

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

**Doc. VIII  
nn. 7 e 8-A**

## **Relazione del Presidente della 5<sup>a</sup> Commissione permanente (Programmazione economica, bilancio)**

(COVIELLO)

**Comunicata alla Presidenza il 28 luglio 1999**

SUL

**RENDICONTO DELLE ENTRATE  
E DELLE SPESE DEL SENATO  
per l'anno finanziario 1997 (Doc. VIII, n. 7)**

E SUL

**PROGETTO DI BILANCIO INTERNO DEL SENATO  
per l'anno finanziario 1999 (Doc. VIII, n. 8)**

*Approvati dal Consiglio di Presidenza nella riunione del 15 luglio 1999*

ONOREVOLI SENATORI. - La presentazione del bilancio del Senato si svolge contestualmente al dibattito su importanti questioni che portano novità rispetto allo scenario nazionale e internazionale dello scorso anno: la verifica politica in sede parlamentare sul lavoro del Governo, la discussione sulla parità scolastica, il dibattito sulla giustizia, la realizzazione dell'Unione economica e monetaria, l'impostazione della manovra di finanza pubblica per i prossimi anni secondo i criteri della recente legge n. 208 del 1999 di riforma della legge n. 468 del 1978.

Con questa riforma si amplia il contenuto della legge finanziaria e si escludono dalla sessione di bilancio i «collegati» che concernono le riforme settoriali, senza ricadere negli stessi errori di un tempo.

Il controllo sulle norme di spesa è divenuto più rigoroso da parte dell'Assemblea. Ma anche i poteri attribuiti al Presidente del Senato consentono un maggior controllo sull'ammissibilità delle norme, sotto il profilo dell'estraneità per materia, relative ai provvedimenti di finanza pubblica.

Sul piano sostanziale, le principali innovazioni sono contenute nel Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2000-2003, all'esame del Senato.

Il Documento segna una svolta di rilievo, perché prevede da una parte il raggiungimento, a legislazione vigente, del pareggio di bilancio per l'anno 2003 e, dall'altra, non ricorre ad aumenti della pressione tributaria, ma trasferisce risorse finanziarie dalle spese correnti a quelle per investimenti.

Il Parlamento si sta impegnando su importanti riforme dell'assetto istituzionale nazionale, in concomitanza con il rafforzamento del potere decisionale del Parlamento europeo e dell'Esecutivo comunitario. Ciò prelude a ulteriori passi avanti nell'integrazione politica dell'Europa e impone

quindi all'Italia il consolidamento dei risultati raggiunti e il rispetto dei nuovi indirizzi formulati.

In questo anno dunque il lavoro del Senato è stato intenso: lo è stato quello dell'Assemblea con un numero rilevante di sedute; lo è stato quello delle Commissioni, sempre più chiamate al lavoro di approfondimento tecnico-legislativo, ma anche al varo di norme in sede legislativa.

L'esame dei documenti di rendiconto per l'anno finanziario 1997 e del bilancio di previsione interno per l'anno 1999 confermano la consueta politica effettuata dall'Amministrazione del Senato di attento controllo della spesa. L'anno finanziario 1997 s'è chiuso con un avanzo di gestione di circa 68 miliardi di lire, pari cioè a circa il 10 per cento delle entrate accertate e a circa l'11 per cento delle uscite effettive. Il complesso delle entrate ha superato dello 0,27 per cento le previsioni, mentre dalla parte delle uscite si è registrata una differenza del 10,17 per cento degli stanziamenti previsti, mostrando comunque una diminuzione rispetto all'esercizio precedente.

Sul progetto di bilancio, si da volentieri atto dello sforzo compiuto per assicurare il miglioramento delle condizioni di lavoro dei Senatori, in considerazione del previsto incremento dell'attività parlamentare.

Il tutto è ben evidenziato nella relazione dei Senatori Questori.

In tale ambito, nella riunione dei Presidenti delle Commissioni permanenti si è espressa senz'altro soddisfazione per gli interventi attuati nel corso del 1998 per completare alcuni progetti finalizzati ad ampliare gli spazi a disposizione del Senato e, conseguentemente, sistemare in modo più adeguato gli uffici dei Senatori e dei Gruppi parlamentari; pregevole è il miglioramento dei servizi attraverso i collegamenti con il sito *Internet* del Senato, l'inserimento *on-li-*

ne della rassegna stampa quotidiana e, più in generale, la ristrutturazione *in itinere* del sistema informativo.

Apprezzata è la decisione di rendere stabile la previsione di un *budget* per le Commissioni permanenti, aumentato da 100 a 110 milioni di lire. Occorre tuttavia segnalare che, per rendere effettivamente più agevole lo svolgimento delle funzioni parlamentari conoscitive, ispettive e di controllo, è necessario realizzare una svolta importante sul piano procedurale, al fine di rendere effettiva l'autonomia anche dal punto di vista contabile delle Commissioni stesse nell'utilizzo di tali fondi, consentendo alle Commissioni una loro parziale utilizzazione per consulenze specifiche.

Lo scorso anno abbiamo condiviso la decisione di monitorare alcune leggi che hanno segnato il dibattito sugli incentivi alla promozione economica industriale. L'intenzione dei Senatori Questori di proseguire l'esperienza del ricorso a studi e consulenze esterne per l'analisi dell'impatto di alcune leggi di particolare rilievo e proprio l'eventualità del passaggio da una fase di sperimentazione ad un regime di monitoraggio ordinario, richiedono oggi la definizione di un *iter* per selezionare le leggi sulle quali richiedere tale consulenza. Occorre perciò coinvolgere le Commissioni di merito e prevedere quindi la loro partecipazione, sia nella fase di selezione dei temi sia in quella dell'apprezzamento dei lavori svolti.

Quanto alle linee direttrici della riforma dell'Amministrazione, che quest'anno costituiscono parte preponderante nella relazione dei Senatori Questori, premetto che non abbiamo potuto ancora discutere e approfondire la proposta. Ritengo tuttavia opportuno anticipare qualche valutazione di merito, allo scopo di rafforzare il processo riformatore che si è positivamente avviato dopo una stasi quasi trentennale, e contribuire alla formazione di una struttura amministrativa sempre più all'altezza dei compiti che il Senato dovrà svolgere nell'immediato e in un futuro non lontano.

Il disegno proposto di modernizzazione delle strutture del Senato parte dalla constatazione di un palese squilibrio nel perse-

guimento dei principi della flessibilità e dell'efficienza. Mentre non può non apprezzarsi il richiamo al rispetto delle regole procedurali tipiche di un istituto pubblico i cui oneri sono a carico della collettività, non sembra abbastanza chiara la scelta dei criteri ai quali improntare l'organizzazione della struttura e la formazione delle risorse umane. Al riguardo, occorre grande attenzione al rischio che la flessibilità, coniugata alla velocità di risposta dell'apparato, impedisca il formarsi delle necessarie specializzazioni.

Il nuovo organigramma proposto, e da molti di noi visionato solo informalmente, anche se presenta miglioramenti rispetto alle precedenti versioni, non ci sembra caratterizzato da scelte che privilegiano adeguatamente l'area parlamentare, e per essa le strutture sia di segreteria che di documentazione. Le aree dei Servizi parlamentari, invece, proprio conformemente a quanto sostenuto nella relazione, dovrebbero assumere un'importanza prioritaria, essendo destinate ad assicurare che i senatori possano svolgere al meglio il loro mandato, legato quasi esclusivamente all'attività parlamentare in senso proprio. In particolare l'area di resocontazione e informazione istituzionale dovrebbe essere organicamente collegata all'area parlamentare, soprattutto per il Servizio informazioni e comunicazione, così come l'area delle relazioni internazionali, per la loro specificità, andrebbe raccordata al Servizio delle Commissioni, in particolare alla Giunta per gli affari europei e alla Commissione affari esteri.

L'area della documentazione poi, in particolare, non è riassorbibile in quella generica prevista per tutti i Servizi parlamentari, ma richiede un'attività di addestramento e specializzazione, che non sempre si concilia con le ipotizzate flessibilità. Se economie debbono essere previste, come è giusto che sia, si può sicuramente meglio lavorare per semplificare l'area amministrativa, che è quella in cui va avviata una decisa scelta di *outsourcing*. Eventualmente, ci si può orientare verso la configurazione delle strutture parlamentari per aree tematiche, all'interno di ciascuna delle quali

coniugare attività segretariali e documentative.

Come per ogni efficace riforma organica, è necessario individuare un'idea di base. Nella fattispecie, essa non può che consistere in un deciso investimento nelle strutture parlamentari in tutti i loro aspetti. Ciò non solo come obiettivo in sé, ma anche per l'indubbio collegamento fra configurazione sempre più bipolare del quadro politico ed il maggior peso delle strutture funzionali del Parlamento. In questo senso si consentirà a tutte le forze politiche di svolgere al meglio il proprio lavoro, legislativo ed ispettivo, in particolare quelle d'opposizione, che hanno difficoltà di accesso all'apparato governativo.

È questa l'esperienza dei sistemi bipolari sotto tale riguardo e questo deve essere l'obiettivo di fondo di una riforma come quella in atto, che non può perdere l'occasione di cogliere le esigenze che provengono dal contesto più generale in cui si collocano le Assemblee legislative. Oltretutto, il lento spostamento dell'attività parlamentare dalla legislazione diretta e minuziosa all'attività consultiva e di controllo - anche qui in coerenza con un'evoluzione del sistema in senso maggioritario e bipolare - rende ancora più evidente l'esigenza di prevedere adeguate strutture di ricerca e supporto tecnico in Parlamento. Ciò è particolarmente necessario per due aree: quella degli affari comunitari e quella della finanza pubblica. La prima risente inevitabilmente del processo di integrazione europea; la seconda è legata in primo luogo all'attenzione che, per loro natura, rivestono le questioni finanziarie ed in secondo luogo all'imminente ampliamento del ciclo decisionale della finanza pubblica che, con la presentazione dei prossimi provvedimenti collegati al 15 novembre, rischia di interessare gran parte dell'anno. Ciò non significa la creazione di apparati parlamentari dalle dimensioni di quelli governativi, il che oltretutto sarebbe estremamente costoso e in qualche modo non realizzabile per l'assenza di compiti gestionali diretti, ma implica che nelle Camere siano presenti strutture ben attrezzate, in grado anzitutto di produrre direttamente

servizi di supporto e di documentazione, e inoltre di tenere criticamente rapporti con i centri qualificati del mondo esterno, i cui prodotti debbono essere valutati e orientati per dimensionarli sull'utente parlamentare di riferimento. È da sottolineare che il Servizio del bilancio negli ultimi anni ha perso un consistente gruppo di funzionari, anche a livello dirigenziale, non sostituiti e che non sarà recuperato all'efficienza con l'assunzione di nuovi funzionari fino alla loro piena integrazione nella struttura.

Altre questioni di minor peso riguardano il numero forse eccessivo dei livelli gerarchici prospettati per la carriera direttiva nel corso del dibattito sulla riforma dell'Amministrazione; in secondo luogo, l'esigenza di una equilibrata introduzione degli elementi meritocratici - oltretutto in contraddizione con il proposto sganciamento degli incarichi dalla progressione di carriera - ma anche la difficoltà di realizzarla in assenza di una chiara indicazione preliminare dei criteri quantitativi e qualitativi di selezione, e comunque, in un contesto di forte contiguità del lavoro amministrativo con l'utenza politica. Da ultimo, la realizzazione di corsi di aggiornamento per il personale, di cui si condivide l'importanza, non può essere assicurata in costanza di organici estremamente ridotti, pur considerando i concorsi banditi. L'augurio è pertanto che l'obiettivo di rafforzamento dell'area parlamentare e di documentazione condizioni anche il criterio di assegnazione di quanti di qui a poco risulteranno vincitori dei concorsi in via di espletamento. Considero indispensabile, in particolare, un rafforzamento dell'area «finanza pubblica», che presenta un sotto-dimensionamento incomprensibile rispetto alle esigenze.

Condivisibili sono l'istituzione di nuovi servizi per l'attività parlamentare, riguardanti il controllo di qualità applicato alla legislazione e il monitoraggio sull'attuazione delle leggi, così come di quelli concernenti il controllo di gestione nell'azione amministrativa nonchè le proposte di riqualificazione del personale ausiliario - anche in connessione con l'attuazione del

decreto legislativo n. 626 del 1994 - e del personale impiegatizio.

Sono tuttavia necessari ulteriori informazioni e chiarimenti sull'ipotesi di definire nuove figure professionali più attinenti all'evoluzione degli strumenti tecnologici e di ricorrere a forme di collaborazione con esperti nel campo tecnico-amministrativo di elevata specializzazione.

Va accolta senz'altro con favore la volontà di recepimento delle norme in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro per la tutela della salute, quale bene fondamentale costituzionalmente garantito. Si tratta, tra l'altro, di un settore in cui la Camera dei deputati sta agendo da tempo e in maniera fattiva. Le difficoltà segnalate nella relazione troveranno certamente una graduale soluzione, così come le misure ipotizzate sono idonee ad avviare un concreto recepimento della normativa. Talune norme sono tuttavia destinate a rimanere inattuato in mancanza del necessario stanziamento di risorse finanziarie. Parimenti, la mancata previa nomina degli addetti alla sicurezza, scelti tra i componenti della carriera ausiliaria, da avviare alla partecipazione degli appositi corsi di formazione per le squadre di primo intervento antincendio, comporta probabilmente un onere forse eccessivo e non è conforme con quanto previsto dal citato decreto legislativo.

L'obiettivo di promuovere l'immagine all'esterno dell'Amministrazione del Senato risponde certamente sia all'esigenza del miglioramento del rapporto con la società civile, sia alle crescenti richieste di informazione da parte dei cittadini e degli elettori, con lo scopo specifico di avvicinare le istituzioni parlamentari nella vita quotidiana del Paese. A tal riguardo, il potenziamento dell'Ufficio stampa del Senato non può rispondere compiutamente a tali finalità, se non sarà tenuto a disposizione anche delle Commissioni parlamentari.

Le indicazioni quantitative contenute nel progetto del bilancio interno per il 1999 evidenziano un incremento delle entrate dell'1,97 per cento, nell'ambito delle quali la dotazione ordinaria aumenta del 3,59 per cento. Aggiungendo alle entrate l'importo

del fondo iniziale di cassa, l'incremento raggiunge il 4,16 per cento, pari all'aumento previsto nel bilancio triennale.

Le spese evidenziano un incremento del 3,62 per cento (al lordo degli accantonamenti per i fondi di riserva) mostrando un *trend* compatibile con le risorse disponibili. A tale incremento concorre in misura preponderante la categoria «acquisto beni di consumo e di servizi, assicurazioni, manutenzioni, informatica e servizi di ristoro» che aumenta del 13,54 per cento; in tale categoria la voce prevalente è relativa all'acquisto di beni di consumo e servizi che impegna quasi il 60 per cento delle disponibilità totali della categoria. Nel suo ambito gli incrementi principali riguardano i servizi informatici, a dimostrazione dell'intento dell'Amministrazione di proseguire nella politica di innovazione tecnologica per aumentare il rapporto tra spese effettuate e risultati ottenuti; si segnalano poi l'aumento delle spese telefoniche del 50 per cento, dovuto essenzialmente alla decisione di estendere alle telefonate extraurbane l'uso illimitato del codice telefonico di ciascun parlamentare, l'aumento del 233 per cento del noleggio di autovetture, in seguito alla dismissione di automobili del Senato, la variazione del 20 per cento dell'onere per trasporti e facchinaggio, la variazione dell'11,11 per cento per gli strumenti di riproduzione e microfilmatura, la diminuzione del 9,48 per cento della spesa per strumenti di riproduzione documenti ed il contestuale aumento del 32 per cento dell'onere per il noleggio di tali attrezzature.

All'incremento della predetta categoria ha concorso la politica di ampliamento degli spazi a disposizione, obiettivo richiesto anche attraverso degli ordini del giorno presentati nel corso dell'esame del bilancio interno per il 1998; in particolare, si possono menzionare l'apertura del Palazzo di Piazza delle cinque lune, il rinnovo del contratto di affitto a condizioni vantaggiose dell'ex Albergo Bologna, l'avvio dei lavori per lo spostamento da Palazzo Giustiniani dei locali dell'archivio legislativo.

Relativamente alle altre categorie di spesa, si evidenziano un incremento del 10,01

per cento per «relazioni esterne, cerimoniali, rappresentanze», dell'1,97 per cento per la voce «Senatori ed ex Senatori» nell'ambito della quale la misura dell'indennità parlamentare aumenta dell'1,33 per cento e la diaria del 2,33 per cento; un incremento del 2,86 per cento per la voce personale in attività e in quiescenza e del 28,57 per cento per la categoria «attività di indagine, controllo e di verifica», per consentire da una parte alle Commissioni d'inchiesta di disporre di risorse finanziarie definite e dall'altra alle Commissioni permanenti e alle Giunte di continuare a destinare una somma definita alle attività conoscitive, proseguendo l'esperienza già realizzata lo scorso anno. La categoria relativa a studi, ricerche e documentazione è stata ridenominata per consentire l'inserimento di un nuovo capitolo dedicato alle attività di comunicazione e informazione e rispondere all'esigenza di promuovere l'immagine del Senato verso il mondo esterno e la pubblica opinione; per tale categoria si prevede un aumento del 25,58 per cento.

Nell'ambito delle spese di investimento si segnala un aumento delle spese per opere immobiliari e impianti pari al 4,65 per cento e la diminuzione della maggior parte dei capitoli relativi all'acquisto di beni strumentali con l'eccezione degli strumenti informatici e della voce «altri beni mobili».

L'esame delle singole poste di bilancio mostra che presentano un tasso di crescita consistente la voce relativa alle relazioni esterne, inclusa nella categoria 1, con un aumento di circa il 10 per cento, le voci relative al personale a contratto a tempo determinato e indeterminato, con incrementi

rispettivi di 600 e 500 milioni di lire; in questo comparto vale la pena di segnalare l'esigenza di un loro contenimento, anche in considerazione di quanto è stato detto con riferimento al potenziamento dell'Amministrazione del Senato.

Aumenti consistenti mostrano inoltre la voce relativa alle pubblicazioni periodiche e speciali (+ 40 per cento), quella relativa alla posta pneumatica (+ 180 milioni), la voce relativa all'acquisto di programmi informatici (+ 187 per cento) e all'assistenza tecnica (+ 50 per cento).

Da molte parti si segnala lo scadimento dei servizi di ristoro e del servizio *buvette*, i cui costi oltretutto aumentano nel complesso del 27 per cento. Molti colleghi Senatori hanno chiesto una più puntuale attenzione su questi servizi, il cui affidamento all'esterno richiede prima il confronto concorrenziale e poi il monitoraggio puntuale mediante verifiche sulla qualità e sui costi. Viene da più parti suggerita l'istituzione di una commissione specifica, che attui i controlli e suggerisca adeguamenti di qualità ai Senatori Questori.

La ristrettezza dei tempi a nostra disposizione per l'esame dei documenti di bilancio, dovuta alla concomitanza della discussione di importanti questioni politiche, mi ha impedito una disamina più approfondita, che auspico possa trovare ulteriori sedi di discussione e di verifica, soprattutto per quanto concerne la riforma dell'Amministrazione.

COVIELLO

*Presidente della Commissione  
programmazione economica, bilancio*



