

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

**Doc. VIII
nn. 9 e 10-A**

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

(COVIELLO)

Comunicata alla Presidenza il 5 dicembre 2000

SUL

RENDICONTO DELLE ENTRATE E DELLE SPESE DEL SENATO

per l'anno finanziario 1998 (Doc. VIII, n. 9)

E SUL

PROGETTO DI BILANCIO INTERNO DEL SENATO

per l'anno finanziario 2000 (Doc. VIII, n. 10)

Approvati dal Consiglio di Presidenza nella riunione del 5 ottobre 2000

ONOREVOLI SENATORI. - Il progetto di bilancio in discussione riguarda, come è noto, l'ultimo esercizio finanziario completo della legislatura in corso; pertanto il dibattito ci dà l'occasione, al di là dell'analisi delle poste finanziarie, per una riflessione sui risultati del lavoro svolto nella gestione e nella modernizzazione dell'Amministrazione perseguita in questa legislatura, collegata anche alla più complessiva azione di riforma delle strutture finanziarie e burocratiche dello Stato intrapresa dai Governi di centro-sinistra.

Signor Presidente, Signori Senatori, è a voi ben noto che negli ultimi anni si è prodotto un profondo mutamento dello scenario economico, con il completamento del difficile percorso di risanamento finanziario e con l'adesione del nostro Paese all'Unione monetaria europea. In questo periodo abbiamo varato significative riforme, quelle che ci hanno più impegnato sono la definizione del nuovo assetto della pubblica amministrazione, imperniato sulla semplificazione e sul decentramento di funzioni, e la nuova disciplina sulla regolazione dei mercati. Queste stesse norme ci hanno sollecitato a ricercare un diverso ruolo del Senato, maggiormente centrato sulle funzioni di indirizzo e di controllo, da associare anche al mutamento dello scenario istituzionale in senso maggioritario e bipolare.

In questa ultima fase stiamo completando importanti riforme, quali quella sul federalismo, il progetto di revisione delle istituzioni dell'Unione europea e la nuova disciplina dell'organizzazione del Governo, che si attiveranno già all'inizio della prossima legislatura, e che potranno determinare - come evidenziato anche nella riunione dei Presidenti delle Commissioni - l'esigenza di un'ulteriore riflessione sulle caratteristiche del sistema istituzionale del Paese.

Il quadro normativo, in costante evoluzione, porta ad una riflessione sulle prospettive dell'Amministrazione e sull'opportunità di adeguare le sue strutture al fine di raccogliere le sfide poste da tali significativi mutamenti.

È stato intrapreso nel corso di questa XIII legislatura - come validamente richiamato nella relazione degli onorevoli Senatori Questori - un cospicuo sforzo di cambiamento, che ha riguardato tanto gli assetti organizzativi, quanto le procedure amministrative. Tale azione di rinnovamento è finalizzata al miglioramento di un'Amministrazione che, peraltro, già si colloca su livelli di eccellenza, grazie proprio all'attenta e al tempo stesso innovativa gestione operata.

Tra i punti più significativi del nuovo assetto - approvato nelle sue linee essenziali dal Consiglio di presidenza nel novembre 1999, e in relazione al quale è stato conferito mandato ai Senatori Questori di predisporre la necessaria normativa di attuazione - si evidenziano: l'individuazione di aree funzionali, affidate ciascuna alla responsabilità di un Vicesegretario generale; il rafforzamento dei livelli dirigenziali e l'introduzione di elementi di moderna gerarchia basata su rapporti di direzione; l'adozione di meccanismi di incentivazione del personale, congiuntamente alla prevista separazione della progressione economico-giuridica dagli incarichi.

Si tratta di un ambizioso progetto di riforma, le cui linee ispiratrici sono senz'altro condivisibili, in quanto finalizzata alla valorizzazione delle funzioni di indirizzo e controllo, in particolare attraverso il rafforzamento delle strutture preposte ad attività di monitoraggio, di verifica e di valutazione dei risultati.

Consentite un solo riferimento più specifico: l'organigramma approvato dal Consiglio di Presidenza ha giustamente riconosciuto

l'autonomia dell'attività di documentazione, facente capo al Servizio Studi, mantenendo l'attività nell'ambito dell'area parlamentare proprio per valorizzarne il ruolo. La mia opinione, già riferita lo scorso anno in occasione del dibattito sull'approvazione del bilancio del Senato, è che la specificità dei Servizi di documentazione meriti di essere salvaguardata e reimpostata, anche mediante reclutamento di personale idoneo e il potenziamento delle strutture specializzate nell'analisi dei profili riguardanti i riflessi finanziari, l'impatto comunitario, la fattibilità amministrativa delle iniziative legislative. Così come dovrebbero essere potenziate sinergie e raccordo funzionale - specialmente nei settori di eccellenza - con le strutture dell'altro ramo del Parlamento.

A titolo di esempio, mi piace ricordare l'iniziativa intrapresa per unificare la registrazione dei fondi speciali, da parte delle due Commissioni bilancio, anche avvalendosi dei più moderni sistemi informatici.

In questo contesto, auspico il potenziamento delle risorse umane assegnate ai Servizi di documentazione, soprattutto in relazione alla carriera di concetto; in particolare, la costituzione di un nucleo di documentaristi incaricati dell'analisi degli effetti finanziari dei provvedimenti consentirebbe la formazione di specifiche professionalità capaci di un elevato livello di specializzazione nei singoli settori di spesa e di entrata.

Merita poi attenzione e apprezzamento lo spunto contenuto nella relazione dei senatori Questori sulla maggiore apertura dell'Amministrazione al contesto internazionale, resa necessaria dal processo di integrazione europea e dall'accresciuto ruolo politico del nostro Paese; tale esigenza potrebbe essere soddisfatta anche prevedendo forme di collaborazione con gli organismi e le istituzioni europee ed internazionali.

In questo senso, una positiva valutazione dobbiamo fare per l'espletamento dei concorsi e per le connesse nuove assunzioni, con il superamento del lungo blocco del *turn-over* che - pur avendo consentito di tenere sotto controllo la spesa complessiva per il personale - ha penalizzato le prospettive di crescita dell'Amministrazione.

Mi pare che questa esperienza ci mostri le necessità di garantire una continuità nell'indizione dei concorsi, per consentire all'Amministrazione di disporre di fasce di dipendenti omogenee, equilibratamente distribuite per anzianità.

Certo, vanno parallelamente perseguite le nuove forme di utilizzo flessibile del personale, così come viene richiamata nella relazione dei Senatori Questori, proprio per garantire un uso più efficiente delle risorse. Osservo anche che l'intercambiabilità del personale non deve compromettere un'adeguata specializzazione nel lavoro.

Mi pare utile a questo punto fare alcune osservazioni sulla nuova articolazione organizzativa dell'Amministrazione approvata dal Consiglio di Presidenza per offrire a chi ha il compito di attuarle in via sistematica la possibilità di recuperare le motivazioni allora portate.

La nuova organizzazione prevede l'istituzione, nell'ambito del Servizio Qualità della legge, del nuovo ufficio «Osservatorio sull'attuazione delle leggi» in risposta all'esigenza, ormai ampiamente condivisa, di costituire un supporto tecnico per il miglioramento qualitativo del sistema di produzione legislativa.

Al riguardo, mi pare utile fare una riflessione sui nuovi strumenti di documentazione e informazione, alcuni dei quali peraltro già sperimentati in via episodica nel corso della presente legislatura. Mi riferisco all'attività di monitoraggio degli effetti e di valutazione dell'efficacia dei provvedimenti legislativi approvati dal Parlamento. Una sperimentazione è stata effettuata, infatti, con l'affidamento ad una società esterna di consulenze, del monitoraggio sugli effetti della cosiddetta legge Tremonti. L'incarico è stato episodico, pertanto si è fermato un lavoro che, se proseguito, avrebbe dato utile indicazione al legislatore del Senato. L'attenzione a tali profili - come avevo segnalato anche nella relazione sul progetto di bilancio interno relativo al 1999 - rappresenta senza dubbio un elemento da valutare positivamente, ma occorre riflettere sull'opportunità in futuro di un coinvolgimento delle Commissioni, conferendo maggiore rilievo

alla loro autonomia nella selezione dei temi ritenuti di particolare interesse e nella valutazione dei risultati degli approfondimenti svolti. Dovrebbe essere utile tenere conto dell'esperienza in tal senso del Parlamento francese, che ha istituito l'*Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques*, composto da delegazioni di entrambi i rami del Parlamento, al quale viene affidata la decisione sulla realizzazione di studi (mediante strutture interne o avvalendosi di risorse esterne) per la valutazione dell'impatto delle politiche pubbliche.

Nell'ambito dell'attuazione del progetto di riforma, è utile anche tenere conto della recente normativa, introdotta dal decreto legislativo n. 286 del 30 luglio 1999, che ha disposto per tutta la pubblica amministrazione il riordino e il potenziamento dei meccanismi e degli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei risultati e dei rendimenti delle attività svolte. L'applicazione di tale principio è, a mio avviso, estremamente importante nella nostra Istituzione, se si considerano l'elevato grado di autonomia di cui godono le Amministrazioni parlamentari e la connessa necessità di applicazione di una griglia di controlli che vadano al di là di una mera verifica della legittimità degli atti amministrativi e consentano una valutazione in termini di efficienza ed efficacia dell'attività svolta, con un puntuale riscontro delle relative implicazioni finanziarie. Ed è pienamente condivisibile, che nella nuova articolazione amministrativa del Senato si preveda l'istituzione di un nuovo ufficio «Valutazione dell'azione amministrativa», posto alle dirette dipendenze del Segretario generale.

Ulteriori conferme del lavoro di innovazione avviato in questa legislatura vengono da numerosi settori dell'Amministrazione, con riferimento alla prevenzione e alla sicurezza sul lavoro, attività in relazione alle quali il nuovo organigramma prevede l'istituzione di un apposito ufficio, ai servizi operativi e logistici, all'aggiornamento delle tecnologie informatiche e delle apparecchiature in generale. In particolare, in relazione al tema della sicurezza, oggetto di dibattito anche nelle precedenti discussioni

sul bilancio interno del Senato, va dato atto dei rilevanti passi avanti compiuti, ad esempio, sull'organizzazione delle emergenze antincendio. Rilevo, comunque, che occorre proseguire gli sforzi già impostati in tale comparto per assicurare il puntuale rispetto della normativa vigente, anche con il completamento della necessaria formazione del personale.

Un'attenzione sempre particolare è stata data in passato al dibattito sull'organizzazione logistica degli spazi del Senato.

Mi pare senz'altro condivisibile la strategia portata avanti di acquisizione di nuovi spazi e di riorganizzazione delle aree di lavoro dei Senatori e dei Gruppi. Qui devo osservare, dato l'imminente termine della legislatura, che si potrà solo razionalizzare l'utilizzo degli spazi disponibili, anche per individuare la definitiva soluzione delle situazioni logistiche non ancora soddisfacenti.

Il secondo aspetto è l'impulso dato alle attività di ordinaria e straordinaria manutenzione, tra cui cito la preventivata nuova progettazione degli impianti di condizionamento, che richiedono sicuramente un rinnovamento. Il lavoro fatto in questo comparto è stato utile e produttivo. È auspicabile, ancora, il sollecito completamento del trasferimento dell'Archivio legislativo e della Biblioteca del Senato nei nuovi locali, presupposto necessario per il completamento di progetti di indiscutibile valore culturale, sui quali vi è unanime condivisione.

Anche su sollecitazione di alcuni colleghi presidenti delle Commissioni, voglio richiamare ancora l'esigenza di una maggiore attenzione alle condizioni di lavoro delle Commissioni, la cui centralità nel sistema di produzione legislativa mi sembra indiscutibile. Mi riferisco sia all'aspetto logistico - che per alcune Commissioni presenta un'indubbia inadeguatezza spaziale, oltre che ambientale - sia al potenziamento della qualità dei servizi di ristoro durante le sedute che è ulteriormente peggiorato negli ultimi tempi.

Resta ancora aperto il problema di un miglioramento in generale del servizio di ristoro dei senatori, che va attentamente valutato anche a seguito dell'affidamento della gestione a

una società esterna. In particolare, sembrerebbe opportuno prevedere il miglioramento del servizio che consenta la consumazione, nei giorni di seduta, di pasti rapidi sia per i Senatori che per il personale, che spesso non ha tempo di recarsi a mensa.

Collegli Senatori, a questo punto dobbiamo prendere atto con soddisfazione del completamento della sostituzione delle dotazioni informatiche e delle altre apparecchiature, che ha colmato la grave carenza che penalizzava l'operatività degli uffici e dei Gruppi. Appare necessario, peraltro, tenere presente che i ritmi dell'evoluzione tecnologica del settore rendono necessario l'aggiornamento continuo dell'*hardware*, così come necessaria risulta l'ulteriore promozione e incentivazione dell'uso degli strumenti informatici per la completa valorizzazione dei vantaggi del sistema decentralizzato, introdotto nella nuova architettura informatica del Senato. In particolare, attraverso l'utilizzo delle risorse informatiche, potrebbe essere ulteriormente potenziata la diffusione dei resoconti e l'attuazione di altri programmi, come la decentralizzazione dell'alimentazione delle banche dati che richiede, comunque, un'adeguata preparazione e responsabilizzazione sia degli operatori che degli utenti di tali servizi.

L'istituzione dell'Ufficio stampa del Senato, più volte sollecitata ai fini di un migliore rapporto tra la società civile e l'Istituzione, ci fa apprezzare il fatto che si sia pervenuti alla fase operativa del progetto, ma qui devo sollecitarne l'ulteriore sviluppo anche per corrispondere all'esigenza di valorizzazione dell'attività delle Commissioni parlamentari. La maggiore trasparenza e conoscibilità dei processi decisionali, e il soddisfacimento delle richieste di informazione, costituiscono indubbiamente obiettivi che dovranno essere perseguiti con sempre maggiore decisione nel futuro. Allo stesso obiettivo, inoltre, contribuisce positivamente anche la valorizzazione della rilevante funzione culturale assolta dall'Istituzione Senato, con l'apertura dei Palazzi al pubblico, le iniziative espositive, l'utilizzo sempre più intenso di spese del Senato per convegni, seminari e dibattiti culturali che si rivelano utili ad avvicinare i cittadini alle istituzioni.

Passando rapidamente ai conti interni al Senato una prima analisi dei dati del progetto di bilancio per il 2000 conferma - in coerenza con il risanamento attuato per il complesso della finanza pubblica - il successo dell'azione di controllo della spesa e dell'impegno con un uso più efficiente delle risorse, che hanno caratterizzato l'intera legislatura. Incisivo risulta il contenimento della spesa per acquisti di beni e servizi (-2 per cento), anche se talune voci (quali il noleggio delle autovetture, i trasporti e facchinaggio, la posta, la carta e cancelleria) appaiono tuttora fuori linea rispetto alla dinamica dell'intera Categoria. Analogamente di rilievo risultano le riduzioni di spesa connesse con alcune scelte gestionali dell'Amministrazione, quali la dismissione del sistema elaborativo centrale (con i relativi effetti sulla manutenzione) e le numerose gare di appalto per gli altri contratti di manutenzione, o ancora la riduzione di spesa per la stampa dei resoconti, quale effetto delle innovazioni introdotte e di una maggiore diffusione delle tecnologie informatiche.

Anche l'evoluzione della Categoria 5, relativa alle spese previdenziali per il personale, rispecchia la nuova normativa concernente il regime pensionistico dei dipendenti, soprattutto in materia di collocamento a riposo anticipato.

Nel complesso, le previsioni di spesa per il 2000 evidenziano una crescita pari a circa il 2 per cento (2,3 per cento), in linea con l'evoluzione delle entrate; occorre peraltro segnalare che la spesa corrente, al netto dei fondi di riserva, presenta una dinamica pari a circa il 4 per cento.

In relazione al personale, l'analisi di alcune poste conferma la condivisibile ripresa delle assunzioni, come si evince dall'andamento delle spese per lo svolgimento dei concorsi e per consulenze professionali e dall'adeguamento per il 2000 della voce relativa alle retribuzioni del personale dipendente (4,8 per cento rispetto ad una media del 3,7 per cento del triennio), riconducibile alle nuove assunzioni. Mi pare utile segnalare come prioritario l'incremento relativo delle spese per addestramento del personale, che viene riconosciuto e apprezzato dai

dipendenti. Nell'ambito della Categoria 4, come emerge dalla relazione dei Senatori Questori, correttamente non sono stati inseriti gli oneri connessi con la trattativa in corso con le organizzazioni sindacali, risultando precisato che la previsione per il triennio è necessariamente interlocutoria. Resta confermato, anche per il 2000, l'aumento degli oneri connessi con personale estraneo all'Amministrazione, riconducibile in parte alle decisioni in materia di segreterie particolari dei membri del Consiglio di presidenza e dei Presidenti delle Commissioni e in parte alla scelta di avvalersi di personale esterno per lo svolgimento di talune funzioni. A tal proposito, mi sento di condividere le indicazioni, contenute nella Relazione sullo stato dell'amministrazione, circa l'opportunità di riservare le funzioni peculiari dell'Amministrazione a soggetti legati da rapporto permanente e in grado di conservare e interpretare la necessaria continuità e stabilità istituzionale.

Infine mi pare utile fare delle osservazioni puntuali: i capitoli relativi al personale tengono conto dell'applicazione dell'imposta regionale sulle attività produttive, in relazione alla quale, trattandosi di una partita di giro, occorrerebbe operare una riflessione circa l'opportunità dell'applicazione di tale tributo anche con riferimento ai dipendenti degli organi costituzionali, tenuto conto che è stato per tale motivo necessario chiedere una integrazione della dotazione ordinaria.

Una posta che risulta in forte crescita nel bilancio di quest'anno sono le spese di cerimoniale e per relazioni esterne, così come significativo è l'aumento delle spese per attività di promozione e comunicazione; mentre un maggior approfondimento richiede la prevista riduzione delle entrate per interessi, riconducibile, secondo la relazione dei Senatori Questori, ai diminuiti rendimenti del 1999, ipotesi che non appare tuttora in linea con l'andamento dei mercati finanziari.

In relazione alla Categoria 7, non è chiaro peraltro il notevole incremento degli

oneri relativi alla pubblicazione del bilancio dello Stato (47 per cento) a fronte di una netta riduzione delle spese per le pubblicazioni periodiche (- 60 per cento) e per i discorsi parlamentari (- 67 per cento).

Qualche perplessità destano, infine, le considerazioni relative alla entità ancora incerta di alcune voci (ad esempio gli oneri per stampa di atti parlamentari o per i servizi di ristoro) o alla preannunciata necessità di integrazione di altre poste (per personale estraneo all'amministrazione, capitolo 1.4.5), che, tenuto conto dello stato avanzato dell'esercizio, dovrebbero essere ad oggi note; si tratta, peraltro, di poste di bilancio che non dovrebbero presentare margini di variabilità tali da rendere difficile una previsione affidabile.

Signor Presidente, Onorevoli Colleghi,

queste osservazioni - frutto di una lettura molto rapida del Bilancio del Senato, per il concomitante impegno in Commissione bilancio dell'esame della legge finanziaria, cui si è aggiunto l'apporto molto qualificato, preciso e puntuale dei Presidenti delle Commissioni nell'incontro per l'esame preventivo del Bilancio - mi porta a chiedere all'Assemblea di esprimere un apprezzamento per il lavoro svolto dall'Amministrazione del Senato, al Presidente, all'Ufficio di Presidenza, ai senatori Questori, al Segretario Generale e ai suoi collaboratori. Posso infine dare un pensiero di sintesi che esprime la mia personale opinione sull'esperienza condotta in cinque anni come relatore di questi provvedimenti: l'organizzazione del Senato, sia in termini di servizi collegiali ai Senatori che per i singoli Senatori, è certamente più qualificata, più soddisfacente e più adeguata alle nostre esigenze di quanto fosse all'inizio della XIII legislatura. Il Senato è più preparato alla riforma che si annuncia per la prossima legislatura.

COVIELLO

*Presidente della Commissione
programmazione economica, bilancio*

