero è pure che, nell'esaminare la complessa questione, che presenta delicati profili operativi, occorre pur sempre tener conto del fatto che l'utilizzo sempre più frequente negli ultimi tempi dello strumento della richiesta di verifica del numero legale in Assemblea ha costituito un fattore oggettivo per prevedere riunioni dell'Aula nei momenti di massima affluenza e presenza in Senato dei parlamentari e per non consentire che le Commissioni possano riunirsi in coincidenza con i lavori dell'Assemblea. D'altra parte, dietro la decisione di riservare le sedute antimeridiane all'As-

semblea vi è stata anche l'esigenza di tener conto dei lavori delle Commissioni bicamerali e in particolare di quella per le riforme istituzionali, la cui attività ha rappresentato negli ultimi tempi uno dei passaggi cruciali del lavoro legislativo del Parlamento nel suo complesso.

Rimane sullo sfondo poi l'esigenza, di fatto mai soddisfatta, anche per il proliferare di decreti-legge e per l'insorgere dell'esigenza di dibattiti politici non programmati né spesso programmabili in precedenza, di riservare una settimana al mese all'attività non legislativa dei parlamentari, con il divieto di tenere seduta in qualunque sede. Va da sé che una richiesta di questo tipo può essere corrisposta solo a condizione che nelle restanti tre settimane l'impegno legislativo dei parlamentari abbia inizio sin dal lunedì pomeriggio, per terminare il venerdì mattina.

Sempre nella predetta riunione dei Presidenti di Commissione è emerso il problema di una più accurata gestione soprattutto del personale ausiliario. Al riguardo, bisogna tener conto del fatto che da un lato vi sono stati numerosi pensionamenti, dall'altro ha agito anche in questo settore il citato blocco del *turn-over* e in ultimo si sono ampliati gli spazi a disposizione del Senato, il che ha comportato un aumento della necessità di avere a disposizione personale di tale carriera. Ciò ovviamente non elude il problema posto dai Presidenti, cioè che, soprattutto nei giorni di riunione delle Commissioni e quindi nel palazzo che alloggia queste ultime, si proceda non solo ad un robusto rinforzo quantitativo del personale addetto, ma anche a controlli sulla qualità del servizio espletato, in maniera che vengano garantiti determinati *standard*, che non possono essere se non quelli elevati cui la tradizione del Senato ha da tempo abituato.

Un'ultima annotazione riguarda il fatto che il Servizio delle Commissioni deve essere potenziato soprattutto a livello di consulenza documentativa. Con questo si entra in un problema più generale, che riguarda la valutazione e la gestione degli effetti del blocco del *turn-over* del persona-

le. Infatti, proprio nel momento in cui non si procede a nuove assunzioni e contestualmente - come dianzi rilevato - crescono le difficoltà del lavoro parlamentare, diventa imperativo categorico utilizzare meglio le risorse umane a disposizione e quindi introdurre quegli elementi di flessibilità anche tra Servizi che permettano di concentrare l'offerta del prodotto dell'Amministrazione del Senato sui picchi di domanda espressa dall'utente-parlamentare. A tal riguardo, appare sicuramente congruo discutere anche il problema della informatizzazione. I rilevanti investimenti che sono stati fatti e che proseguiranno nei prossimi anni non possono non essere visti anche nell'ottica di ridurre - tra l'altro - la quantità di personale di alcuni Servizi, ad esempio di carattere amministrativo, che non possono non trarre benefici organizzativi dalla maggiore e migliore disponibilità di apparecchiature elettroniche. Si tratta peraltro di un discorso che deve essere ripreso anche sotto il profilo della riduzione tendenziale dei costi, per quanto concerne ad esempio la minore produzione di carte e quindi la riduzione delle spese tipografiche.

Il concetto di base è dunque abbastanza semplice: rimanendo alla questione del personale, esso va gestito in termini di maggiore flessibilità tra Servizi, per una sua concentrazione nei posti in cui si tratta di allineare offerta e domanda di prestazioni lavorative, il che richiama il discorso di un deciso recupero di produttività. Sotto tale aspetto non può che essere espresso un plauso nei confronti di ogni intento da parte dell'Amministrazione di modificare gradualmente la gestione del personale secondo criteri di maggior rigore, in un contesto in cui complessivamente il Senato tutto non deve mancare di esprimere il proprio convinto consenso nei confronti di un'operazione di questo tipo. Un'operazione, questa, che ovviamente non può non avere i caratteri della gradualità, così come impone ogni svolta diretta ad assicurare un uso doverosamente più efficiente di risorse quantitativamente stabili per bisogni in crescita. Occorre poi tener anche conto del fatto che, come è stato rilevato nella già

citata riunione dei Presidenti delle Commissioni permanenti, il processo di unificazione europea postula un oneroso intervento di riqualificazione del personale sia per accrescerne le conoscenze linguistiche, sia per realizzare interscambi che permettano di meglio conoscere le esperienze degli altri Parlamenti nazionali e di quello comunitario.

3. Linee di contenimento della spesa

In gran parte, le osservazioni sopra svolte colgono anche l'obiettivo di presagire linee di contenimento della spesa. Sembra opportuno al riguardo ribadire la necessità di evitare il più possibile sopralluoghi e viaggi all'estero da parte di Commissioni per indagini conoscitive, essendo del tutto idoneo allo scopo di avere informazioni e dati il ricorso allo strumento dell'audizione di esperti.

In tema di riduzione dei costi permane poi tutta la validità del suggerimento già fornito nella relazione dello scorso anno, circa una decisa svolta dell'organizzazione dei Servizi nel senso di accorpate tutto ciò che è possibile con le analoghe strutture della Camera dei deputati: il discorso riguarda essenzialmente le attività di studio e documentazione, nonché quelle riferite alle informazioni parlamentari. Sotto tale profilo è necessario quindi superare le pur naturali resistenze che si potrebbero avere, anche per retaggi culturali che debbono comunque essere resi più elastici rispetto alle esigenze in continuo cambiamento nel senso di una maggiore funzionalità con un minor costo.

Quest'ultimo obiettivo va poi perseguito mediante decisi investimenti, già richiamati, nel settore della informatizzazione. Ugualmente non occorre abbandonare la linea, che pure è stata suggerita l'anno scorso, di evitare inutili sprechi non tanto nell'acquisizione di spazi nuovi, che anzi sono sempre utili, quanto nelle opere di arredo e di ristrutturazione dei locali, che devono essere ispirate, più che a un criterio di pomposa presentazione sul piano estetico, a esigenze dettate soprattutto dalla

funzionalità. Quella stessa funzionalità che appare molto carente ancora in alcuni punti nevralgici di questa Amministrazione, come per quanto concerne alcune Commissioni, che attendono ancora una sistemazione dei propri locali. Nel corso della più volte citata riunione dei Presidenti delle Commissioni permanenti è stato formalmente proposto da parte del Presidente della 10^a Commissione di operare una divisione per palazzi tra Commissioni e Gruppi parlamentari, secondo quanto avviene presso l'altro ramo del Parlamento, al fine di destinare l'intero palazzo Carpegna alle Commissioni. In risposta a tale proposta tuttavia sono state evidenziate le necessità di contiguità con la sede dell'Assemblea di entrambi i citati organismi.

Il tema della maggiore funzionalità delle aree gestite dal Senato deve essere sviluppato essenzialmente per mettere il senatore nella condizione di avere uno spazio a disposizione onde poter svolgere i compiti più semplici che si richiedono ad un parlamentare. La produttività del lavoro del senatore è quindi un obiettivo che va perseguito con forza, anche per stabilire quel rapporto di confortevolezza con l'Amministrazione che appare uno degli aspetti da curare con maggiore attenzione se si intende creare un'efficiente condizione di lavoro.

Un ultimo punto da ribadire riguarda la necessità di evitare ulteriormente la proliferazione di unità operative, servizi e strutture burocratiche, laddove rimane l'esigenza, già prospettata l'anno scorso, di rivedere l'attuale organizzazione al fine di accorpate - quindi riducendone il numero - strutture dalle competenze similari.

* * * *

Traendo le conclusioni, non si può non partire dalla constatazione che il momento complessivo del Paese richiede una politica di rigore finanziario. È questo il programma anche del nuovo Governo che sta nascendo in questi giorni e pertanto la questione non può non riguardare anche l'Amministrazione del Senato.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tutto questo significa che occorre gestire al meglio le risorse di mezzi e di personale a disposizione, che non possono essere incrementate. Per questo obiettivo appare indispensabile cominciare ad adottare una politica di individuazione di finalità di medio periodo, alle quali commisurare determinati programmi finanziari. Se questo si richiede allo Stato nel suo complesso, non si vede come non possa essere almeno sperimentato per un'Amministrazione tutto sommato limitata nelle dimensioni, come quella del Senato. Programmazione delle risorse dunque e programmazione delle spese, per evitare che si verifichino quelle anticipazioni o quegli slittamenti tra esercizi che rischiano di non essere coerenti rispetto agli obiettivi di funzionalità e di creare condizioni di particolare pressione finanziaria negli esercizi in cui si vengono ad accumulare le spese. Una massiccia politica di investimenti, come quella che è in corso in questa Amministrazione e quale è indubbiamente necessario incrementare nei prossimi anni, ha un senso però solo se ha come risultato una riduzione e una

riqualificazione della spesa, anche al fine di offrire migliori servizi con crescente produttività. Solo in tal senso può trovare giustificazione un tasso di incremento delle spese che si colloca per adesso al di là del tasso di inflazione programmato: quindi, come sforzo finanziario di una fase che si tradurrà in risultati di particolare efficienza e contenimento della spesa nella fase successiva.

Con questo spirito il Presidente della Commissione programmazione economica, bilancio, nel ringraziare il Collegio degli onorevoli senatori Questori che ha redatto il progetto di bilancio interno del Senato per il 1993 e il consuntivo del 1991 e i Presidenti delle Commissioni permanenti, riunitisi mercoledì 28 aprile 1993, delle cui osservazioni ha tenuto conto nella presente relazione, raccomanda all'Assemblea l'approvazione dei due documenti al suo esame.

ABIS

*Presidente della Commissione
programmazione economica, bilancio*