Iniziativa parlamentare sul contingentamento degli effettivi del personale

Parere del Consiglio federale

del 28 ottobre 1981

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Ci pregiamo sottoporvi il nostro parere riguardo al rapporto e alla proposta presentati il 19 maggio 1981 (FF 1981 II 663) dalla Commissione della gestione del Consiglio nazionale, promotrice di un'iniziativa parlamentare intesa a disciplinare il contingentamento degli effettivi del personale federale in via legislativa.

1 Introduzione

11 In generale

Nel nostro messaggio del 3 aprile 1974 (FF 1974 I 1261) sottoponemmo ai vostri Consigli il disegno di una legge federale a sostegno di provvedimenti completivi intesi a ripristinare l'equilibrio delle finanze federali. Proponevamo segnatamente una disposizione legale obbligatoria per l'Esecutivo a limitare gli effettivi del personale al puro necessario. All'atto delle deliberazioni parlamentari, questa disposizione è stata resa più precisa e più rigorosa. Ci troviamo ora nel settimo anno di contingentamento degli effettivi. L'esauritivo rapporto commissionale (FF 1981 II 663) espone minutamente i problemi posti nell'amministrazione federale dal contingentamento che, secondo i commissari, ha generalmente esplicitato effetti positivi, prescindendo da talune insufficienze e difficoltà. Sempre secondo il rapporto, esso costituisce un provvedimento atto a migliorare l'economicità dell'amministrazione e uno strumento di direzione. I suoi vantaggi più importanti sono:

- il promovimento delle misure di razionalizzazione;
- l'aumento della produttività del lavoro;
- l'obbligo, per i quadri, di conformarsi alle «Direttive sulla gestione nell'amministrazione federale» (FF 1975 II 989) e quindi la possibilità di fornire prestazioni di costo inferiore;
- la soppressione delle barriere psicologiche alla razionalizzazione;
- il miglioramento delle relazioni tra Cittadino e Stato (tutela della buona reputazione dell'apparato amministrativo);
- la dimostrazione della volontà di risparmio.

Vanno però anche evidenziati gli svantaggi che il contingentamento provoca, e in misura sempre più marcata:

- il sovraccarico di lavoro che talvolta supera i limiti ammissibili;
- l'aumento della media d'età del personale e il restringimento della base per l'avvicendamento delle giovani leve;
- le difficoltà per la pianificazione gestionale a medio e a lungo termine;
- l'intensificazione dei compiti amministrativi inerenti alla sua applicazione;
- il rischio di ritardare o magari di impedire la realizzazione dei postulati intesi a rendere ancora più umane le condizioni di lavoro del personale (ad es. riduzione della durata del lavoro).

Il contingentamento, come lo indica il numero 223 del rapporto, persegue un duplice scopo. In primo luogo, deve contribuire ad incrementare l'economicità dell'amministrazione in generale mediante una maggior produttività del personale. Nel corso degli ultimi sette anni, i provvedimenti adottati hanno largamente consentito di conseguire questa finalità. Al riguardo va evidenziato l'operato dell'amministrazione per la loro attuazione. Ancorché i compiti federali, dal 1974, siano venuti aumentando di anno in anno, i quadri superiori hanno fedelmente adempiuto il mandato loro affidato dal Parlamento, hanno stabilito in modo più frequente ordini di priorità oppure risparmiato posti attraverso un'accurata strutturazione dei compiti. Soltanto in questo modo d'altronde è stato possibile assicurare l'osservanza del contingentamento nei dipartimenti. Il rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale non riconosce sufficientemente questi sforzi manifesti, appoggiati e sopportati dal personale; inoltre, ignora ampiamente la pressione che il contingentamento esercita sulle prestazioni, pressione alla quale il personale di taluni settori è sottoposto in modo sempre più marcato. In secondo luogo, la commissione giudica che occorrerebbe ridurre le attività statali. Ci soffermeremo su questa finalità nel numero 13 seguente.

12 Corresponsabilità del Parlamento

Dal 1975, tutti i compiti supplementari, indipendentemente se risultanti dall'estensione della sfera d'attività o dall'assunzione di nuove mansioni, devono essere svolti con un effettivo immutato di personale. Trattasi di un'impresa estremamente difficile, ove si consideri che i forti impulsi cagionanti considerevoli sovraccarichi di lavoro hanno origine non soltanto nell'amministrazione, ma anche e soprattutto nei vostri Consigli. Infatti, attraverso iniziative e altri interventi parlamentari, i Consigli legislativi chiedono continuamente l'emanazione di nuove disposizioni legali¹⁾ che quasi tutte provocano un allargamento dell'attività statale. Diverse commissioni permanenti,

¹⁾ Dal 1975 al 1979, per esempio, 3169 interventi parlamentari sono stati trasmessi all'amministrazione per essere trattati: sono 502 mozioni, 535 postulati, 549 interpellanze e 1600 questioni ordinarie. Durante lo stesso periodo, l'Amministrazione ha redatto 311 messaggi e 79 rapporti, si è pronunciata su 21 iniziative popolari e si è occupata di 21 referendum. Ha fatto esaminare 64 iniziative parlamentari e 20 iniziative cantonali.

non da ultimo quelle della gestione, hanno notevolmente intensificato la loro attività dal 1975 e dall'Esecutivo e dalla sua Amministrazione si esige che gli interventi e i mandati del Parlamento vengano trattati accuratamente e celermente. Il rapporto non accenna affatto alla responsabilità del Parlamento per i nuovi compiti che dal 1975 sono stati affidati all'Amministrazione e che questa ha dovuto sbrigare con un numero uguale di agenti. Se il contingentamento dei posti dev'essere durevolmente stabilito per legge, è indispensabile che il Parlamento possa usare maggiore riservatezza sia nelle attività legislative, sia negli interventi individuali. In effetti, non si potrà a lungo termine, da un lato, accollare all'amministrazione sempre nuovi compiti e, dall'altro, negarle il personale necessario all'uopo.

Le modificazioni legislative proposte dalla commissione prevedono delegazioni permanenti dei due Consigli che devono esaminare se occorre aumentare temporaneamente o definitivamente il limite di contingentamento. Al riguardo deve però essere provata l'impossibilità di coprire il fabbisogno attraverso provvedimenti di razionalizzazione, la riduzione di compiti esistenti o il trasferimento di posti. Tal disciplinamento non è però scevro d'inconvenienti. Infatti, impedisce di distinguere esattamente il campo d'attività del Legislativo da quello dell'Esecutivo e provoca imbricazioni di competenza. In ultima analisi trattasi del problema della responsabilità dell'esecuzione delle leggi che, secondo l'articolo 102 numero 5 Cost., incombe all'Esecutivo, ma che, tramite la concessione o il rifiuto dei posti domandati, il Legislativo finirebbe per avocare parzialmente a sé.

13 Limitazione delle attività statali

Con il contingentamento degli effettivi sono pure perseguiti scopi politici. Accettando ritardi nell'esecuzione dei lavori e delle leggi, si cerca di ottenere una limitazione degli obiettivi dello Stato oppure un rallentamento dell'attività statale (cfr. n. 223 del rapporto). Al nostro Collegio si raccomanda inoltre di contenere il ritmo attuale della legislazione. Ma proprio questo postulato è in contrasto con i numerosi interventi parlamentari che chiedono l'emanazione di nuove norme legali.

Non possiamo approvare questa finalità politica del contingentamento. Secondo il nostro parere, è importante sí esaminare seriamente, all'atto del conferimento di nuovi compiti o dell'allargamento di quelli esistenti, se e come la Confederazione debba impegnarsi. Tuttavia, una mansione, quando è stabilita per legge, dev'essere svolta e la modifica delle priorità, ottenuta manovrando la disponibilità di personale, va ammessa solo eccezionalmente. Giudichiamo invero che è estremamente problematico tentare di contenere l'attività dello Stato mediante la stabilizzazione degli effettivi, dacché il fatto di istituire un compito federale a livello legislativo e poi però di differirne o di limitarne intenzionalmente e sistematicamente l'adempimento equivarrebbe a una promessa fallace al cittadino e all'opinione pubblica. Il dibattito sui limiti dell'attività federale, la cui valutazione dipende ampiamente dalle diverse opzioni politiche, deve aver luogo quando nasce l'atto legislativo e non quando vengono assegnati i posti di lavoro disponibili.

Per quanto concerne la legislazione, abbiamo esposto il nostro programma nel rapporto del 16 gennaio 1980 sulle linee direttive della politica di governo per la legislatura 1979-1983. I messaggi annunciati in queste direttive sono progetti di assoluta priorità, scelti tra i molteplici compiti. Al riguardo, ci siamo attenuti ai principi dell'urgenza dei compiti, della loro importanza oggettiva e della loro attuabilità dall'angolatura politica e finanziaria e ci siamo impegnati ad adoperarci per la realizzazione degli scopi perseguiti. Durante la sessione primaverile del 1980, i vostri Consigli hanno preso nota del nostro programma d'attività legislativa. Il rapporto intermedio presentato all'inizio del mese vi offrirà l'occasione di verificare le nostre priorità al lume dell'evoluzione avvenuta nel frattempo. I vostri Consigli e soprattutto il popolo e i Cantoni non sono però vincolati alle linee direttive nei loro rispettivi settori d'attività politica. Infatti, attraverso l'iniziativa, il referendum e le diverse forme di intervento parlamentare, il popolo, i Cantoni e il Parlamento hanno piena libertà d'imporre proprie idee ed esigenze esulanti dal quadro delle direttive. Per altro, il ritmo della legislazione non dipende unicamente dai lavori preparatori dell'amministrazione, ma anche dalle deliberazioni parlamentari sui disegni presentati.

Senza un regolare miglioramento dell'organizzazione amministrativa e un impiego flessibile del personale negli ultimi anni non saremmo stati in grado di mantenere l'efficacia e la funzionalità dell'amministrazione. I durevoli provvedimenti di razionalizzazione devono essere proseguiti a ogni livello. L'Ufficio federale dell'organizzazione, la cui posizione è stata rafforzata con la nuova legge federale del 19 dicembre 1980 (RU 1981 446) può fornire, come finora, preziosi contributi nei diversi settori (consulenza e controlli in materia d'organizzazione, automazione, ecc.). Nel rimanente, poiché le misure organizzative devono sempre tener conto dei problemi del personale, la collaborazione con il dipartimento competente e l'Ufficio del personale assume un'importanza particolare.

Il rapporto procede dall'idea secondo cui il contingentamento dei posti può essere mantenuto, ma che è indispensabile limitare i compiti esistenti (n. 224). Uno dei compiti permanenti della gestione degli affari amministrativi è quello di esaminare se talune attività siano ancora necessarie o se sia possibile rinunciare a determinate attività di poco conto a favore di nuovi impegni. Non è però affatto certo che questa possibilità di riduzione dei compiti federali sia bastevole per compensare l'aumento delle nuove mansioni a livello del personale. Non è neppure presumibile che l'auspicata privatizzazione di attività statali produca a breve termine risultati che possano influire notevolmente sull'effettivo del personale, dacché dapprima devono essere svolte disamine esaustive. Riguardo alla nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni, abbiamo realizzato l'intento di presentare una prima serie di proposte concrete nel corso della legislatura attuale. Non possiamo ancora valutare quantitativamente l'alleggerimento risultante, per la Confederazione, nel settore del personale. Il trasferimento dei posti tra dipartimenti presuppone che possano essere liberati impieghi attraverso misure di razionalizzazione o la riduzione di compiti statali. In conclusione, siamo in grado di affermare che si soprav-

valutano le possibilità offerte dalla razionalizzazione e dalla riduzione dell'attività federale. Secondo il nostro parere, in futuro, quando ai poteri pubblici si chiederanno nuovi provvedimenti, ci si dovrà soprattutto sforzare di comprendere meglio le funzioni dello Stato e le condizioni funzionali di un'economia socialmente impegnata.

2 Situazione dei dipartimenti, dell'Azienda delle PTT e delle Ferrovie federali a livello del personale

21 Amministrazione generale della Confederazione

Non possiamo condividere, senza riserve, l'osservazione del rapporto (n. 223.2 in fine), secondo cui tutti i dipartimenti dovrebbero essere presentemente in grado di sormontare la penuria di personale senza oltrepassare i limiti dettati dal contingentamento. L'applicazione di provvedimenti di politica del personale, come aumento del diritto alle vacanze, diminuzione del tempo di lavoro, esige un adeguato rialzo del contingentamento. In questo campo contiamo con una certa comprensione, soprattutto per superare le difficoltà che già s'annunciano in taluni settori dell'esercizio e che sono dovute alle misure adottate nel campo della durata del lavoro. Ove si consideri, ad esempio, che nel DMF (senza le officine di produzione d'armamenti) circa il 63 per cento del personale è assegnato alla manutenzione del materiale e agli impianti, risulta chiaramente che tale settore è ampiamente tributario del volume delle ordinazioni.

Al Consiglio dei Politecnici spetta di controllare la qualità e l'efficienza dell'insegnamento, della ricerca e delle prestazioni di natura scientifica delle due Scuole e degli istituti annessi che, in più, sono sottoposti a forti esigenze di razionalizzazione. In queste circostanze, i compiti di secondo e terzo rango perdono ogni possibilità di realizzazione; occorre nondimeno, tenere il passo con l'evoluzione internazionale, altrimenti sorgerebbero gravi inconvenienti per l'economia e l'industria svizzera.

Per tener conto del contingentamento dei posti anche nell'utilizzazione del credito destinato all'insegnamento e alla ricerca, abbiamo optato per una soluzione consistente nel limitare a medio termine la parte delle spese di personale a un terzo dell'importo complessivo concesso. Il numero delle persone preposte a lavori scientifici e retribuite mediante risorse diverse dai crediti di bilancio del Consiglio dei politecnici dipende da chi definisce i mandati ed assegna i mezzi e sfugge praticamente all'influsso dei Politecnici e dei loro istituti annessi.

Nella forma presentata non condividiamo l'osservazione concernente il Dipartimento militare ed afferriamo che la gestione degli impieghi si urta alla mentalità dell'esercito. Gli elementi di valutazione di cui disponiamo permettono per contro di affermare che i quadri del DMF sono dotati di qualità di capo e di senso di responsabilità ad alto livello. Il DMF esaminerà la struttura d'età e le condizioni di promozione nel corpo degli istruttori e provvederà a quanto è necessario.

Contrariamente al parere della Commissione della gestione, la concessione di un aumento salariale e l'autorizzazione del sistema dell'effettivo medio annuo non risolvono i problemi posti al Dipartimento federale delle finanze dal corpo delle guardie di confine. La sicurezza del nostro Paese inizia al confine. I vostri Consigli hanno manifestato la volontà di mantenere la sorveglianza dei confini. Al riguardo, ci permettiamo di rinviarvi ai chiarimenti dati dal consigliere nazionale Chopard il 18 giugno 1981 sul corpo delle guardie di confine, quando si è proceduto all'esame della gestione nel Consiglio nazionale (BU N 1981 781). L'intensità dell'impiego di personale del corpo delle guardie di confine e degli uffici doganali dipende dal volume del traffico, esattamente come nelle PTT e nelle FFS. Non dev'essere infatti dimenticato che non soltanto il traffico transconfinario, ma anche i compiti assegnati al personale doganale aumentano incessantemente, in particolare quelli di polizia (lotta contro il terrorismo e il contrabbando di stupefacenti, circolazione stradale, ecc.). L'aumento del traffico incide parimente sul personale civile. Ad esempio, l'apertura di nuovi valichi importanti di confine, come l'ufficio doganale di Basilea-Weil am Rhein/Autostrada (HA-FRABA), divenuto recentemente agibile, esige assai sovente l'impiego di personale supplementare. Trattasi invero di mantenere almeno un controllo mediante sondaggi del traffico merci, per garantire l'adempimento dei compiti di natura fiscale, economica e di polizia sanitaria.

22 Azienda delle PTT e Ferrovie federali

Il contingentamento degli effettivi proposto per il settore delle imprese di trasporto e di comunicazione già aveva assunto una forma analoga con la legge federale del 1974. Il limite stabilito dai vostri Consigli nel 1974 per le Ferrovie federali non è mai stato finora superato. Nel 1980, l'effettivo medio del personale era anzi inferiore di 2664 unità alla soglia ammessa. Durante la validità della legge federale del 1974, non è stato neppure permesso di aumentare l'effettivo massimo accordato alle PTT. Il traffico supplementare registrato ha però reso necessario l'aumento progressivo di questi effettivi a contare dal 1979, cosicché l'applicazione del contingentamento ha dimostrato che un rialzo del numero degli agenti è stato autorizzato ogniqualvolta poteva essere provato un aumento del traffico.

Presupponiamo che i vostri Consigli terranno conto anche in avvenire dei bisogni d'esercizio di queste due aziende che implicano un adeguato incremento dei loro effettivi.

23 Forme d'elusione

231 Aspiranti guardia-confine

L'esclusione dall'effettivo degli aspiranti guardia confine, doganieri e saggiatori giurati è stata stabilita conformemente al vigente ordinamento per gli apprendisti, secondo la legge sulla formazione professionale, i quali non sono mai stati contati nell'effettivo autorizzato. Questo provvedimento si

giustifica con la necessita di reclutare periodicamente aspiranti per poi occupare i posti autorizzati, disponibili nel servizio d'esercizio dell'amministrazione delle dogane, con personale formato e pienamente idoneo al servizio. Questa misura ha quindi accresciuto l'effettivo delle guardie di frontiera formate. Le Commissioni delle finanze e le Commissioni della gestione ne sono state informate, per cui presupponiamo che i vostri Consigli non contestino la situazione presente.

232 Pseudo-ausiliari

La valutazione dello sviluppo del numero degli pseudo-ausiliari dipende dal modo in cui si considera il problema. Secondo il nostro parere, non trattasi di una forma d'elusione, ma di un effetto del contingentamento degli impieghi. Gli pseudo-ausiliari assumono funzioni equivalenti a quelle dei funzionari e degli impiegati, cosicché vanno considerati nella gestione degli impieghi. Grazie alla prassi restrittiva che abbiamo osservato in materia d'autorizzazioni, l'effettivo totale degli ausiliari è diminuito tra il 1974 e 1979. D'altro canto, l'aumento della proporzione degli ausiliari occupati in compiti durevoli è dovuto alla natura stessa del contingentamento degli effettivi che provoca continuamente mutamenti d'ordine strutturale.

233 Personale retribuito a carico di crediti specifici

La questione della sorveglianza del personale retribuito a carico di crediti specifici ha potuto essere provvisoriamente risolta in quanto le Commissioni delle finanze ricevono annualmente, con la documentazione correddante il conto di Stato, un resoconto completo del personale di questa categoria. La necessità di successive misure dipende dall'evoluzione dei loro effettivi. Da un elenco consegnato alle Commissioni delle finanze risulta che, con l'assunzione di questo personale, i problemi posti hanno potuto essere risolti in modo più parsimonioso che con l'istituzione di nuovi impieghi stabili.

3 Proposte di modificazione del testo dell'iniziativa

Il prospettato andamento delle finanze federali non ci induce a modificare le dichiarazioni che abbiamo espresso, riguardo al contingentamento degli effettivi, nel rapporto sulle linee direttive della politica di governo per la legislatura 1979-1983. Anche in avvenire, dovremo usare la massima cautela nell'adeguamento degli effettivi del personale e degli ausiliari. Tuttavia, vi chiediamo di modificare il testo della presente iniziativa.

31

Vi proponiamo di conferire all'iniziativa il tenore seguente:

Art. 2 Contingentamento degli effettivi

¹ Gli effettivi medi annui del personale dei dipartimenti, della Cancelleria federale, del Consiglio dei Politecnici, della Regia degli alcool, delle officine di produzione d'armamenti, dell'Azienda delle PTT, delle Ferrovie federali e dei tribunali federali sono sottoposti al contingentamento. Questo è determinato secondo gli effettivi autorizzati il 1° gennaio 1982.

² Il contingentamento degli effettivi può essere allentato attraverso decisioni sul bilancio nella misura in cui le circostanze imperativamente lo esigano.

Ci ispiriamo alle considerazioni seguenti:

- Il contingentamento degli effettivi finora applicato si fonda sulla legge federale del 1974 che istituiva provvedimenti finanziari per migliorare le finanze federali si è rivelato efficace ed ha generalmente dato buona prova.
- La competenza della vostra Assemblea dev'essere come finora rispettata. Essa continuerà a pronunciarsi nell'ambito delle sue decisioni sul bilancio preventivo; al riguardo, dev'essere tenuto conto delle osservazioni fatte nell'ultimo capoverso del numero 12.
- L'ancoramento del contingentamento dei posti alla legge presuppone la scelta di un sistema semplice, che tenga pure conto della diversità di condizioni nell'amministrazione e nelle aziende federali.
- Infine, per valutare la situazione, ci basiamo sulla nostra lettera del 12 marzo 1979 alla Commissione della gestione del Consiglio nazionale, nella quale abbiamo esposto la nostra concezione del futuro contingentamento dei posti. Il testo di legge che vi proponiamo concorda in effetti con l'intenzione che a suo tempo manifestammo riguardo al blocco degli effettivi del personale.

32

Per trarre maggior profitto dagli effettivi autorizzati, i vostri Consigli hanno concesso al Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), all'Amministrazione delle dogane per i servizi d'esercizio, e all'Amministrazione generale della Confederazione, per gli ausiliari, di gestire gli impieghi secondo il sistema dell'effettivo medio annuo del personale. Pertanto, in materia di contingentamento dei posti, questi settori e categorie di personale sono sottoposti a condizioni uguali a quelle che l'Azienda delle PTT e le Ferrovie federali applicano da lungo tempo.

Per gli altri uffici dell'amministrazione generale della Confederazione, lo stato degli effettivi autorizzati è finora considerato un limite massimo che non può essere superato in nessun momento dell'anno. Tale disposto ha per effetto che 100 a 150 posti autorizzati per anno non possono essere integralmente sfruttati, dacché un posto divenuto subitaneamente vacante a causa di decesso o di partenza immediata non può essere rioccupato senza indugi. Per contro, con l'autorizzazione del sistema dell'effettivo medio annuo, il

numero dei posti autorizzati potrebbe essere utilizzato ottimalmente; in altri termini, l'amministrazione generale della Confederazione potrebbe occupare, nella media annua, più personale senza che venga aumentato il numero dei posti autorizzati, attualmente pari a 32 775 unità. Conseguentemente, la diminuzione temporanea di personale avvenuta in una fase anteriore potrebbe essere compensata posteriormente con il superamento temporaneo del limite. Presentemente, il numero degli agenti è talvolta inferiore, ma mai superiore al limite concesso.

Per questo motivo, nel nostro testo di legge di cui al numero 31, proponiamo il termine di effettivo medio annuo.

4 Osservazioni concernenti le misure proposte dalla Commissione della gestione nel caso di mantenimento del contingentamento degli effettivi (n. 224)

Già nell'introduzione abbiamo espresso il nostro parere riguardo all'economicità nell'amministrazione e nelle sue aziende. Numerose disposizioni legali obbligano le unità amministrative a migliorare la produttività nei loro settori. Tra queste norme non mancano quelle concernenti i provvedimenti di razionalizzazione che avete indicato. Condividiamo la vostra opinione secondo cui essenziale è soprattutto lo sforzo prodotto da ogni singolo servizio. Ci proponiamo pertanto di incitare maggiormente i funzionari e gli impiegati a lavorare razionalmente e, al riguardo, ci rivolgeremo avantutto agli specialisti dell'insegnamento della gestione e della scelta o della formazione dei quadri, del trattamento delle proposte, dei servizi organizzativi delle segreterie generali, come anche agli organizzatori corrispondenti degli uffici federali. Da questi servizi e dai loro preposti ad ogni livello attendiamo che abbiano a motivare maggiormente il personale dei loro settori amministrativi e che il loro operato produca quindi favorevoli effetti sull'economicità. Nondimeno, lo scopo elevato perseguito dalla Commissione della gestione nel numero 224 del suo rapporto non può essere conseguito autonomamente dall'Amministrazione. Secondo il nostro parere, gli sforzi di razionalizzazione e di risparmio devono infatti essere sincronizzati con quelli del controllo parlamentare dell'amministrazione. Le vostre commissioni della gestione, come la Delegazione delle finanze, continueranno a stabilire, ricorrendo ai competenti uffici, i punti essenziali del controllo. Al riguardo gioverebbero dei dibattiti parlamentari sul contenimento dell'attività statale, volti ad indicare in quale misura sarà realizzata la finalità politica di cui al numero 13. Successivamente dovrebbero essere trattate, in via legislativa, le necessarie conclusioni per quanto concerne la limitazione dei compiti esistenti e le misure inerenti al personale.

Nel numero 13 vi abbiamo invitati a non sopravvalutare gli effetti di un'ulteriore razionalizzazione poiché l'esaustiva analisi dei compiti della Confederazione, svolta nel 1971 (rapporto della commissione peritale istituita dal Dipartimento federale delle finanze e presieduta dal prof. Keller) era già fondata su criteri d'economicità (cfr. n. 13, p. 5 a 8).

L'esame delle spese (e dei compiti) federali, che risale a una decina d'anni fa, ha apportato, nell'andamento dell'amministrazione, sensibili miglioramenti che, a breve scadenza, non potranno ripetersi nella stessa misura. Possiamo però assicurarvi che ci adopereremo quanto possibile per far progredire ulteriormente il processo di razionalizzazione nell'amministrazione e nelle sue aziende.

5 Compendio

L'amministrazione generale della Confederazione è al settimo anno di contingentamento degli effettivi. Nel corso degli ultimi anni abbiamo reiteratamente sottoposto alle Commissioni delle finanze e a quelle della gestione proposte d'allentamento di tale contingentamento. Anche le associazioni del personale si sono ripetutamente rivolte ai membri dei vostri Consigli chiedendo di sopprimerlo o almeno di mitigarne il rigore. Le commissioni si sono fatte informare sulle ripercussioni del contingentamento attraverso le indagini annualmente svolte nei dipartimenti. Dal canto nostro, non siamo rimasti insensibili alle vostre ripetute obiezioni contro l'aumento degli effettivi e, prescindendo da un rialzo dei posti nei Tribunali federali, abbiamo rinunciato a presentare nuove proposte ai vostri Consigli.

Consideriamo il rapporto della Commissione della gestione del Consiglio nazionale una risposta alle domande intese ad ottenere aumenti di personale. I disavanzi federali che ancora dovremo affrontare e la sostenuta domanda di manodopera nell'economia privata ci costringono ad applicare anche in futuro criteri estremamente severi per il calcolo degli effettivi. Ancorché i settori dell'esercizio reclamino la soppressione di un contingentamento che considerano rigoroso, non siamo in grado di opporci all'iniziativa parlamentare. L'adesione di principio che abbiamo manifestato, conformemente alle nostre dichiarazioni, nel rapporto sulle linee direttive della politica di governo per la legislatura 1979-1983, implica però talune nostre riserve per quanto concerne il rapporto della Commissione della gestione. Trattasi di determinare chiaramente la parte di responsabilità del Parlamento per i nuovi compiti affidati all'Esecutivo dopo il 1975. Inoltre, giudichiamo che si sopravvalutano le possibilità di razionalizzazione e le ripercussioni favorevoli di un'eventuale riduzione delle attività della Confederazione. Per questo motivo, secondo il nostro parere, occorrerà d'ora in poi badare soprattutto affinché, nell'esigere nuove misure governative, si tenga maggiormente conto delle funzioni dello Stato e delle condizioni proprie ad un'economia di mercato con intenti sociali.

È ovvio che il contingentamento degli effettivi giova alla redditività dell'amministrazione federale. Non dev'essere però misconosciuto che, in qualità di datori di lavoro, siamo tenuti ad offrire ai nostri agenti condizioni di lavoro analoghe a quelle dell'economia privata. Per i futuri problemi connessi con l'effettivo del personale, dobbiamo quindi poter contare sulla vostra comprensione al fine di sormontare le difficoltà viepiù severe cagionate dai nuovi compiti e dai miglioramenti concessi riguardo alla durata del lavoro. Il nostro consenso implica dunque che i vostri Consigli abbiano

a subordinare l'aumento degli effettivi, segnatamente quelli dei settori dell'esercizio, unicamente alla prova di un bisogno imperativo del servizio. Successivamente, occorre che l'esigenza di poter utilizzare più elasticamente gli effettivi autorizzati venga soddisfatta con l'autorizzazione di tenere le statistiche secondo il sistema dell'effettivo medio annuo in uso in taluni settori dell'amministrazione generale della Confederazione, come anche nelle PTT e FFS. Trattasi di una proposta moderata che produrrebbe incontestabilmente taluni allentamenti, pur senza superare sensibilmente i limiti attuali del contingentamento degli effettivi.

Riguardo alle misure di razionalizzazione cui il rapporto commissionale accenna in modo particolare, giudichiamo che, ricorrendo a provvedimenti specifici, potrà bensì essere ulteriormente promossa la razionalità del lavoro individuale, ma che gli scopi assai elevati stabiliti dalla Commissione della gestione potranno essere conseguiti soltanto se le commissioni parlamentari di sorveglianza e l'Esecutivo opereranno di comune intesa. Infatti, affinché la razionalizzazione dia tutti i suoi frutti, in un processo durevole in seno all'amministrazione, è importante che Esecutivo e Legislativo stabiliscano periodicamente le principali finalità comuni del controllo su di essa.

Visto quanto precede siamo disposti ad adottare il disegno di legge che intende mantenere il contingentamento degli effettivi.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

28 ottobre 1981

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Furgler

Il cancelliere della Confederazione, Buser

Iniziativa parlamentare sul contingentamento degli effettivi del personale Parere del Consiglio federale del 28 ottobre 1981

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1981
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	48
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	81.223
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	08.12.1981
Date	
Data	
Seite	872-882
Page	
Pagina	
Ref. No	10 113 655

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.