SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

Doc. VIII
nn. 5 e 6-A

Relazione del Presidente della 5ª Commissione permanente

(Programmazione economica, bilancio)

(COVIELLO)

Comunicata alla Presidenza il 12 giugno 1998

SUL

RENDICONTO DELLE ENTRATE E DELLE SPESE DEL SENATO

per l'anno finanziario 1996 (*Doc.* VIII, n. 5)

E SUL

PROGETTO DI BILANCIO INTERNO DEL SENATO

per l'anno finanziario 1998 (*Doc.* VIII, n. 6)

Approvati dal Consiglio di Presidenza nella riunione del 22 maggio 1998

13 - SEN - BIL - 0005-0006 - 1

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1100)

ONOREVOLI SENATORI. – La discussione di quest'anno sul bilancio interno del Senato si svolge a ridosso di due avvenimenti politico-istituzionali di grande rilievo per il paese e per il Parlamento: la conclusione non positiva dei lavori della commissione bicamerale per le riforme istituzionali, con il fallimento del terzo tentativo di dare una nuova organizzazione allo Stato italiano, e l'avvio dell'Unione monetaria europea cui l'Italia partecipa a pieno titolo. Non sembrino incongrui questi riferimenti, ma è tale la potenzialità di implicazioni istituzionali derivanti dalla nuova fase del processo di integrazione europea e dalla mancata realizzazione delle riforme costituzionali, che non è possibile affrontare anche i temi della funzionalità delle istituzioni ed in particolare del Parlamento senza tenerne conto. Il Parlamento dovrà seguire con adeguata attenzione e responsabilità l'attuazione degli impegni rivenienti dall'ingresso nell'Unione monetaria e dagli obblighi derivanti dal patto di stabilità, come dovrà riorganizzare il lavoro parlamentare sulle proposte di modificazioni costituzionali, dopo un approfondimento delle ragioni che hanno portato al fallimento del disegno delineato dalla commissione bicamerale.

Del resto, il Senato ha seguito, nelle sue diverse articolazioni, sia il lavoro di tale commissione, sia il difficile cammino dell'Italia verso l'appuntamento dell'Euro in modo attento e consapevole, senza far mancare mai il proprio sostegno e il proprio impulso all'azione dei Governi che si sono adoperati per il raggiungimento dell'obiettivo di partecipare, sin dalla fase iniziale, all'Unione monetaria. Nè va sottovalutato il dato politicamente essenziale che tale obiettivo è stato condiviso da tutte le forze politiche rappresentate in Parlamento, che si sono divise esclusivamente sugli strumenti da utilizzare per il suo perseguimento.

La fase che si è aperta è estremamente delicata: vi è, come si diceva, una grande potenzialità – per le istituzioni e per l'economia dell'Europa – ma vi sono difficoltà ed ostacoli che già si intravedono e che occorrerà affrontare con determinazione e con il coinvolgimento e la partecipazione delle istanze democratiche presenti nei paesi europei. È stato già affermato da fonti molto autorevoli che all'Unione monetaria deve seguire la realizzazione di momenti sempre più avanzati di integrazione politica: occorre impedire che si manifesti un *deficit* di democrazia e che si determinino meccanismi di blocco decisionale negli organismi dell'Unione europea. Così come occorre assumere iniziative volte a introdurre quelle modifiche al sistema costituzionale che appaiono indispensabili, anche per evitare che si determinino le condizioni per un eccessivo ricorso allo strumento del *referendum*, con la conseguenza di ampliare la sfiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni.

È da tempo all'attenzione dei Governi e dello stesso Consiglio europeo il problema del superamento della regola della unanimità per le deliberazioni degli organismi di Bruxelles, ma accanto a tale fondamentale riforma è necessario promuovere un rilancio del ruolo delle assemblee elettive, quali espressione più diretta della volontà popolare. Si tratta, naturalmente, di potenziare il ruolo del Parlamento europeo, ma anche dell'intera rete democratica costituita dai parlamenti nazionali e dalle assemblee regionali e locali. In tale prospettiva, il Senato deve e può svolgere un ruolo incisivo. Vi è una tradizione in questa Assemblea di attenzione ai temi europei e al raccordo tra le autonomie e le nuove istituzioni europee. Da lì si deve partire, per rafforzare ulteriormente una funzione che appare ormai centrale: le stesse ipotesi di riforma costituzio-

nale che erano state delineate e su cui si era registrato – in relazione a questo punto – un vastissimo consenso sembravano riconoscere una peculiarità ed una particolare funzione del Senato in tale ambito. È evidente che, prima ancora che possano essere accresciute le potestà decisionali del Parlamento europeo, è proprio ai parlamenti nazionali che spetta non solo il compito di porre al centro della discussione politica il problema dell'adeguatezza delle istituzioni europee alle esigenze della nuova fase che si è ormai aperta, ma anche quello di rappresentare in modo sempre più efficace la sede di valutazione e di approfondimento politico delle grandi scelte che saranno assunte.

È indispensabile, pertanto, che il Senato rifletta approfonditamente su tali prospettive, delineando una strategia di rafforzamento e di trasformazione della propria struttura che sia coerente con i compiti che potranno essergli attribuiti dal processo in corso.

La sede di discussione del bilancio interno può quindi essere un primo momento per avviare tale riflessione.

Le indicazioni quantitative contenute nel bilancio testimoniano di un serio impegno che in questi anni è stato portato avanti per affermare una linea di contenimento delle spese del Senato, coerente con la complessiva impostazione dei conti dello Stato. Sono significativi, a tale riguardo, i dati concernenti la dotazione ordinaria, che viene incrementata per il 1998 del 2,20 per cento, le indennità parlamentari, il cui incremento complessivo è dello 0,69 per cento, e le retribuzioni del personale di ruolo, che aumentano dell'1,46 per cento. È giusto, quindi, esprimere apprezzamento e condivisione per tale impegno, che si muove in una giusta direzione e che richiede, tuttavia, un ritmo più rapido di attuazione. Anche le correzioni che sono state introdotte, da ultimo quelle concernenti la normativa pensionistica del personale, sembrano andare nella giusta direzione di razionalizzare e contenere le spese correnti e di determinare condizioni di equilibrio finanziario.

Tale tendenza positiva deve essere stabilizzata: in armonia con quanto previsto dal Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) 1999-2001, sarebbe opportuno mantenere le spese correnti al di sotto del tasso di inflazione programmata, intervenendo in modo ancora più deciso sulle voci di carattere discrezionale. Vi sono alcune poste di bilancio su cui sembra possibile prevedere un controllo più stringente. Tra queste, a titolo di esempio, possono essere segnalate le spese relative all'acquisto di beni di consumo e di servizi (pari a circa il 60 per cento delle disponibilità di carattere non obbligatorio), quelle per la pubblicazione degli atti parlamentari (che, con la diffusione dei mezzi informatici, è realistico poter ridurre in modo significativo), la spesa per la corrispondenza, le spese di rappresentanza (che, negli anni successivi al 1998, tendono ad aumentare), i contributi ad enti esterni ed al circolo dei dipendenti. Occorre verificare, con modalità che consentano la puntuale individuazione delle cause, l'emergere di andamenti anomali della spesa corrente nei vari settori di attività, non limitandosi al raggiungimento di risultati positivi di ordine complessivo, dato che essi possono essere condizionati da fattori contingenti, come il venir meno di spese straordinarie o di risparmi accentuati in alcuni settori, che non si possono riproporre a regime, pena il manifestarsi di disfunzionalità anche gravi.

Va ricercata, contestualmente, la piena valorizzazione delle risorse di cui l'Istituzione può disporre. Si tratta, soprattutto, di risorse di professionalità e di impegno: anche esse costituiscono una tradizione positiva del Senato e sono, quindi, la base su cui occorre investire favorendo il rafforzamento – anche attraverso la realizzazione di specifici corsi di formazione e di aggiornamento – dei settori dell'Amministrazione più direttamente impegnati nell'attività di consulenza e di documentazione.

Nello sforzo complessivo di riavvicinamento delle istituzioni ai cittadini bisogna puntare, in primo luogo, sul raggiungimento di sempre più elevati livelli di efficienza nello svolgimento della funzione cui si è

preposti. In tale direzione, l'Amministrazione del Senato può e deve svolgere, ad esempio, un ruolo rilevante nel partecipare, nell'ambito e nei limiti delle competenze previste, al processo – che è stato avviato, ma che deve essere portato avanti con maggiore determinazione – di miglioramento qualitativo della legislazione. Si tratta di un obiettivo molto sentito e di immediato impatto sulla vita quotidiana dei cittadini e delle imprese.

Il suo non facile perseguimento – tenuto conto dell'attuale situazione della legislazione – richiede l'utilizzabilità, da parte degli organi parlamentari, di affidabili competenze tecniche che siano in grado di valutare le implicazioni di carattere legislativo, amministrativo e finanziario delle decisioni che si intendono assumere. Vi è – come è evidente – un legame molto stretto tra queste esigenze e la prospettiva di evoluzione dell'integrazione europea.

Anche quest'anno il bilancio interno arriva in Assemblea ad anno finanziario già molto avanzato. Continua quindi a non essere risolto un problema di forma e di sostanza che è fonte di un certo disagio: il bilancio di previsione per il 1998 viene discusso e approvato dal Senato nel giugno del 1998. Non può che ribadirsi l'esigenza di analizzare le cause di ciò e di promuovere le necessarie correzioni. Quest'anno si è registrato però anche un fatto nuovo che è giusto sottolineare: per iniziativa dei colleghi Questori, i Presidenti delle Commissioni, che, a norma del Regolamento, esaminano il bilancio interno dopo la sua deliberazione da parte del Consiglio di presidenza, hanno potuto svolgere anche una valutazione preventiva dei documenti di bilancio. Su tale iniziativa va espresso apprezzamento perchè è finalizzata ad un maggiore coinvolgimento di chi ha la responsabilità di guidare, rappresentando le esigenze di tutti i colleghi, l'andamento dei lavori parlamentari nella quotidianità dell'attività delle Commissioni. Del resto, il ruolo che le Commissioni possono svolgere per un più efficace esame delle materie delle quali sono competenti è confermato dai rilevanti – e talvolta autonomi – poteri che sono riconosciuti loro dal Regolamento. Rispetto a tale funzione non sembrano adeguati gli strumenti disponibili: nella riunione dei Presidenti delle Commissioni già ricordata, che ha avuto luogo lo scorso 17 marzo, e in quella successiva dell'11 giugno sono state sottolineate specifiche esigenze, che hanno trovato il consenso di tutti i colleghi presenti.

Per ciò che attiene alla organizzazione dei lavori è stata evidenziata la necessità di individuare spazi temporali più adeguati per le attività delle Commissioni, che sono spesso costrette a riunirsi in ritagli di tempo con grave pregiudizio per la predisposizione di una razionale programmazione dei lavori. Notevole rilievo è stato poi attribuito alla pubblicità delle attività e delle decisioni delle Commissioni: in particolare, è stato sollecitato l'ampliamento della resocontazione stenografica attraverso, ad esempio, la previsione di essa per tutte le sedute con comunicazioni del Governo e la istituzione di un ufficio stampa per le Commissioni. È evidente che, nei casi in cui è necessario, occorrerà promuovere, nelle sedi competenti, modifiche del Regolamento o interpretazioni innovative di talune norme di esso. Su questi due argomenti (organizzazione dei lavori e resocontazione stenografica) appare opportuno chiedere formalmente, anche a nome degli altri Presidenti delle Commissioni permanenti, al Presidente del Senato, alla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari e alla Giunta per il Regolamento di assumere tutte le iniziative necessarie per giungere a conclusioni positive.

Con riferimento alle esigenze di ordine operativo e logistico, è stata ribadita la grave insufficienza dei locali in cui trovano sede soprattutto alcune Commissioni, nonchè la necessità – ormai imprescindibile – di un rinnovo delle apparecchiature informatiche e telefoniche, che appaiono assolutamente inadeguate e fonte di inaccettabili disservizi.

Per quanto riguarda il personale, si è rilevata l'opportunità di un complessivo potenziamento dei ruoli di documentazione, nonchè di interventi urgenti in specifiche situazioni nelle quali è indispensabile rafforzare

la presenza di funzionari e coadiutori. È stata anche rappresentata l'utilità di assegnare un *budget* con gestione autonoma ad ogni Commissione per le esigenze derivanti da spese di missione o di altro tipo, superando così le attuali complicazioni procedurali. Si è rilevato, inoltre, un certo divario, rispetto alla situazione esistente alla Camera, in ordine alle disponibilità finanziarie per le segreterie dei Presidenti di Commissione.

Sono state poi formulate alcune richieste di approfondimento concernenti singole voci del bilancio di previsione. In particolare, è stato rilevato il notevole incremento della spesa per compensi al personale di altre amministrazioni e di quella per prestazioni di carattere professionale, spese che sono raddoppiate nel giro di pochi anni, mentre si registra un rilevante decremento della spesa per addestramento e qualificazione del personale, cosa che appare contraddittoria rispetto alla più volte sottolineata esigenza di rafforzamento dei compiti di consulenza e documentazione. Nel 1998 vi è anche una diminuzione di spesa per studi, ricerca e consulenze, che però viene ad aumentare nei due anni successivi. Al riguardo, sarebbe opportuno comprendere meglio le ragioni di tali andamenti specie in relazione alle scelte operate per le attività di consulenza.

Su molte delle questioni sollevate vi è già una prima risposta nella relazione dei Senatori Questori. È apprezzabile, in particolare, l'impostazione generale di politica del bilancio, basata su una gestione per programmi che tenga conto delle compatibilità finanziarie dell'azione amministrativa. Positivi appaiono anche il riconoscimento del ruolo delle Commissioni, anche mediante la previsione di disponibilità autonome di bilancio, nonchè la rinegoziazione dalle convenzioni assicurative e bancarie e la ristrutturazione del sistema informatico del Senato.

Sembra opportuno, infine, perseguire con determinazione la strada del raccordo con l'altro ramo del Parlamento. La possibilità di razionalizzare lo svolgimento di alcuni servizi comuni alle due Camere (in particolare i Servizi studi e di bilancio e quelli competenti per le questioni europee e internazionali), attraverso il coordinamento e, tendenzialmente, l'unificazione delle strutture, è stata più volte ipotizzata. È evidente che ciò consentirebbe di valorizzare le risorse esistenti, migliorandone l'efficienza complessiva e realizzando risparmi di spesa. Occorrerebbe, pertanto, tenendo conto dell'autonomia di ciascuna Assemblea, porre allo studio la concreta realizzabilità di tale progetto, anche attraverso forme di immediata sperimentazione.

COVIELLO
Presidente della Commissione programmazione economica, bilancio