

Messaggio

numero

7435

data

27 settembre 2017

Dipartimento

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 10 ottobre 2016 presentata da Gianmaria Frapolli e cofirmatari “Piano di razionalizzazione nell’Amministrazione pubblica”

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente rapporto prendiamo posizione sulle singole proposte contenute nella mozione in oggetto, mediante la quale si chiede al Consiglio di Stato di attuare un “piano di razionalizzazione” per ridurre la spesa pubblica, intervenendo sul numero degli uffici e operando prepensionamenti nella categoria dei funzionari dirigenti, nonché agendo sulla logistica dello Stato.

1. Eliminate gli uffici pubblici in esubero che creano solo costi e burocrazia per cittadini e imprese

Con riferimento al numero di unità amministrative e all’opportunità di procedere con la riduzione delle stesse, che avviene di regola mediante accorpamento, lo scrivente Consiglio evidenzia innanzitutto che la politica adottata in questi anni persegue l’obiettivo proposto in applicazione dei principi di “lean management”. Quest’approccio si prefigge di minimizzare gli sprechi attraverso la riduzione dei livelli gerarchici e la semplificazione delle procedure, ottimizzando così la produzione di beni e servizi. In generale infatti le principali fonti di spreco sono riconducibili alla complessità e rigidità strutturale, ragione per cui dev’essere valutata l’opportunità di semplificazione verticale (appiattimento della gerarchia) e orizzontale (accorpamenti).

Si osserva inoltre che presso tutti i Dipartimenti sono in atto diverse riorganizzazioni (cfr. messaggi n. 7184 “Pacchetto di misure per il riequilibrio delle finanze cantonali”, capitolo 4, n. 7372 “Riorganizzazione del settore dei registri e dell’autorità di I. istanza in materia di acquisto di fondi da parte di persone all’estero” e n. 7371 “Riorganizzazione del settore esecutivo e fallimentare”), che, seppur non abbiano un impatto diretto sulla riduzione del numero di funzionari dirigenti, hanno l’obiettivo di ridurre i costi attraverso riorganizzazioni delle rispettive strutture e delle procedure di lavoro, permettendo nel contempo importanti guadagni in termini di efficacia e ottimizzando i processi di lavoro. Lo scopo perseguito dalla riorganizzazione non è sempre quello di conseguire un risparmio diretto delle risorse esistenti, bensì di evitare un aumento consistente delle risorse da mettere a disposizione per l’espletamento dei compiti attribuiti.

Di seguito elenchiamo alcuni esempi di recenti riorganizzazioni che hanno comportato la riduzione di personale dirigente.

Cancelleria dello Stato

- A. Nel 2013, a seguito del pensionamento del suo Capoufficio, si è proceduto con lo stralcio della Segreteria del Consiglio di Stato, eliminando una posizione dirigenziale. Nel 2016 sono stati raggruppati sotto i Servizi giuridici del Consiglio di Stato le competenze di carattere giuridico della Cancelleria (legislazione, trasparenza, protezione dati e pari opportunità) sotto la direzione del Consulente giuridico del Consiglio di Stato, risparmiando un posizione dirigenziale.

Dipartimento del territorio

- B. *Divisione dello sviluppo territoriale e della mobilità.* Nel 2005 è stata soppressa la Sezione dei beni monumentali; l'Ufficio protezione della natura (i cui compiti sono stati ridefiniti ed è stato rinominato in Ufficio natura e paesaggio) e l'Ufficio dei beni culturali sono stati accorpati alla Sezione della pianificazione urbanistica (rinominata Sezione dello sviluppo territoriale). L'Ufficio dei servizi centrali della Sezione della pianificazione urbanistica è stato soppresso, mentre i due uffici di circondario (Sopra e Sottoceneri) della stessa Sezione sono stati accorpati nel nuovo Ufficio della pianificazione locale, al quale sono state assegnate le competenze nel campo della gestione dei piani di utilizzazione (PR e PUC). Nel complesso sono state eliminate tre posizioni dirigenziali (un Caposezione e due Capiufficio).
- C. *Sezione per la protezione dell'aria, dell'acqua e del suolo.* Nel 2009, gli Uffici della protezione dell'aria e l'Ufficio del risparmio energetico sono stati accorpati ed è stato creato l'Ufficio dell'aria, del clima e delle energie rinnovabili. Ciò ha portato all'eliminazione di una posizione dirigenziale.
- D. *Sezione Amministrativa immobiliare.* Nel 2009 è stata decisa la soppressione dell'Ufficio del contenzioso Strade nazionali e, nel 2010, dell'Ufficio del catasto demaniale, con la riduzione di due funzioni dirigenziali di Capoufficio.
- E. *Divisione delle costruzioni.* Nel 2004 si è proceduto a una prima riorganizzazione, nell'ambito della quale il numero dei FD è passato da 37 a 35. Successivamente nel 2007, nell'ambito della riorganizzazione legata alla creazione della filiale dell'USTRA a Bellinzona a seguito della nuova perequazione finanziaria, il numero dei FD è ulteriormente sceso a 32 (da notare che contestualmente al passaggio di competenze delle strade nazionali alla Confederazione, la medesima Divisione nel periodo 2007-2012 ha anche ridotto il suo organico totale di 40 unità). In seguito, l'Area esercizio e manutenzione (AEM) della Divisione delle costruzioni, prevalentemente attraverso l'accorpamento dei centri di manutenzione di strade e autostrade in più grandi centri regionali di manutenzione, ha ridotto le sue unità amministrative (UA) eliminando 4 posizioni dirigenziali. Il progetto riorganizzativo è stato terminato nel 2011, l'eliminazione delle posizioni si è protratto fino al 2015 in concomitanza con le partenze dei FD. Ad oggi, le funzioni dirigenti della Divisione delle costruzioni sono 24, con una riduzione di 13 FD in 13 anni.

Dipartimento delle finanze e dell'economia

- F. *Divisione economia, Ufficio amministrazione e controlling:* è in corso un processo di ottimizzazione delle procedure, che ha portato l'UAC a operare con due unità in meno rispetto al passato e con la stessa efficienza.
- G. *Ufficio approvvigionamento idrico e della sistemazione fondiaria.* Nel 2014 è stato deciso il passaggio delle competenze alla Sezione della protezione dell'aria, dell'acqua e del suolo e alla Sezione dell'agricoltura, con conseguente riduzione di una funzione dirigenziale.

- H. *Ufficio stima*. Nel 2014 è stata finalizzata la riorganizzazione dell'Ufficio iniziata nel corso del 2012, che ha portato al passaggio da 11 circondari alle 4 sedi regionali attuali. La riorganizzazione ha permesso di razionalizzare e migliorare le attività correnti, con una diminuzione del personale. Si sta valutando la creazione di due sole aree (Sopra- e Sottoceneri), in modo da ulteriormente razionalizzare l'operatività dell'Ufficio e tenendo presente gli impegnativi compiti che l'attendono: aggiornamento quadriennale delle stime in corso e preparazione della prossima revisione generale.
- I. *Divisione delle contribuzioni*. Nel 2013 è stato soppresso l'Ufficio della tassa militare con conseguente riduzione di una posizione dirigenziale.
- Nel 2016, è inoltre stata decisa la soppressione dell'Ufficio del bollo e il passaggio delle relative competenze all'Ufficio delle imposte alla fonte, rinominato quale Ufficio delle imposte alla fonte e del bollo. Anche in questo caso, la misura ha permesso la riduzione di una posizione dirigenziale.
- J. *Sezione delle finanze*. Fino al 2010, la Sezione delle finanze era composta di 5 Uffici. Nel novembre 2010, si è proceduto con un primo accorpamento dell'Ufficio registrazioni e l'Ufficio della tesoreria e delle fatturazioni. Successivamente, nel 2013, si sono accorpati l'Ufficio del controlling e delle analisi finanziarie con l'Ufficio della contabilità analitica. Con queste operazioni, sono state eliminate due posizioni dirigenziali.
- K. *Sezione della logistica*. A partire dal gennaio 2014, è stata introdotta una nuova riorganizzazione. La riorganizzazione è stata accompagnata da una riduzione di cinque unità già nel 2016, conformemente a quanto previsto dal progetto n. 7 deciso nell'ambito della roadmap.

Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport

- L. Nel 2014 l'Ufficio dell'educazione fisica della Divisione della Scuola è stato accorpato con l'Ufficio gioventù e sport della Sezione amministrativa, creando sotto quest'ultima l'Ufficio dello sport e riducendo così una funzione dirigenziale. Con le riduzioni di PPA decise dal Consiglio di Stato nel corso del mese di settembre 2017 verrà inoltre stralciata la funzione di *Coordinatore educazione fisica scolastica* e della sua segretaria attualmente subordinati all'Ufficio dello sport, riducendo quindi di ulteriori 1.6 le unità del personale.
- M. A far tempo dal 2014 l'Ufficio del monitoraggio e dello sviluppo scolastico della Divisione della scuola è stato soppresso ed integrato nello staff di Divisione.
- N. Dal 2015 il Museo cantonale d'arte è confluito nel Museo d'arte della Svizzera italiana, gestito dall'omonima fondazione. Le 9.2 unità a tempo pieno di personale sono quindi uscite dallo Stato per confluire nel personale alle dipendenze della fondazione, compresa naturalmente la figura del direttore.
- O. A far tempo dal 2015 l'Ufficio dell'orientamento scolastico e professionale della Divisione della scuola ha proceduto a degli accorpamenti delle sue sedi regionali. La sede di Biasca è stata soppressa ed ora quella di Bellinzona si occupa anche delle Tre Valli, la sede di Manno è stata accorpata a quella di Lugano Breganzona. Oggi l'ufficio ha sedi a Bellinzona, Locarno, Breganzona e Mendrisio.
- P. Dal 2016 è in corso una riduzione del numero degli ispettorati scolastici subordinati all'Ufficio scuole comunali: dai 9 ispettorati attivi nel 2015 si intende passare a 5 nel breve termine. Attualmente gli ispettorati scolastici sono 7, con riduzione quindi di due funzioni dirigenziali.

- Q. Dal 2016 le quattro biblioteche cantonali e il Sistema bibliotecario ticinese hanno un solo direttore, decisione che ha portato alla soppressione di un'unità di funzionario dirigente.

Dipartimento della sanità e della socialità

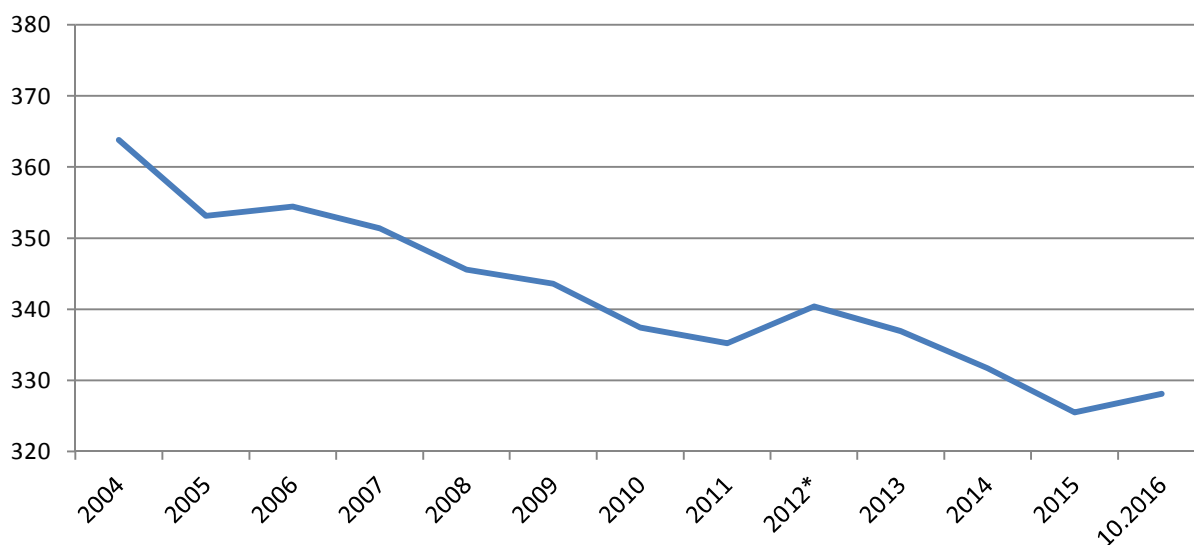
- R. *Divisione della salute pubblica.* Nel 2010 è stata stralciata la Sezione sanitaria, allora a capo dell'Ufficio di sanità e dell'Ufficio di promozione e valutazione sanitaria. Quest'ultimo Ufficio è stato poi stralciato nel 2011, le sue competenze sono passate in gestione all'Ufficio del medico cantonale. Sono state eliminate così due funzioni dirigenziali. Nel 2013 è pure stato stralciato l'ex Istituto cantonale di microbiologia (ICM), le cui attività di analisi clinica sono state integrate nell'Ente ospedaliero cantonale, consentendo un risparmio valutato in fr. 1.7/1.8 mio. (v. Messaggio 6794).
- S. *Istituto delle assicurazioni sociali.* Nel 2010 è stato soppresso l'Ufficio assicurazione malattia, con conseguente riduzione di una funzione dirigenziale.
- T. *Organizzazione socio-psichiatrica cantonale.* Nel 2012, è stato eliminato l'Ufficio delle finanze, del personale e del controlling, con conseguente riduzione di una funzione di Capoufficio.
- U. *Divisione dell'azione sociale e delle famiglie.* Nel 2013, vi è stato un accorpamento dell'Ufficio delle famiglie e dei minorenni con l'Ufficio delle curatele e la creazione dell'Ufficio dell'aiuto e della protezione, con riduzione di una funzione dirigenziale. Nel 2010, invece, all'interno della medesima Divisione, è stata stralciata la Sezione del sostegno a enti sociali e famiglie, e i suoi uffici sono stati posti direttamente sotto la Divisione. È stato così ridotto un livello gerarchico intermedio con l'eliminazione di una funzione dirigenziale di Caposezione.

Dipartimento delle istituzioni

- V. *Divisione della giustizia.* Nel 2013, è stata soppressa la cancelleria della Divisione, con conseguente riduzione di una funzione di Capoufficio. In precedenza e più precisamente nel 2011, era stata stralciata nella medesima Divisione la Sezione dell'esecuzione delle pene e delle misure, riducendo così un livello gerarchico intermedio ed eliminando una posizione dirigenziale di Caposezione.
- W. *Sezione militare.* Nel 2012, la Sezione del militare e della protezione della popolazione è stata autorizzata a procedere con la sua riorganizzazione, che ha previsto fra le altre cose l'eliminazione dell'Ufficio degli affari militari e del comando del circondario e quindi di una funzione dirigenziale.
- X. *Polizia cantonale.* Nel 2015 è stata creata la Sezione amministrativa presso la Polizia cantonale, che scaturisce dall'accorpamento del Servizio autorizzazioni presso la medesima unità amministrativa e dell'Ufficio del commercio e dei passaporti, subordinato alla Sezione della popolazione. La riorganizzazione ha permesso la riduzione di una funzione dirigenziale.

Le indicazioni che precedono mostrano quindi come i principi d'efficienza suggeriti con la mozione siano già oggetto di regolari valutazioni da parte del Governo e sono alla base, quando necessario, di interventi d'ottimizzazione organizzativa. Il grafico che segue mostra che questa attività si è tradotta nel periodo 2004-2016 in una sensibile riduzione delle funzioni dirigenti (- 36 unità a tempo pieno, pari all'11%).

Evoluzione del numero di posti autorizzati quale FD, dati al 31.12. del rispettivo anno nel periodo 2004-2016 (esclusa magistratura)



* Con riferimento al dato 2012 si evidenzia la rivalutazione della funzione di Capogruppo SP a funzione dirigenziale presso 9 circondari scolastici nell'ambito della cantonalizzazione e potenziamento del sostegno pedagogico (c. rif. al MG 6428 del 14 dicembre 2010)

2. Ridurre il costoso personale dirigente con dei prepensionamenti per lasciar spazio a dipendenti giovani, attivi e più dinamici

L'art. 64 LORD prevede la possibilità per i dipendenti pubblici di cessare l'attività per limiti d'età tra i 60 e 65 anni o di chiedere il pensionamento a partire da 58 anni. La decisione di chiedere il pensionamento spetta pertanto solo al dipendente e non al datore di lavoro. Un piano di prepensionamenti, così come proposto, genererebbe importanti costi supplementari causati dalle compensazioni dovute ai collaboratori per le perdite delle rendite individuali ridotte a causa dell'uscita anticipata. Inoltre il salario d'entrata del nuovo dirigente, vista l'esperienza professionale richiesta, in alcuni casi risulta prossimo a quello del dirigente uscente.

Il Governo non ritiene sia opportuno, anche per questioni di costi, di procedere con un piano di prepensionamenti sostituendo i/le collaboratori/trici posti anticipatamente a riposo. Esso reputa piuttosto di proseguire valutando puntualmente le opportunità di riduzione di funzioni dirigenziali ai fini di un tangibile e immediato ritorno finanziario, come evidenziato al pto. 1.

3. Promuovere il merito tramite scatti legati alla produttività e non solo all'anzianità di servizio

Con Messaggio n. 6260 del 1° settembre 2009 il Governo proponeva un nuovo sistema, che prevedeva che l'evoluzione salariale doveva essere legata alla prestazione del singolo, mediante il conferimento di aumenti salariali percentuali basati su detta prestazione. La modifica legislativa, accettata dal Gran Consiglio il 23 giugno 2010, venne tuttavia respinta in votazione popolare il 30 novembre 2010.

Per questi motivi, la nuova Legge sugli stipendi degli impiegati dello Stato e dei docenti presentata con Messaggio n. 7181 dell'11 aprile 2016 e approvata dal Parlamento il 23 gennaio 2017, non prevede nessun riconoscimento del salario al merito. La nuova legge

stabilisce tuttavia che se le prestazioni del dipendente sono insufficienti, l'autorità di nomina può bloccare l'aumento annuale mediante decisione formale.

4. Predisporre uno studio volto a individuare e quantificare gli edifici in esubero

Il Cantone, per l'esercizio delle attività dell'Amministrazione e delle scuole, dispone di propri edifici e di edifici in locazione. La strategia è evidentemente quella di privilegiare la proprietà rispetto alla locazione e in questo senso si orientano le pianificazioni logistiche, che mirano pure ad anticipare le esigenze, alla preservazione e alla valorizzazione del patrimonio costruito e alla gestione del patrimonio immobiliare in maniera efficiente.

L'obiettivo generale della strategia immobiliare è quello di adottare delle scelte in funzione dell'evoluzione del ciclo di vita degli edifici, dei bisogni dello Stato e degli utenti, garantendo un approvvigionamento adeguato di immobili e beni logistici. Allo stato attuale possiamo confermare che gli immobili di proprietà dello Stato non utilizzati a fini logistici perché non pertinenti alle attività dello Stato costituiscono una parte marginale del patrimonio dello Stato e concernono principalmente immobili di culto e storici (castelli).

5. Ridurre gli spazi occupati dall'amministrazione con l'introduzione di "open space" come nel privato

Occorre precisare che il concetto "Open Space" non è direttamente relazionato alla riduzione delle superfici, bensì all'ottimizzazione dei processi funzionali. Si evidenzia infatti che a fronte di una progressiva riduzione degli spazi di lavoro (a parità di numero di dipendenti) si impone un notevole ampliamento delle aree dedicate al lavoro di gruppo ed alle attività di incontro, così come degli spazi di servizio al dipendente.

È altrettanto vero che allo scopo di ottimizzare le superfici si potrebbero realizzare interventi sul layout distributivo dell'edificio allo scopo di ottenere la massima flessibilità spaziale e incrementare la superficie effettivamente utile. In questo caso l'obiettivo consisterebbe nel poter disporre del maggior numero di postazioni di lavoro nella minor superficie possibile, il tutto conformemente al quadro legislativo in materia.

I criteri con cui vengono distribuiti gli spazi negli edifici ad uso produttivo (terziario) sono stati oggetto di profonda trasformazione nel corso degli ultimi anni: si è infatti passati dall'ufficio cellulare (singolo) all'Open Space e viceversa, senza prima affrontare il tema centrale della cultura del lavoro e della dinamica al cambiamento presente nelle organizzazioni.

La riconfigurazione degli spazi esistenti in Open Space non è inoltre sempre realizzabile in quanto tali ipotesi di soluzione richiedono dimensioni e impostazioni fortemente standardizzate per quanto attiene alla profondità dei corpi di fabbrica, della predisposizione impiantistica, dei moduli di facciata (si pensi ad esempio alle finestrate). La riconfigurazione di uno spazio esistente, con il rischio di risultare poco funzionale, impone importanti oneri finanziari (investimento), non sempre giustificabili.

Per contro, nell'ambito dei progetti di nuova edificazione il tema dell'Open Space e, più in generale, dello Space Management è sempre considerato ed analizzato, elaborando modelli operativi che tengano in debita considerazione la qualità dello spazio di lavoro in termini di benessere, di rapporto tra organizzazione spaziale ed efficienza nel lavoro, di flessibilità e adattabilità, il tutto per far fronte alle mutevoli esigenze future, come pure all'ottimizzazione del fabbisogno in superfici.

Evidenziamo che la Sezione della logistica sta conducendo un progetto di revisione degli standard immobiliari all'interno del quale vi è anche l'attività di analisi di possibili soluzioni innovative per rispondere alle variegate esigenze dell'Amministrazione cantonale. Lo studio è volto a individuare soluzioni tipologiche che sappiano tradurre efficacemente le esigenze dei differenti tipi di servizio erogati in modelli di soluzioni spaziali tra le quali, è certo, si annovereranno anche gli Open Space.

6. Mettere conseguentemente a reddito gli spazi lasciati liberi

A tutt'oggi non risultano né sono previste adeguate superfici libere oppure liberabili tali da essere alienate oppure concesse in utilizzo a terzi. Eventuali esuberanti sono comunque sempre oggetto di analisi nell'ambito della pianificazione logistica regionale e, di norma, concernono prevalentemente le superfici in locazione.

7. Conclusioni

Alla luce di quanto precede, il Consiglio di Stato ritiene che gli obiettivi proposti con la mozione in oggetto siano già considerati nell'ambito della costante attività di aggiornamento delle strutture organizzative dello Stato e nell'ambito delle pianificazioni logistiche regionali. In questo senso, invitiamo il Gran Consiglio a voler ritenere evasa la mozione in oggetto.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Manuele Bertoli

Il Cancelliere, Arnoldo Coduri

Annessa: Mozione 10 ottobre 2016

MOZIONE

Piano di razionalizzazione nell'Amministrazione pubblica

del 10 ottobre 2016

Il preventivo 2017 presenta un disavanzo d'esercizio di -34,8 milioni, mentre il debito pubblico si assesterà attorno ai 2 miliardi di franchi. Le spese aumentano e si è ancora lontani da un equilibrio finanziario, tanto più che, nei prossimi anni, verranno a cadere diverse entrate. Le finanze pubbliche cantonali non sono ancora sanate, per migliorare il bilancio sul lungo termine è necessario intervenire con delle misure rigorose e concrete che garantiscano degli effetti duraturi: il Cantone non può permettersi di navigare a vista, sono ancora troppi gli sprechi.

Nell'Amministrazione cantonale si continua a spendere troppo e le risorse disponibili non vengono utilizzate in modo efficace. Con la presente mozione si vuole attuare, all'interno dell'Amministrazione, un "piano di razionalizzazione" per eliminare gli sprechi e allocare meglio le risorse.

Da un lato appare urgente intervenire sul numero degli uffici pubblici: i doppioni vanno eliminati ed è necessario reconsiderarne la distribuzione sul territorio, al fine di creare una rete più snella che garantisca un servizio più efficiente.

D'altro canto è giunta l'ora di avere il coraggio di ridurre il numero dei funzionari per mezzo del prepensionamento: solo in questo modo si potrà risparmiare in maniera concreta, dando al contempo spazio ai giovani. Un'Amministrazione più giovane e dinamica avrà dei costi ridotti per i cittadini e permetterebbe un'offerta di servizi migliori.

Pertanto, si chiede al Consiglio di Stato di:

1. Eliminare gli uffici pubblici in esubero che creano solo costi e burocrazia per cittadini e imprese.
2. Ridurre il costoso personale dirigente con dei prepensionamenti per lasciar spazio a dipendenti giovani, attivi e più dinamici.
3. Promuovere il merito tramite scatti legati alla produttività e non solo all'anzianità di servizio.
4. Predisporre uno studio volto a individuare e quantificare gli edifici in esubero.
5. Ridurre gli spazi occupati dall'Amministrazione con l'introduzione di "open space" come nel privato.
6. Mettere conseguentemente a reddito gli spazi lasciati liberi.

Gianmaria Frapolli
Bignasca - Pamini