

Messaggio

numero

6988

data

8 ottobre 2014

Dipartimento

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 29 gennaio 2014 presentata da Stefano Fraschina e cofirmatari “Amministrazione cantonale: misure urgenti e di prospettiva. Un ridimensionamento basato su compiti, competenze e valorizzazione delle risorse”

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente rapporto il Consiglio di Stato prende posizione sulla mozione presentata il 29 gennaio 2014 da S. Fraschina e confirmatari che chiede di: a) elaborare un dettagliato studio inerente i compiti di ogni singolo Dipartimento, finalizzato a ridimensionare gli effettivi attualmente operanti presso l'Amministrazione cantonale; b) elaborare un piano a medio-lungo termine che non preveda la sostituzione dei collaboratori partenti, prendendo anche in considerazione l'eventualità di un pacchetto di proposte di prepensionamenti; c) valutare la possibilità di esternalizzare alcuni servizi.

1.- La mozione richiama, quale aspetto fondamentale a supporto delle proposte formulate, l'obiettivo di rivedere e aggiornare i compiti dello Stato e dell'Amministrazione cantonale, che vanno, sempre secondo la mozione, *“rivalutati e snelliti, senza per forza di cosa rinunciare alla qualità dei servizi offerti alla popolazione”*. Tutto ciò nell'intento di raggiungere e conseguire *“importanti e significativi risparmi in prospettiva futura”*.

Sebbene la mozione ponga l'accento sul tema della revisione dei compiti quale obiettivo principale alla base delle sue proposte, lo sviluppo della stessa mostra che la priorità dei mozionanti è piuttosto quella di razionalizzare il funzionamento dell'Amministrazione, anche tramite una riduzione delle risorse attualmente impiegate per la fornitura dei vari servizi. Le proposte concretamente formulate dalla mozione sono infatti focalizzate sulla funzione di produzione e sulla necessità di ridurre in particolare le risorse umane e non sul *“cosa fare”*. Ancorché legittime, queste proposte rispondono quindi solo in minima parte all'obiettivo più ampio della revisione dei compiti e delle prestazioni.

2.- Prima di entrare nel merito delle singole proposte formulate nell'atto parlamentare, ricordiamo che il 27 gennaio 2014, quindi due giorni prima che la mozione fosse inoltrata, il Parlamento ha approvato il *“decreto legislativo concernente l'adozione di un piano di azione conformemente agli obiettivi posti dal decreto legislativo concernente il programma di risanamento finanziario (Roadmap 2013-2014) del 20 dicembre 2012”*.

Con questa decisione, il Parlamento ha dato mandato al Consiglio di Stato di esperire un'importante analisi su molteplici aspetti riguardanti l'attività del Cantone e per esso dell'Amministrazione cantonale. Concretamente, partendo dalle proposte contenute nel messaggio governativo del 13 novembre 2013, il Parlamento ha condiviso un programma impostato su 28 piste d'azione, che richiama sia riflessioni in termini di revisione dei compiti sia in termini di razionalizzazione della struttura organizzativa esistente. Ricordiamo che in questo programma rientrano per esempio i seguenti obiettivi:

- l'esame funzionale e in termini di risorse impiegate di alcuni settori chiave dell'Amministrazione, quali la sicurezza pubblica, la Divisione delle costruzioni, la Divisione delle contribuzioni, la Sezione dell'aria, dell'acqua e del suolo o ancora la Sezione della logistica. Ricordiamo che l'identificazione di questi settori è avvenuta sulla base di confronti intercantonali relativi alle spese assunte per queste ed altre funzioni dello Stato.
- La razionalizzazione di alcuni processi, come la gestione elettronica dei documenti o la centralizzazione degli incassi.
- L'esame critico dei compiti dello Stato, partendo dai compiti enumerati nel nuovo documento finanziario concernente i conti preventivi e consuntivi.

Possiamo quindi affermare che gran parte delle aspettative manifestate dalla mozione sia già parte integrante del programma avviato dal Governo e dal Parlamento, che ha in questo senso dato mandato al Consiglio di Stato di concretizzare le piste d'azione identificate.

3.- Vale pure la pena ricordare, con riferimento alla richiesta della mozione di svolgere un dettagliato studio inerente i compiti di ogni singolo Dipartimento tenuto conto delle risorse impiegate, come si è espresso su questo tema il Consiglio di Stato nel suo messaggio del 13 novembre 2013 riguardante il *“Rapporto concernente il piano di azione per la concretizzazione del Decreto legislativo urgente concernente il programma di risanamento finanziario del 20 dicembre 2012”*.

Riferendoci ai confronti intercantonali della spesa eseguiti conformemente alla richiesta espressa dal Parlamento nel decreto legislativo del 20 dicembre 2012 concernente il programma di risanamento finanziario 2013-2014, abbiamo considerato che *“L'analisi comparativa effettuata serve quindi a identificare alcuni ambiti che richiedono una valutazione più puntuale nell'intento di capire se le differenze sono determinate da fattori esogeni oppure da scelte puntuali in considerazione della possibilità di esprimere delle preferenze differenti in un contesto di autonomia cantonale. Su questo punto, nell'ambito del gruppo di lavoro Consiglio di Stato – Commissione della gestione, vi è stata una convergenza di vedute. L'analisi quantitativa servirà infatti da base per definire gli ambiti che richiedono un'analisi qualitativa più approfondita. Considerata la complessità di questo secondo esercizio, si è infatti deciso di limitare l'analisi a settori specifici dell'Amministrazione, scartando l'ipotesi di avviare un approfondimento esteso a tutte le attività dello Stato.”*

Questa impostazione è stata condivisa prima dalla Commissione della gestione nell'ambito del suo rapporto sul messaggio governativo e in seguito dal Parlamento che ha approvato il relativo decreto legislativo, senza particolari voci contrarie.

Essa privilegia un approccio selettivo basato sull'osservazione di specifici settori predeterminati (come per esempio l'esame del settore sicurezza pubblica o del settore delle contribuzioni) piuttosto che un'analisi estesa all'intera Amministrazione, che richiederebbe ingenti risorse, interne ed esterne, per poter essere effettuata. Riteniamo che questo approccio selettivo debba essere confermato.

4.- Per quanto concerne la richiesta di elaborare un piano a medio-lungo termine che non preveda la sostituzione dei collaboratori che termineranno la carriera lavorativa, prendendo anche in considerazione la possibilità di un pacchetto di proposte di prepensionamento attuabili e sostenibili, la questione merita la dovuta attenzione.

Innanzitutto giova ricordare che lo Stato, già da tempo, mette in atto una politica di prepensionamento particolarmente favorevole ai dipendenti che decidono di andare in pensione anticipata prima dei limiti d'età previsti dalla legislazione federale. Ogni anno il Cantone spende più di 4 Mio CHF per finanziare il supplemento sostitutivo AVS (conosciuto anche come "rendita ponte") attualmente a carico del Cantone per il 50% (l'altro 50% è a carico del dipendente in termini di riduzione di rendita, con un calcolo che tutela i redditi più bassi).

La pianificazione degli effettivi e degli avvicendamenti da parte dell'Amministrazione è chiaramente un aspetto fondamentale sul quale occorre insistere sia nell'ottica di un'adeguata pianificazione delle carriere sia in quella di eventuali riforme dell'Amministrazione. In questo senso, se è immaginabile porsi l'obiettivo di snellire l'effettivo dell'Amministrazione, è certamente necessario evitare che eventuali misure di razionalizzazione incidano troppo bruscamente e in modo troppo concentrato nel tempo; ciò presuppone la necessità di pianificare per tempo le misure, sfruttando in particolare la fluttuazione naturale del personale per permettere una loro implementazione nel modo più indolore possibile. Una politica, quella della gestione attiva della fluttuazione del personale, dal costo estremamente limitato, contrariamente per esempio all'eventuale ulteriore estensione di proposte finanziarie tendenti a incentivare il prepensionamento.

A questo proposito può essere utile sapere che nel giro di dieci anni vi sarà la partenza per pensionamento (o pre-pensionamento) di circa 1/5 dei funzionari (incluso anche la Polizia) attualmente attivi presso l'AC (circa 950 collaboratori). Per quanto concerne la situazione a livello di funzionari dirigenti, questo fenomeno è ancora più marcato, con la prevista partenza di circa 1/3 dei medesimi (90 funzionari dirigenti). Infatti stiamo assistendo alla progressiva uscita dal mondo del lavoro di un'intera generazione di collaboratori nati negli anni del boom delle nascite. Questo fenomeno del tutto naturale rappresenta un'opportunità che merita di essere colta e che può rendere possibile una progressiva riduzione dell'organico ipotizzando che non tutti i partenti vengano sostituiti, senza creare dei costi aggiuntivi.

In questo contesto, occorre pretendere da parte dei servizi un accresciuto rigore nell'attività di pianificazione degli avvicendamenti, con il riesame continuo delle reali necessità di sostituzione (quali profili professionali per quali compiti). Verranno pertanto richieste ai servizi, in particolare contestualmente alla richiesta di nuovi prodotti informatici e di riclassificazioni o di ridefinizioni di funzioni all'interno dell'unità amministrative (vedi anche la pista di azione n. 5.4.5 identificata nell'ambito della roadmap "*Verifica della funzionalità del servizio in relazione ad ogni richiesta di supporto informatico*"), ma non solo, misure di riorganizzazione sia a livello strutturale sia a livello di flussi di lavoro, eventualmente per il tramite di assessment organizzativi. Questa maggiore attenzione da parte dei servizi, unita a una politica del personale di sostegno alla mobilità interna, dovrà chiaramente permettere di rimodulare dove necessario la dotazione di risorse in seno all'Amministrazione (rafforzando alcuni servizi, ma riducendone altri).

Il progetto relativo allo snellimento dei livelli gerarchici avviato dall'Amministrazione su proposta del DFE, che prevede una verifica relativa alla necessità di ogni posizione di funzionario dirigente che si rende vacante, costituisce da questo punto di vista un esempio concreto in merito alla direzione verso la quale il Cantone vuole tendere nella sua politica del personale.

5.- Per quanto concerne la richiesta di valutare la possibilità di esternalizzare alcuni servizi “*ad oggi sulle spalle dell’Amministrazione cantonale*”, rileviamo che questo obiettivo corrisponde a un progetto specifico compreso nell’ambito del piano di azione roadmap adottato dal Parlamento il 27 gennaio 2014.

6.- Visto quanto precede e considerando in particolare quanto già previsto dal programma roadmap in corso, possiamo condividere le richieste contenute nella mozione, che già trovano un adeguato seguito nell’ambito dei lavori svolti e in corso nell’ambito della roadmap. In questo senso suggeriamo al Parlamento di accogliere le richieste formulate nella mozione, contestualizzandole nel percorso in atto e avviato conformemente al piano di azione roadmap condiviso dal Parlamento il 27 gennaio 2014.

Al proposito possiamo comunque già affermare come gli approfondimenti svolti finora non abbiano permesso di individuare importanti ambiti da esternalizzare, vuoi perché la maggior parte delle prestazioni fornite dal Cantone sono per natura pubbliche e quindi difficilmente demandabili al privato, vuoi perché mancano le premesse politiche affinché anche prestazioni in linea di principio esternalizzabili lo siano realmente (si pensi per esempio al settore delle pulizie negli stabili, a quello della direzione lavori nel settore delle costruzioni, ecc.).

Vogliate accogliere, signor Presidente, signore e signori deputati, l’espressione della nostra stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, M. Bertoli

Il Cancelliere, G. Gianella

Annessa: Mozione 29 gennaio 2014

MOZIONE

Amministrazione cantonale: misure urgenti e di prospettiva. Un ridimensionamento basato su compiti, competenze e valorizzazione delle risorse

del 29 gennaio 2014

Il difficile momento socio-economico che tutti noi stiamo vivendo impone inevitabilmente scelte e approfondimenti in merito alle risorse dell'Amministrazione dello Stato, che, a nostro malgrado, mai sono state purtroppo nemmeno prese in considerazione. Sono stati presentati preventivi a dir poco discutibili, misure di contenimento della spesa, Roadmap e chi più ne ha più ne metta. Tutte misure che, responsabilmente e con obiettività politica, vanno rispettate e valorizzate. Non è certo stato un compito facile, cercare di trovare un accettabile consenso per portare in porto tali accorgimenti. Indubbiamente un segnale importante, per certi versi epocale, un'impronta che resterà impressa nella storia del nostro Cantone. Ci stiamo confrontando a nostro malgrado, con una crisi socio-economica a livello continentale, e questo va seriamente tenuto in considerazione. I segnali (soprattutto a livello di mercato del lavoro e mercati finanziari) che giungono dall'esterno non sono certamente incoraggianti. A mio modo di vedere, è finalmente giunto il momento di rivedere e aggiornare i compiti dello Stato e dell'Amministrazione cantonale. Una misura tanto discussa quanto mai realmente messa in pratica. Abbiamo certamente la possibilità e le competenze per rivedere una struttura che, a mio modo di vedere, non risponde più alle esigenze e alle sollecitazioni della realtà socio-economica dei tempi moderni. I compiti dello Stato non vanno certamente né sottovalutati e nemmeno sminuiti. Ma, in una delicata situazione come quella attuale, il minimo che si possa pretendere è un'immediata e mirata presa a carico da parte del Governo della tematica in oggetto. Una presa a carico a 360°. Stato e Amministrazione cantonale vanno certamente rivalutati e snelliti, senza per forza di cose rinunciare alla qualità dei servizi offerti alla popolazione. Ogni Dipartimento dovrà essere "vivisezionato", elaborando un piano a medio-lungo termine (tenendo in considerazione le risorse attualmente a disposizione) che permetta un lineare snellimento della struttura. Impossibile? Certamente no, una misura (preventivi e consuntivi alla mano) mai realmente presa in considerazione. Se invece di creare puntualmente nuovi funzionari cantonali (con tutto il rispetto per il lavoro svolto da queste persone), ci si impegnasse una volta per tutte a una seria e dettagliata revisione dei compiti dello Stato e dell'Amministrazione cantonale, ponendosi l'obiettivo, ad oggi assolutamente imprescindibile, di raggiungere e conseguire importanti e significativi risparmi in prospettiva futura, potremmo veramente credere che le misure appena votate in sede di Gran Consiglio non saranno fini a se stesse!

In considerazione di quanto esposto, si chiede al Consiglio di Stato:

1. di elaborare (anche mediante una società esterna) un dettagliato studio inerente i compiti di ogni singolo Dipartimento, considerando le attuali risorse umane a disposizione. Tenendo in considerazione un progressivo e graduale snellimento delle unità. Un esercizio che se attuato attentamente, non comporterebbe automaticamente un peggioramento e un impoverimento dei servizi offerti;
2. di elaborare un piano a medio-lungo termine che non preveda la sostituzione dei collaboratori che termineranno la carriera lavorativa. Nello stesso tempo, prendere in considerazione, dopo tutte le accurate analisi del caso, un pacchetto di proposte di prepensionamento attuabili e sostenibili.
3. di valutare la possibilità di esternalizzare alcuni servizi ad oggi sulle spalle dell'Amministrazione cantonale. Un'operazione che inevitabilmente dovrà tenere in seria considerazione la qualità del servizio offerto e la salvaguardia e la tutela dei collaboratori coinvolti.

Stefano Frascina
Badasci - Balemi - Bignasca M. - Campana - Caverzasio -
Lurati I. - Minotti - Ortelli - Paparelli - Pedroni - Seitz