



15.3494

Rapporto

concernente lo stralcio della mozione 15.3494 della Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati «Bloccare l'effettivo del personale della Confederazione al livello del 2015»

del 16 marzo 2018

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente rapporto vi proponiamo di togliere dal ruolo il seguente intervento parlamentare:

2015 M 15.3494 Bloccare l'effettivo del personale della Confederazione
al livello del 2015
(S 23.9.2015, Commissione delle finanze CS; N 7.12.2015)

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

16 marzo 2018

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Alain Berset
Il cancelliere della Confederazione, Walter Thurnherr

Rapporto

1 Situazione iniziale

Il 12 maggio 2015 la Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati ha depositato la mozione 15.3494 «Bloccare l'effettivo del personale della Confederazione al livello del 2015» del seguente tenore:

«Il Consiglio federale è incaricato di adottare provvedimenti affinché l'effettivo del personale della Confederazione non superi la cifra inserita nel preventivo 2015 (35 000 ETP).»

Nel suo parere del 26 agosto 2015 il Consiglio federale ha proposto di respingere la mozione sostenendo che il limite massimo previsto per il personale sarebbe in contrasto con il Nuovo modello di gestione dell'Amministrazione federale (NMG) e con la conseguente introduzione generale di preventivi globali. Inoltre, un limite massimo sarebbe troppo poco flessibile e in determinati settori persino controproducente per i conti pubblici (p. es.: migrazione, imposte). L'Amministrazione federale dovrebbe inoltre essere provvista delle risorse necessarie quando il Parlamento le affida nuovi compiti o è costretta a reagire a sviluppi esogeni.

La mozione è stata accolta dal Consiglio degli Stati il 23 settembre 2015 e dal Consiglio nazionale il 7 dicembre 2015.

2 Piano di attuazione del Consiglio federale

Situazione iniziale

Nell'elaborazione del piano di attuazione il primo aspetto da valutare è stato l'effettivo di riferimento. La prescrizione di un effettivo massimo per il personale della Confederazione pari a 35 000 equivalenti a tempo pieno (ETP) conformemente alla mozione 15.3494 riguarda infatti anche quei settori che non rientrano nella sfera di competenza del Consiglio federale, come i Tribunali della Confederazione, i Servizi del Parlamento, il Ministero pubblico della Confederazione e il Controllo federale delle finanze. Secondo il Consiglio federale, questi settori dell'Amministrazione devono essere esclusi dal calcolo del limite massimo dell'effettivo. Inoltre, questo limite deve essere corretto affinché non comprenda le internalizzazioni e le nuove contabilizzazioni. Queste ultime riguardano ad esempio il personale che finora è stato finanziato con fondi di terzi e che non è stato contabilizzato nelle spese per il personale. Il calcolo non deve nemmeno includere i collaboratori locali del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) poiché non dispongono di contratti di assunzione conformi alle disposizioni della legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers; RS 172.220.1). I posti supplementari previsti esplicitamente in un decreto federale fanno invece aumentare il limite massimo, il cui calcolo è illustrato nella tabella 1. Si può parimenti osservare come le internalizzazioni e i decreti fede-

rali (p. es. lotta contro il terrorismo) modifichino il limite massimo. La tabella 2 indica l'effettivo reale per anno.

Tabella 1

Calcolo del limite massimo

| Calcolo del limite massimo | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|--------|--------|--------|
| Limite massimo previsto dalla mozione sulla base dell'effettivo del 2015 | 35'000 | | |
| Evoluzione del limite massimo considerando i fattori seguenti | | 32'157 | 32'496 |
| Tribunali, Servizi del Parlamento, CDF, Ministero pubblico della Confederazione (effettivo del C15) | -1'205 | - | - |
| Personale locale del DFAE (effettivo del C15) | -1'789 | - | - |
| + internalizzazioni nel P15 | 151 | - | - |
| + internalizzazioni nel P16 | - | 178 | - |
| + internalizzazioni nel P17 | - | - | 26 |
| + personale OPers-PRA del DFAE e del DDPS nel P17 | - | - | 683 |
| + personale finanziato con fondi di terzi nel P17 | - | - | 170 |
| + asilo (aggiunte), prolungamento dei contratti a tempo determinato | - | 75 | 63 |
| + lotta contro il terrorismo dal 2016 al 2018 | - | 86 | - |
| Limite massimo (senza personale locale) nella sfera di competenza del Consiglio federale | 32'157 | 32'496 | 33'437 |

Tabella 2

Effettivo reale

| Effettivo per dipartimento (in ETP) | R15 | R16 | R17 |
|---|--------|--------|--------|
| CaF | 215 | 213 | 202 |
| DFAE (senza personale locale / dal 2017 con OPers-PRA) | 2'351 | 2'254 | 2'393 |
| DFI | 2'230 | 2'427 | 2'414 |
| DFGP | 2'429 | 2'499 | 2'556 |
| DDPS (dal 2017 con OPers-PRA) | 11'707 | 11'641 | 11'957 |
| DFF (senza CDF) | 8'586 | 8'656 | 8'562 |
| DEFR | 2'188 | 2'270 | 2'153 |
| DATEC | 2'234 | 2'278 | 2'240 |
| Totale effettivo considerato | 31'940 | 32'238 | 32'477 |
| Margine di manovra prima di raggiungere il limite massimo | 217 | 258 | 960 |

Evoluzione del margine di manovra

Con l'introduzione del NMG il 1° gennaio 2017, alcuni posti esistenti (p. es. personale locale della DSC, personale finanziato con fondi di terzi o persone OPers-PRA

[personale del DFAE e del DDPS impiegato per la promozione della pace, il rafforzamento dei diritti dell'uomo e l'aiuto umanitario]) rientrano nell'effettivo del personale dell'Amministrazione federale e i relativi mezzi finanziari sono inclusi nel preventivo globale. Questo spiega l'incremento parallelo dell'effettivo reale e di quello previsto. Nel contempo, nel 2017 sono stati soppressi circa 700 posti a seguito delle misure di risparmio congiunte di Consiglio federale e Parlamento. Queste tendenze contrapposte spiegano l'aumento del margine di manovra tra il 2016 e il 2017.

Dal deposito della mozione i limiti massimi non sono mai stati superati. Le tabelle mostrano che il possibile margine di manovra per posti supplementari (differenza tra il limite massimo e l'effettivo reale) è divenuto sempre più ampio con il passare degli anni. Alla fine del 2017 rappresentava già 960 ETP.

Il piano di attuazione del Consiglio federale è stato sottoposto per conoscenza alle Commissioni delle finanze delle Camere federali nella documentazione complementare riguardante il preventivo del personale 2017 elaborato dall'UFPER e illustrato dettagliatamente in occasione dei dibattiti.

3 Motivazione della proposta di stralcio

Sin dall'inizio il piano di attuazione del Consiglio federale è stato accolto con favore dalla Commissione delle finanze del Consiglio degli Stati. Una parte dei membri della Commissione omologa del Consiglio nazionale ha tuttavia percepito questo piano come un mezzo volto a eludere la mozione. L'intensa discussione sul piano di attuazione che ha caratterizzato le deliberazioni relative al preventivo 2017 è proseguita in occasione delle deliberazioni sul preventivo 2018. Il Dipartimento federale delle finanze (DFF) ha sottolineato che anche secondo l'interpretazione della Commissione delle finanze gli obiettivi della mozione sono stati conseguiti. I tagli decisi dal Consiglio federale e dalle Camere federali a partire dal 2015 hanno infatti stabilizzato la situazione e determinato una diminuzione dell'effettivo. Infine, il capo del DFF e la Commissione delle finanze del Consiglio nazionale hanno deciso di comune accordo di redigere un rapporto sullo stralcio della mozione e di definire una nuova base di partenza.

La tabella 3 illustra le diverse interpretazioni della mozione. La colonna di sinistra presenta l'attuazione della mozione secondo il tenore esatto della stessa, ovvero includendo i tribunali, i Servizi del Parlamento, il Ministero pubblico della Confederazione, il Controllo federale delle finanze e il personale locale del DFAE. La colonna di destra riporta le cifre secondo il piano di attuazione del Consiglio federale. In entrambi i casi alla fine del 2017 il limite massimo non viene raggiunto e il numero di posti è diminuito dal 2015 al 2017 a seguito di diverse misure adottate dal Consiglio federale e dal Parlamento.

Tabella 3

Diverse interpretazioni della mozione 15.3494

| | Posti a tempo pieno | | Posti a tempo pieno |
|---|---------------------|--|---------------------|
| Situazione iniziale Corrisponde alle spese per il personale secondo il preventivo 2015 e comprende anche il personale dei tribunali, dei Servizi del Parlamento, del Ministero pubblico della Confederazione, del CDF e il personale locale del DFAE. | 35'000 | Situazione iniziale Il Consiglio federale esclude dal suo piano di attuazione i tribunali, i Servizi del Parlamento, il CDF, il Ministero pubblico della Confederazione e il personale locale del DFAE e adatta il limite massimo al ribasso. | 32'006 |
| Ridefinizioni contabili e nuove contabilizzazioni Sulla base del NMG. Questo personale non era incluso né nella statistica dei posti né nelle spese per il personale (p. es. Swisscoy, esperti del Corpo svizzero d'aiuto in caso di catastrofe, personale finanziato con fondi di terzi, personale locale della DSC). | 2'206 | Ridefinizioni contabili e nuove contabilizzazioni Sulla base del NMG. (Vale quanto detto nella colonna di sinistra, ma il numero è inferiore perché qui il personale locale della DSC è escluso). | 853 |
| Internalizzazioni Secondo il testo della mozione le internalizzazioni causano un innalzamento del limite massimo (cumulate 2015-2017). | 355 | Internalizzazioni Secondo il testo della mozione le internalizzazioni causano un innalzamento del limite massimo (cumulate 2015-2017). | 355 |
| Esternalizzazioni Secondo il testo della mozione le esternalizzazioni causano un abbassamento del limite massimo. | 0 | Esternalizzazioni Secondo il testo della mozione le esternalizzazioni causano un abbassamento del limite massimo. | 0 |
| Decisione delle Camere federali sull'aumento dell'organico del SAS. | 3 * | Le decisioni sull'aumento dell'organico prese direttamente dal Parlamento innalzano il limite massimo (asilo, lotta contro il terrorismo e SAS). | 224 |
| Limite massimo | 37'564 | Limite massimo | 33'437 |
| Stato secondo il consuntivo 2017 (cfr. allegato 2 della documentazione complementare dell'UFPER) | 36'946 | Effettivo considerato nel consuntivo 2017* (stessa base, escluse le categorie sottobelencate) | 32'477 |
| | | *Valore iniziale | 36'946 |
| | | Autorità e tribunali | -1'369 |
| | | CaF | 202 |
| | | CDF | -107 |
| | | Impiegati locali del DFAE | -3'195 |
| | | Effettivo considerato nel consuntivo 2017 | 32'477 |
| Differenza rispetto al limite massimo (Margine di manovra) | 618 | Differenza rispetto al limite massimo (Margine di manovra) | 960 |

*Il piano di attuazione del Consiglio federale prevede che le decisioni prese direttamente dalle Camere federali innalzino il limite massimo. Per questo vengono considerati gli incrementi di organico nei settori dell'asilo e della lotta contro il terrorismo autorizzati nella procedura concernente i crediti aggiuntivi. Il Parlamento stesso ha esplicitamente approvato un innalzamento del limite massimo soltanto per l'aumento dell'effettivo del SAS. A questo sono dovute le differenze tra la colonna di sinistra e quella di destra.

Alcuni membri della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale sono contrari a qualsiasi aumento del limite massimo di posti legato a ridefinizioni contabili e a nuove contabilizzazioni, sebbene non costituiscano nuovi posti di lavoro. Questa opinione non tiene conto del fatto che questi posti esistevano già prima del 2017. Si deve quindi presumere che essi siano stati inclusi nel calcolo del limite massimo nel caso in cui fossero stati noti al momento del deposito della mozione. Ciononostante, anche questo aspetto è stato oggetto di discussioni in seno alla Commissione delle finanze del Consiglio nazionale durante le deliberazioni sui preventivi 2017 e 2018.

Infine, la fissazione di un limite massimo sarebbe difficilmente compatibile con il NMG. La limitazione dei posti in determinati settori ridurrebbe eccessivamente la flessibilità necessaria nella pianificazione e nell'impiego delle risorse nell'ambito dei preventivi globali. Le prime esperienze fatte con il NMG dimostrano che le possibilità di intervento sui costi a disposizione del Parlamento sono trasparenti e comprensibili e risultano particolarmente efficaci. Nel contempo, rispetto a un contingentamento dei posti il margine di interpretazione e di discussione è nettamente

più basso, consentendo quindi una gestione dell'Amministrazione orientata agli obiettivi e ai risultati.

4 Conclusioni

Per i motivi menzionati il Consiglio federale propone di togliere dal ruolo la mozione 15.3494. È infatti convinto che il controllo sui costi sia più efficace di un limite massimo dei posti e lasci meno spazio all'interpretazione. Il controllo sui posti contrasterebbe inoltre con la gestione delle finanze pubbliche prevista nel NMG e comporterebbe continue ridondanze e discussioni.

L'Esecutivo continua tuttavia ad impegnarsi per mantenere stabile l'effettivo del personale, le cui cifre sono esposte in modo trasparente sia nel rendiconto finanziario del preventivo (effettivo previsto) sia nel consuntivo (effettivo reale). A tal fine è indispensabile che la creazione di nuovi posti sia per quanto possibile compensata dalla rinuncia a posti esistenti. Anche la gestione del personale della Confederazione si basa su questo principio. Il Consiglio federale deve inoltre poter continuare a chiedere all'Assemblea federale, nell'ambito del preventivo, un aumento mirato dell'effettivo del personale in caso di nuovi compiti assegnati dal Parlamento o di evoluzioni non controllabili (fattori esogeni) che richiedono un impiego elevato di risorse (p. es. forte crescita del numero di domande d'asilo o lotta contro il terrorismo). Al fine di aumentare la trasparenza e migliorare la prevedibilità, il Consiglio federale ha incaricato il DFF di predisporre una pianificazione del personale a medio termine. Dal profilo del contenuto questa pianificazione dovrà fondarsi sul programma di legislatura e considerare sia i settori interessati da un incremento dell'effettivo che quelli interessati da una sua riduzione.