

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

**Doc. VIII
nn. 1 e 2-A**

Relazione del Presidente della 5^a Commissione permanente

(Programmazione economica, bilancio)

(AZZOLLINI)

Comunicata alla Presidenza il 18 dicembre 2001

SUL

RENDICONTO DELLE ENTRATE E DELLE SPESE DEL SENATO

per l'anno finanziario 1999 (Doc. VIII, n. 1)

E SUL

PROGETTO DI BILANCIO INTERNO DEL SENATO

per l'anno finanziario 2001 (Doc. VIII, n. 2)

Approvati dal Consiglio di Presidenza nella riunione del 10 aprile 2001

ONOREVOLI SENATORI. - L'esame del bilancio interno del Senato è tradizionalmente considerato, oltre che un momento di analisi quantitativa sull'andamento delle principali poste finanziarie sia della previsione che del rendiconto, anche l'occasione per svolgere valutazioni più generali su vari aspetti di questa Istituzione parlamentare e delle persone che, a vario titolo, vi operano.

Non si può che prendere atto che l'Assemblea è chiamata ad esaminare il bilancio interno del Senato nel mese di dicembre: ciò suscita notevoli perplessità e provoca il disagio derivante dalla difficoltà di compiere una valutazione che avrebbe dovuto avere natura previsionale alla conclusione dell'esercizio finanziario. Il rinnovo della legislatura che si è verificato nel corso dell'anno, con il conseguente avvicendamento del Collegio dei Senatori Questori, può tuttavia giustificare tale ritardo.

Questa circostanza, mentre da un lato suscita considerazioni sulle quali mi soffermerò più avanti e rende opportuna una integrazione - anche orale - della relazione di accompagnamento al bilancio (sia per tener conto degli orientamenti dei nuovi Senatori Questori, sia per registrare gli atti di gestione intervenuti successivamente, nonché le modifiche normative che hanno interessato il bilancio in esame), dall'altro rende poco utile una dettagliata disamina quantitativa dei documenti sottoposti al nostro esame. Mi limiterò, pertanto, sotto il profilo quantitativo, a fornire alcuni dati essenziali alla comprensione dei testi alla nostra attenzione.

Il bilancio di previsione per l'esercizio 2001 prevede un ammontare complessivo di entrate pari a lire 674.635.000.000, con un incremento del 3,29 per cento rispetto al precedente esercizio. Tale incremento risulta

pari al 6,54 per cento, sommando alle entrate l'ammontare del fondo iniziale di cassa (che rappresenta il trasporto di quote di avanzi relativi a precedenti esercizi). In merito alla più importante posta di entrata, rappresentata dalla dotazione ordinaria erogata dal Ministero dell'economia, va evidenziato che essa ammonta per il 2001 a lire 621 miliardi, con un incremento del 3,33 per cento rispetto all'anno precedente. Va sottolineato anche che tale importo corrisponde a quello indicato nel bilancio triennale 2000-2002. A tale riguardo, occorre segnalare che con la legge di assestamento del bilancio dello Stato per il 2001 risultano assegnati al Senato ulteriori 55 miliardi finalizzati all'acquisto di immobili.

Passando ad un'analisi delle spese, va segnalato che l'aumento complessivo, pari al 6,54 per cento, sale al 6,98 per cento, escludendo dal computo gli accantonamenti sui fondi di riserva.

La prima osservazione è che dal punto di vista finanziario emerge un aumento fuori linea delle spese. Colpisce, in particolare, la necessità di mantenere un ampio fondo di riserva per reintegrare gli oneri connessi con l'assistenza sanitaria per i senatori. È indispensabile pertanto uno sforzo per ricondurre il bilancio nel suo complesso - e le sue principali articolazioni - alle compatibilità complessive in materia.

Sembra poi necessario riconsiderare i tempi di formazione e di esame del bilancio preventivo che, a parte l'eccezionalità degli esercizi in cui cadono le elezioni politiche, debbono essere ricondotti a scadenze fisiologiche che salvaguardino la natura previsionale del documento, anche al fine di conferire ad esso un maggiore significato di progettualità.

Tale ultimo aspetto appare assai più significativo e imprescindibile alla luce della riforma dell'Amministrazione intervenuta nel corso dell'anno e della quale elemento particolarmente qualificante è la determinazione di obiettivi politico-amministrativi e la loro trasmissione, attraverso le varie articolazioni dell'Amministrazione, ai singoli dipendenti in ragione delle loro specifiche responsabilità. Appare pertanto chiaro come, in un indivisibile sistema che premia efficienza e produttività, da valutare in base ad obiettivi da perseguire, il bilancio interno e le linee programmatiche che in esso vengono rappresentate costituiscano un momento strategico che deve collocarsi temporalmente prima dell'esercizio finanziario cui si riferisce e comunque non oltre i primissimi mesi di quello stesso esercizio.

Ma proprio in virtù del carattere sempre più strategico che ha assunto il bilancio interno occorre che sia assicurato anche un maggior coinvolgimento - effettivo e non nominalistico - di tutti gli organismi parlamentari e, in particolare, dei Presidenti delle Commissioni permanenti sin dalla fase della sua formazione, al fine di consentire loro di contribuire in modo diretto alla definizione del quadro di programmazione finanziaria che dovrebbe - oggi più che mai - costituire la reale essenza di tale documento. Va ricordato al riguardo che l'articolo 165, comma 1, del Regolamento attribuisce ai Presidenti delle Commissioni parlamentari permanenti il compito di riferire all'Assemblea sui documenti di bilancio e che, quindi, non a caso, l'esame del bilancio interno è da sempre l'occasione per i Presidenti delle Commissioni, ed in particolare del Presidente della Commissione bilancio che ne è relatore, di rappresentare le difficoltà (logistiche, di personale, di tempi di programmazione) in cui le Commissioni permanenti si trovano ad operare. Utile sarebbe a tale scopo prevedere periodiche riunioni con i Senatori Questori per analizzare i principali problemi funzionali e dell'assetto organizzativo.

Proprio in risposta alle nuove esigenze di responsabilizzazione dei centri di spesa, di efficacia e di efficienza dei processi decisionali, appare altresì necessario riconsiderare le norme e le procedure che regolano la stessa gestione del bilancio, a partire da una riforma del Regolamento di amministrazione e contabilità, la cui emanazione risale ormai al 1988 e che va riformato anzitutto sotto il profilo della necessaria semplificazione e snellimento dei meccanismi di controllo, eventualmente con l'introduzione di elementi di analisi degli oneri per centri di costo. Si coglie l'occasione di segnalare a tal riguardo l'opportunità di attribuire a ciascuna Commissione una dotazione finanziaria - nei limiti consentiti dalle complessive compatibilità di bilancio - per lo svolgimento non solo di attività conoscitive, ma anche consulenziali e convegnistiche, sull'esempio delle positive esperienze maturate di recente da talune Commissioni di inchiesta.

La struttura del bilancio si presenta con carattere di notevole rigidità essendo composto da oltre l'80 per cento di spese aventi carattere obbligatorio, quali sono quelle per indennità dei senatori, per vitalizi degli *ex* senatori, per stipendi del personale in servizio, per pensioni del personale in quiescenza. Il restante 20 per cento del bilancio è destinato sostanzialmente a spese di funzionamento rispetto alle quali esistono ristretti, anche se possibili, margini di contenimento; prova ne sono i risparmi conseguenti alla rinegoziazione del contratto per servizi tipografici.

Rispetto alla spesa per stipendi del personale in servizio si è proceduto con interventi di natura sia congiunturale che strutturale. Quanto ai primi, si è superato il meccanismo automatico di aumento generalizzato degli emolumenti con un nuovo sistema che, modificando la struttura retributiva, ne lega una quota al perseguimento di obiettivi di efficienza e produttività ovvero a giudizi di merito. In termini strutturali, si è proceduto, di fatto, ad un sostanziale blocco del *turn-*

over, che in circa dieci anni ha consentito di ridurre gli organici di oltre il 20 per cento.

Quest'ultimo tipo di intervento in particolare, che ha indubbiamente creato le condizioni per una consistente crescita della produttività del lavoro in Senato, merita in prospettiva di essere riconsiderato per evitare possibili effetti indesiderati e controproducenti.

Si osserva al riguardo come negli ultimi anni tale politica abbia dato il segnale di essersi spinta oltre quella ragionevole misura che garantisce un livello minimo di sopravvivenza di numerose funzioni. È sembrato, infatti, che si fosse raggiunto (e, in alcuni settori, superato) il punto di equilibrio oltre il quale l'efficienza e la migliore qualità del lavoro, nonostante ogni migliore sforzo del personale, possono produrre effetti negativi e rendere difficile, se non impossibile, non solo lo sviluppo di nuove progettualità, ma - in taluni casi - addirittura il raggiungimento di un livello minimo di operatività degli Uffici. Per la verità, va riconosciuto che i Consigli di Presidenza degli ultimi tempi hanno preso atto di tale stato di cose e hanno riavviato una politica di assunzioni, di cui è recente - ma significativa - testimonianza, tra l'altro, l'indizione di un concorso per funzionari.

Va peraltro tenuto presente, al riguardo, che, nel fornire i servizi, l'Amministrazione è costretta inevitabilmente e quotidianamente a confrontarsi con gli analoghi livelli offerti dall'Amministrazione della Camera dei deputati che dispone, di converso, di organici che ormai superano del doppio quelli del Senato. Né la domanda di servizi e prodotti può essere fronteggiata con la pur necessaria flessibilità nell'utilizzo delle risorse umane disponibili, in quanto rimangono prioritarie le esigenze di programmazione e specializzazione del lavoro, imprescindibili rispetto all'obiettivo di un'Amministrazione efficace oltre che efficiente. Va comunque ricordato che la flessibilità richiede un elevato senso

di solidarietà tra i dirigenti e una reale libertà operativa degli stessi.

Per intanto appare anche opportuno riflettere su certi meccanismi normativi (come il ripensamento, nell'attuale fase transitoria, degli ostacoli alla contitolarità degli Uffici) e su certe allocazioni di personale poco razionali per far fronte con urgenza alle più evidenti carenze in settori nevralgici dell'Amministrazione, che - è bene ribadire - rimangono quelli che offrono direttamente servizi ai parlamentari in funzione dello svolgimento dell'attività legislativa.

In definitiva, ad inizio legislatura va sicuramente chiarito il modello di Amministrazione che si intende perseguire. Se l'obiettivo è di far leva sulle strutture interne (che è la strada più corretta istituzionalmente), occorre allora, da un lato, concentrare sul comparto del personale le spese di sostegno all'offerta di servizi ai parlamentari - con i vincoli quantitativi ritenuti più opportuni - e, dall'altro, gestire consequenzialmente il modello delle collaborazioni esterne.

È necessario peraltro che il nuovo modello contrattuale, basato su criteri meritocratici in linea con quanto avviene nel pubblico impiego, trovi però applicazione con l'equilibrio che si conviene in una Istituzione politica come la nostra.

La strada scelta utilizzando sempre di più la quota variabile della retribuzione, mediante il sistema degli incentivi/disincentivi - proprio in quanto utile e da perseguire con coerenza - deve infatti essere gestita, dal punto di vista finanziario, senza predeterminare rigidamente i risultati, ma verificandone l'esito *ex post*, anche in vista di eventuali correttivi. Essenziale, da questo punto di vista, è adottare misure volte sia a premiare la qualità che a rendere possibile verifiche quantitative delle prestazioni del personale. Quest'ultimo punto appare particolarmente rilevante. A parte l'intervenuta istituzione di un apposito Ufficio per il controllo di gestione, posto alle dirette dipendenze del Segretario Generale, si tratta di un am-

bito per il quale occorre senz'altro fare di più, ricordando che l'obiettivo è anche quello di far coincidere l'orario formale con quello effettivo del personale.

Da qualche mese è in corso un processo di attuazione della riforma dell'Amministrazione, che vede fortemente impegnate tutte le articolazioni interne in un notevole sforzo di cambiamento verso un sistema di maggiore efficienza ed efficacia rispetto alle esigenze dell'Istituto parlamentare e della sua componente politica.

In questo processo appare delinearci come fattore penalizzante proprio la mancata contestuale individuazione del fabbisogno di risorse professionali, che invece avrebbe dovuto accompagnare tale progetto di riforma e cui negli ultimi tempi si sta tentando di ovviare sia predisponendo le nuove piante organiche, sia indicando concorsi per ampliare il relativo grado di copertura. Ciò allo scopo di superare nel tempo fenomeni di Uffici rimasti privi di titolare, o che abbiano solo il titolare, o che - di prossima istituzione - rischiano di rimanerne senza (come le segreterie delle istituende Commissioni bicamerali di inchiesta che potranno essere presiedute da Senatori), oppure di cui permangono titolari *ad interim* i Direttori di Servizi. Tutto ciò senza considerare i casi di «migrazioni» di funzionari da alcuni settori di più diretta collaborazione con l'attività parlamentare verso competenze e responsabilità meno direttamente connesse con il supporto ai parlamentari. Sembra da ripensare, a questo riguardo, la riduzione del numero dei funzionari delle Commissioni intervenuta proprio nella fase di rinnovo della legislatura, senza peraltro il contestuale - e pur necessario - rafforzamento dei Servizi di documentazione.

Più in generale, vale la pena di ribadire che la riforma ha sottratto risorse, soprattutto di natura dirigenziale, dai settori cosiddetti «*front office*» per destinarle a strutture «*back office*». Al riguardo, v'è da confermare che l'elevata incidenza dei costi del

personale sul complesso delle spese sostenute in Senato può senz'altro giustificarsi - considerata anche l'elevata qualità professionale di gran parte dei dipendenti - se direttamente imputabile a servizi resi ai parlamentari o comunque al miglior svolgimento dell'attività legislativa; infatti, è proprio in questi settori che il personale del Senato dispone di un *know how* che non ha concorrenti sul mercato del lavoro, anche in virtù delle caratteristiche dei concorsi con cui viene reclutato. Per il resto invece, a parte casi eccezionali, tale competenza può risultare meno concorrenziale, in termini di costi-benefici, rispetto a servizi reperibili sul mercato esterno. Ciononostante, dalla lettura del nuovo organigramma e delle nuove funzioni assegnate dalla riforma, l'impressione che si trae è che l'Amministrazione stia diventando più incline al potenziamento di apparati autoreferenziali, che - per di più - presentano diversi aspetti di sovrapposizione e/o duplicazione di funzioni. In tal senso, sembra necessario procedere ad una decisa opera di *outsourcing* per alcune delle funzioni amministrative - quali ad esempio la gestione delle strutture e delle infrastrutture, gli adempimenti meramente contabili ed operativi - per ridurre costi e liberare risorse, pur nella consapevolezza che anche questo modello presenta inconvenienti (da ovviare anche attraverso modifiche alle condizioni con cui si privatizzano i servizi e rafforzando i controlli interni) e che vanno comunque fatte salve le funzioni essenziali ed imprescindibili dell'Amministrazione.

* * *

Nella riunione dei Presidenti di Commissione, svoltasi il 12 dicembre scorso, si è concordato sul complesso delle esigenze da me rappresentate e si sono analizzati i principali problemi funzionali e dell'assetto organizzativo dell'Amministrazione.

In particolare, è emerso un unanime consenso circa l'inderogabile esigenza di ade-

guare alle accresciute necessità d'Istituto la dotazione finanziaria attribuita al Senato, recuperando quella proporzione rispetto all'altro ramo del Parlamento che, invece, nel corso del tempo, si è inopinatamente persa. Tale adeguamento non ci esimerà comunque dal ricercare nuove e migliori misure di razionalizzazione delle spese, anche al fine di realizzare utili risparmi di gestione soprattutto nei settori diversi da quelli che forniscono *utilities* ai senatori.

In quella riunione si sono anche evidenziati taluni aspetti organizzativi che presentano profili più problematici o che comunque andrebbero potenziati. In particolare, si è fatto riferimento alla esigenza di trovare adeguate soluzioni ai problemi di parcheggio che incontrano i senatori soprattutto da quando, per condivisibili motivi di sicurezza, sono stati ridotti i relativi spazi riservati. Si è anche segnalata la necessità di assicurare maggiore cura ed efficienza ai servizi informatici e di telecomunicazione per i parlamentari, oltre che, più in generale, alla manutenzione delle infrastrutture e delle dotazioni d'ufficio. Quanto alle sedi di lavoro, non è stato ommesso di segnalare sia l'esigenza di garantire ai parlamentari orari di accesso più elastici, sia le crescenti difficoltà in cui si imbattono le segreterie particolari delle Presidenze di Commissione per l'inadeguatezza degli spazi e degli strumenti di lavoro. Più diffusamente, è emerso che al quadro delle ampie e delicate funzioni istituzionali assegnate a tali Presidenze dovrebbe corrispondere la definizione di un vero e proprio *status* di competenze e di prerogative almeno non difforme da quello assicurato ad altri incarichi d'Istituto.

* * *

Unitamente al bilancio di previsione per il 2001 viene sottoposto all'approvazione del-

l'Assemblea - come previsto dall'articolo 27 del Regolamento di amministrazione e contabilità del Senato - il rendiconto delle entrate e delle spese relativo alla gestione finanziaria dell'anno 1999. In proposito, si sottolinea che l'esercizio finanziario 1999 ha fatto registrare un avanzo di gestione pari a lire 53.420.143.270, che rappresentano il 7,71 per cento delle entrate accertate e l'8,35 per cento delle uscite effettive.

L'andamento del bilancio nel corso del 1999 evidenzia un complesso di entrate pari a lire 692.785.864.134 (con un incremento dell'1,09 per cento rispetto alle previsioni) e un totale di spese effettive pari a lire 639.365.720.864, che rappresentano una diminuzione del 6,70 per cento delle spese a preventivo. In proposito, occorre segnalare che l'incremento delle spese a consuntivo relative al 1999 rispetto all'anno precedente è risultato pari all'1,59 per cento, a fronte di un tasso di inflazione su base annua dell'1,7 per cento.

Sempre nel 1999 si è registrato un tasso di realizzazione della spesa pari al 94 per cento quanto a quella di natura corrente e al 50 per cento per quella in conto capitale.

* * *

Signor Presidente, Onorevoli Colleghi,

queste osservazioni - frutto di una lettura rapida, ma attenta, del Bilancio del Senato, 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, al Consiglio di Presidenza, ai Senatori Questori, al Segretario Generale e ai suoi collaboratori.

