

Controllo delle spese: amministrazione

Spese del personale in forte aumento

28 novembre 2003

Numero 22/1

dossier politica

Cartellino rosso per l'evoluzione nel 2001

Se l'evoluzione registrata nel 2000 si è rivelata ragionevole, nel 2001 le spese hanno superato sia la tendenza sia l'obiettivo definito nel Concetto delle spese di economiesuisse. L'evoluzione degli anni 2000-2001 è caratterizzata da aumenti di salario, dalla costruzione di uffici per l'amministrazione e dall'aumento dei compiti dello Stato. Questi fattori influenzano in particolare l'evoluzione delle spese per l'amministrazione generale.

Questo numero di « dossier politica » fa parte di un insieme completo dedicato al controllo delle spese dello Stato. Esso fa seguito al Concetto delle spese pubblicato lo scorso anno da economiesuisse. Ci proponiamo di presentare per ogni settore, a partire dalle previsioni formulate l'anno scorso, l'evoluzione effettiva delle spese. Lo scopo è di mostrare se, e in quali settori, le spese presentano un'evoluzione accettabile sulla durata.

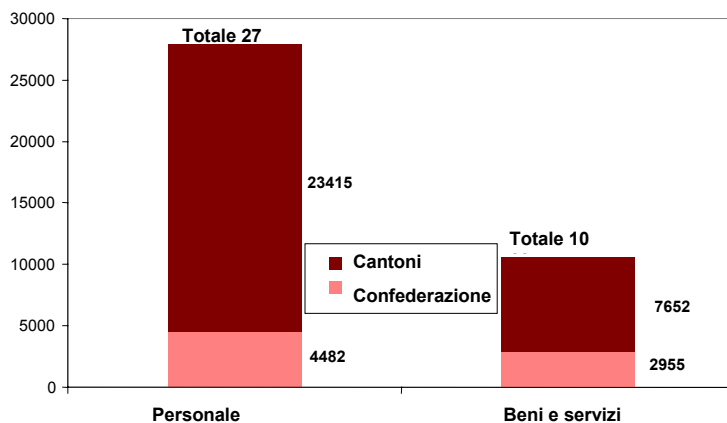
Le spese dei poteri pubblici per l'amministrazione generale in senso stretto sono aumentate dell'1,2% nel 2000 rispetto all'anno precedente e del 12,2% nel 2001. Nel 2000 le spese non hanno raggiunto l'obiettivo di un calo del 3,4% all'anno fissato nel Concetto delle spese, ma hanno registrato un aumento del 2,7%, ossia un aumento inferiore alla tendenza prevista inizialmente. Nel 2001, per contro, le spese dell'amministrazione hanno ampiamente superato questi due tassi percentuali. Tenuto conto delle funzioni amministrative (spese del personale e per i beni e i servizi) assunte dalla Confederazione e dai Cantoni ma facenti parte di altri gruppi di compiti, le uscite dell'amministrazione sono aumentate rispettivamente dell'1,1% e del 7,5% nel 2000 e 2001. Nel 2000 l'evoluzione delle spese è stata inferiore ai tassi definiti

come obiettivo e come tendenza, ossia rispettivamente 2% e 2,7%, mentre le cifre per il 2001 eccedono le due percentuali. L'evoluzione degli anni in rassegna è caratterizzata dagli aumenti salariali, dalla costruzione di uffici per l'amministrazione e dalla moltiplicazione dei compiti dello Stato. Questi fattori influenzano in particolare l'evoluzione delle spese dell'amministrazione generale.

Forte aumento delle spese

Le spese dell'amministrazione generale in senso stretto sono aumentate dell'1,2% nel 2000, vale a dire ad un ritmo leggermente inferiore all'evoluzione della totalità delle spese dei poteri pubblici e delle assicurazioni sociali (+1,6%). Al contrario, nel 2001, le uscite dell'amministrazione sono progredite del 12,2%, ciò che corrisponde ad un aumento molto più forte di quello dell'insieme delle spese, che ha tuttavia registrato un solido aumento (4,4%). La quota dell'amministrazione generale rispetto alle spese totali consolidate è scesa dal 5,7% al 5,6% tra il 1990 e il 2001. Rispetto al 2000 (5,2%), si constata tuttavia un netto aumento. Secondo il Concetto delle spese l'amministrazione generale dovrebbe essere in

Spese federali e cantonali per il personale e per i beni e servizi 2001 (in mio. fr.)



Fonte : Consuntivo statale 2001, Finanze cantonali 2001

grado di raggiungere l'obiettivo di una riduzione delle proprie spese del 3,4% all'anno entro il 2010. L'insieme delle spese dello Stato deve diminuire dell'1,8% all'anno.

Il totale delle spese della Confederazione e dei Cantoni per l'amministrazione (ivi comprese le spese del personale e dei beni destinati ad altri gruppi di compiti secondo la classificazione dei gruppi per natura) è aumentato di rispettivamente l'1,1% e il 7,5% nel 2000 e 2001. Il Concetto delle spese fissa come obiettivo una crescita del 2% all'anno in questo settore.

Formazione e salute: i settori con maggior richiesta di personale

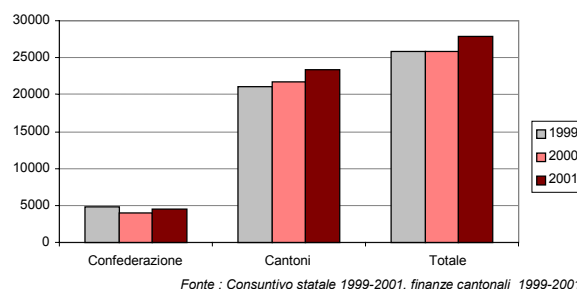
Nel 2001, la voce « amministrazione generale » rappresentava la parte del leone (73%) delle spese dell'amministrazione generale, ossia 6,5 miliardi di franchi. Questa cifra si basa sulla classificazione funzionale per gruppi di compiti e riflette di conseguenza solo parzialmente ciò che si intende con amministrazione generale. Gli oneri del personale e le spese per beni e servizi generali dell'amministrazione sono in grande maggioranza contabilizzati direttamente nei gruppi di compiti interessati. A livello federale e cantonale la voce amministrazione generale comprende tuttavia nella sua totalità le spese dei competenti uffici incaricati delle infrastrutture e delle risorse (personale, costruzioni, informatica, logistica, ecc.), delle cancellerie nonché quelle delle amministrazioni finanziarie e fiscali. A livello federale questa voce comprende inoltre le spese del corpo delle guardie di frontiera, incaricato di riscuotere le tasse doganali e che svolge pure compiti di mantenimento della sicurezza. Ma, conformemente alla classificazione funzionale ufficiale, il settore relativo al corpo delle guardie di frontiera non fa parte del gruppo di compiti giustizia e polizia.

Le spese attribuite all'amministrazione generale dei comuni sono, per contro, più specifiche poiché, ad eccezione di quelle delle città, gli oneri amministrativi non sono destinati ad altri gruppi di compiti. Nel 2000 le spese delle voci legislativo ed esecutivo (votazioni, parlamenti e governi) ed altre spese (costi vari non imputabili quali gli edifici ad usi molteplici, le sale comunali o i municipi), e precisamente le altre funzioni dell'amministrazione che è impossibile destinare direttamente a settori di compiti particolari, raggiungevano dal canto loro rispettivamente 0,5 mia fr. e 1,6 mia fr. I valori corrispondenti per il 2001 erano di rispettivamente 0,5 mia fr. e di 1,8 mia fr.

Tratti dalla classificazione funzionale i dati che precedono non costituiscono una base solida per precisare le linee direttive delle riforme e delle misure da adottare nell'amministrazione generale ai livelli federale e cantonale. E' dunque utile riferirsi alle cifre tratte dalla classifica-

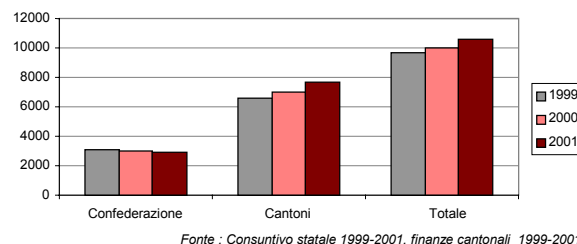
Spese del personale della Confederazione e dei Cantoni

1999-2001, in mio. fr.



Spese per i beni e i servizi della Confederazione e dei Cantoni

1999-2001, in mio. fr.



zione dei gruppi per natura. I grafici qui sopra indicano la ripartizione dell'insieme dei costi del personale e delle spese per i beni e servizi ai livelli federale e cantonale. I beni e servizi raggruppano le spese per l'acquisto di beni di consumo, le spese d'investimento inferiori a 50 000 franchi e quelle per le prestazioni di servizi di terzi (tasse telefoniche, spese di manutenzione, riparazioni, ecc.).

Conformemente alla classificazione per gruppi per natura, queste spese sono riportate su diversi settori di compiti. A livello cantonale le maggiori spese sono causate dal settore della formazione (2000 : 9,5 mia fr. per le spese del personale e 1,2 mia fr. per i beni e servizi; 2001 : 10,3 mia fr./1,5 mia fr.). I settori della salute (2000 : 4,8 mia fr./2,0 mia fr. ; 2001 : 5,4 mia fr./2,1 mia fr.) e della polizia assorbono pure risorse considerevoli (2000 : 1,7 mia fr./309 mio.fr. ; 2001 : 1,8 mia fr./349 mio.fr.). A livello federale, le spese più importanti concernono la difesa nazionale (2000 : 1,5 mia fr./1,5 mia fr. ; 2001 : 1,7 mia fr./1,5 mia fr.) e l'amministrazione generale (2000 : 1 mia fr./0,4 mia fr. ; 2001 : 1,2 mia fr./0,5 mia fr.). Quest'ultima è essenzialmente alimentata dai compiti doganali e dalla gestione delle risorse del DFF. Sarebbe dunque che le osservazioni rivolte all'amministrazione ge-

nerale in questo numero di « dossier politica » non concernono unicamente questo settore in quanto unità funzionale, bensì anche gli altri gruppi di compiti.

Evoluzione delle spese: attualmente in espansione

Evoluzione attuale

Per illustrare l'evoluzione delle spese nel settore dell'amministrazione si tiene conto dell'insieme delle spese del personale e di quelle per i beni e i servizi della Confederazione e dei Cantoni. Queste spese sono aumentate notevolmente fino alla metà degli anni novanta, poi hanno rallentato la loro progressione. Questo cambiamento riflette le misure tendenti ad ottimizzare l'efficacia dell'amministrazione. E' difficile confrontare le cifre su diversi anni poiché le trasformazioni contabili possono provocare distorsioni, come è stato recentemente il caso per le Scuole politecniche federali e l'impresa RUAG.

Tendenza

Per quanto concerne le spese del personale sono stati realizzati risparmi in seguito ad un adattamento parziale dei salari al rincaro; ciò spiega così il numero attuale di richieste di aumenti di salario. Se lo Stato assume sempre più compiti si dovranno creare nuovi posti e le spese del personale continueranno la loro ascesa. Le conseguenze finanziarie di un'eventuale riforma della direzione dello Stato sono pure incerte. Sono in corso importanti riforme a livello federale (nuova perequazione finanziaria e ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni, NPC) e in alcuni Cantoni (fusioni di comuni in particolare). Si può difficilmente dire se i guadagni d'efficienza mirati potranno essere realizzati ovunque, poiché si oppongono resistenze motivate dalla difesa delle conquiste sociali e si pretendono misure d'accompagnamento eccessive. Il piano finanziario iniziale della Confederazione per gli anni dal 2004 al 2006 prevedeva un aumento delle spese del personale del 2,5% all'anno, ciò che corrisponde all'evoluzione odierna e alla tendenza, ossia il 2,7% all'anno, delle spese della Confederazione e dei Cantoni per il personale e per i beni e i servizi. Conformemente al piano finanziario i contributi alle casse pensione progrediranno ad un ritmo superiore alla media.

Il programma di risparmio 2003 è uno strumento attraverso il quale il Consiglio federale tende a frenare i costi del personale. I 350 mio.fr. di risparmi previsti comprendono una compensazione ridotta del rincaro, il rallentamento della progressività dei salari, nonché alcune soppressioni di posti e alcune ristrutturazioni. Il Dipartimento di giustizia e polizia registra un'espansione modesta tenuto conto dell'esigenza di efficacia (trasferimento delle procedure penali dai Cantoni alla Confederazione nel

campo del crimine organizzato, del riciclaggio di denaro sporco e dei casi complessi di criminalità economica). L'Ufficio federale delle abitazioni dovrebbe veder diminuire i propri effettivi (fine della promozione diretta della costruzione di abitazioni mediante prestiti senza interessi).

Vi è da temere che lo Stato debba assumere compiti supplementari. La tendenza sarà dunque paragonabile a quella osservata nel corso degli anni novanta (+2,7% all'anno). L'adozione delle linee direttive formulate nel Concetto delle spese dovrebbe permettere, secondo economie-suisse, di ridurre le spese dello 0,8% all'anno in media. Per quanto concerne l'amministrazione generale, in senso stretto, una compressione delle spese del 3,4% all'anno è ritenuta realizzabile.

Cartellino rosso per l'evoluzione effettiva delle spese

Le spese dei poteri pubblici per l'amministrazione generale, non destinate direttamente ai settori di compiti, sono aumentate dell'1,2% nel 2000 rispetto all'anno precedente. Nel 2001 esse hanno totalizzato più di 8,8 miliardi di fr., ciò che corrisponde a una progressione molto più forte (12,2%). L'aumento osservato nel 2000 è certamente inferiore alla tendenza (2,7%), ma superiore all'obiettivo fissato (-3,4%), ciò che vale un cartellino giallo a questo gruppo di compiti. L'evoluzione registrata nel 2001 riceve, per contro, un cartellino rosso: la crescita delle spese ha superato i tassi definiti come obiettivo e tendenza. La costruzione di uffici, nonché gli aumenti salariali hanno richiesto maggiori risorse. Le spese per l'amministrazione generale non sono direttamente paragonabili a quelle dell'anno precedente, poiché la Confederazione ha in parte riorganizzato il settore del personale e le tasse in materia di telecomunicazioni.

Nel 2000, conformemente alla classificazione per gruppi per natura, che comprende l'insieme delle spese del personale, ivi comprese quelle destinate ai diversi settori di compiti, le spese della Confederazione e dei Cantoni sono nell'insieme rimaste stabili. Le spese della Confederazione sono diminuite del 16% rispetto all'anno precedente, in seguito al ritiro delle scuole politecniche federali dalla contabilità dell'amministrazione generale a partire dal 1. gennaio 2000. I Cantoni, per contro, hanno pagato il 3,9% in più per le spese del personale. Come per l'amministrazione generale, occorre tener conto delle misure salariali e pertanto dell'aumento dei contributi alle assicurazioni professionali nel 2001. Bisogna inoltre aggiungere l'aumento delle spese dovuto alla creazione di posti nel settore della sicurezza e del controllo. Le spese del personale sono aumentate dell'11,7% a livello federale e del 7,4% a livello cantonale e hanno raggiunto i 28 miliardi di franchi. Le spese per beni e servizi della Confede-

razione e dei Cantoni sono progredite del 3,8% nel 2000 e del 6% nel 2001, di modo che esse raggiungono i 10,6 miliardi di franchi, ma sono i Cantoni ad essere responsabili di questi aumenti.

Le spese federali e cantonali riunite per il personale e i beni e servizi sono cresciute dell'1,1% nel 2000 e del 7,5% nel 2001 e totalizzano 38,5 mia fr. Di fronte alla tendenza (2,7% all'anno) e all'obiettivo (2%) e tenuto conto della ripartizione per gruppi per natura, questi due anni ricevono rispettivamente un cartellino verde e un cartellino rosso, nonostante la riorganizzazione dei bilanci dello Stato.

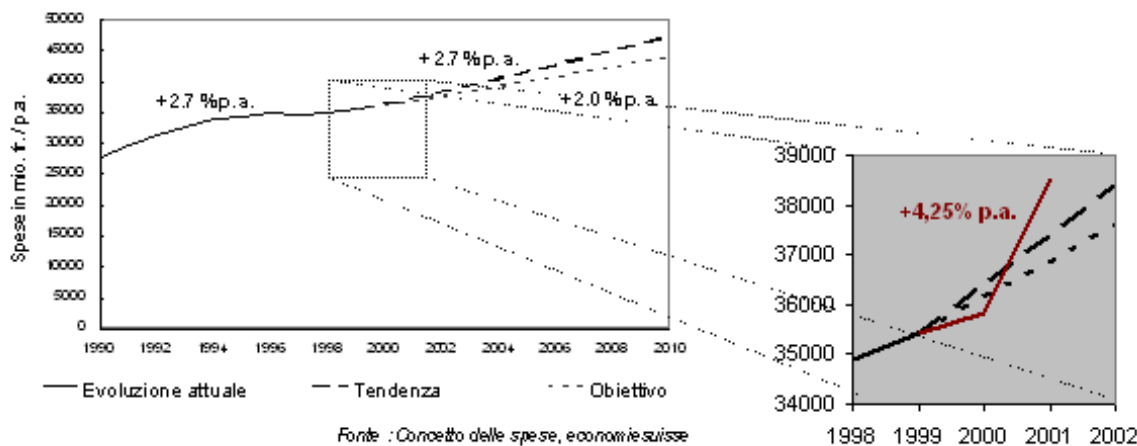
Siccome il livello delle spese non ha raggiunto il tasso definito come obiettivo, le linee direttive espone nel Concetto delle spese rimangono dunque valide per riuscire a perseguire una politica finanziaria durevole.

I grandi assi delle riforme: cooperazione e razionalizzazione

Dal momento che la Svizzera è uno Stato federale, è possibile ottenere guadagni d'efficienza e lottare contro l'emergenza di strutture superflue migliorando la cooperazione orizzontale e verticale fra i vari livelli statali.

Per ottimizzare le conseguenze positive dell'autonomia finanziaria dei Cantoni e dei Comuni, occorre delimitare chiaramente le loro competenze e migliorare i meccanismi della perequazione finanziaria, secondo gli obiettivi del progetto di riforma della perequazione finanziaria tra la Confederazione e i Cantoni. E' in particolare a livello di Cantoni e Comuni che bisogna promuovere la cooperazione fra associazioni a scopo determinato, in particolare mediante nuovi strumenti. Inoltre bisogna sostenere i progetti di fusione intercomunale, e ciò anche fra semi-cantoni, nella misura in cui questi sono sensati e auspicabili sul piano politico e se permettono di raggiungere la massa critica necessaria per continuare a fornire ed ottimizzare le principali offerte di prestazioni pubbliche.

Spese federali e cantonali per il personale e i beni e servizi (1990-2010), in mio di fr.



Le misure interne adottate per aumentare l'efficacia dell'amministrazione sono positive; occorre proseguire su questa strada. Tuttavia è indispensabile procedere ad altre razionalizzazioni e riorganizzazioni. L'offerta di prestazioni pubbliche deve seguire l'evoluzione dei bisogni. Si deve il più possibile incoraggiare l'utilizzazione comune delle infrastrutture.

La moltiplicazione dei compiti dell'amministrazione e lo sperpero dei fondi pubblici devono cessare. Per farlo si deve ricorrere maggiormente a strumenti di controllo moderni. Occorre inoltre continuare a lavorare con mandati di prestazioni e bilanci prestabiliti ed accelerare l'adozione di strutture interne di fatturazione dei costi. Queste strutture hanno un senso solo nei settori dove è possibile valutarne l'efficacia. In alcuni rami dell'amministrazione sarebbe inoltre auspicabile esternalizzare progressivamente e in maniera controllata alcune funzioni, e più precisamente dei servizi, e introdurre elementi della concorrenza.

Tutti sono concordi nell'affermare che parecchi settori chiave dell'amministrazione non vi si prestano.

La politica in materia di personale svolge un ruolo determinante nella gestione di un'amministrazione efficace tendente più alla qualità che non alla quantità. Bisogna avvicinare le condizioni d'assunzione dello Stato a quelle in vigore nell'economia privata e aumentare la permeabilità delle carriere. L'obiettivo fissato in materia di crescita per l'evoluzione delle spese del personale non deve essere applicato in maniera lineare in tutti i settori. Il margine di manovra è quasi inesistente nei settori della formazione e della salute, ma rimane un potenziale di risparmio importante negli altri.

Commento

Le spese per l'amministrazione generale denotano una tendenza netta all'espansione. Ciò concerne sia le spese dell'amministrazione in senso stretto (amministrazione generale non imputabile direttamente) sia le spese dell'amministrazione conformemente alla classificazione per gruppi per natura (ivi comprese le spese per il personale e per i beni e servizi destinati ai vari gruppi di compiti). Tre delle principali cause di questa evoluzione sono la ripresa di nuovi compiti da parte dello Stato, le misure salariali e l'aumento dei contributi alle casse pensione. Bisogna inoltre tener conto del lavoro a tempo parziale che richiede sempre più uffici dotati di materiale informatico costosi che, spesso, non sono sfruttati in pieno e provocano pertanto inutili costi.

Se il potenziale di risparmio fosse sfruttato sarebbe possibile, secondo il Concetto delle spese, ridurre le uscite dell'amministrazione generale in senso stretto del 3,4% all'anno entro il 2010. Per quanto concerne l'insieme delle spese per il personale e per i beni e servizi ai livelli federale e cantonale, una restrizione delle spese del 2% all'anno in media sarebbe possibile sulla base della classificazione dei gruppi per natura. Il piano finanziario per gli anni dal 2004 al 2006 della Confederazione prevede dal canto suo un aumento delle spese del personale del 2,5% all'anno. Il previsto aumento per l'amministrazione generale in senso stretto è dell'1,8%.

Il Consiglio federale fa un passo nella giusta direzione con il programma di risparmio 2003, uno strumento che interviene anche nel settore dell'amministrazione. Esso riduce gli effettivi di talune istituzioni (Ufficio federale delle abitazioni, ad esempio), dopo un esame della pertinenza dei diversi compiti della Confederazione. Il Concetto delle spese preconizza un intervento nei segretariati generali dei Dipartimenti federali, di numerosi Stati-maggiori che hanno aumentato considerevolmente il loro volume. Bisogna consolidare gli uffici sia a livello federale sia a livello cantonale. Nel contempo è imperativo realizzare i lavori di

comunicazione e di rappresentanza in maniera coordinata. « Tutti gli uffici non hanno bisogno del rispettivo mezzo di comunicazione ».

Secondo il Concetto delle spese le forme di coordinamento intercantonale e intercomunale racchiudono un notevole potenziale di risparmio che permette di eliminare il superfluo e di giungere ad una massa critica. I Cantoni e i Comuni che beneficiano delle prestazioni di altre collettività devono retribuire queste ultime. Sono queste le disposizioni della riforma della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni (NPC). La NPC contiene inoltre nuove forme di collaborazione verticale tra la Confederazione e i Cantoni al fine di ottimizzare l'efficienza delimitando chiaramente le competenze. Il Concetto delle spese propone inoltre di sfruttare le possibilità di esternalizzazione e di introdurre elementi della concorrenza nella fornitura di prestazioni statali. Inoltre occorre tendere, a tutti i livelli, ad un'utilizzazione comune degli edifici o a una crescita del loro tasso d'occupazione aprendo il loro accesso a terzi. Occorre concepire le infrastrutture costose in maniera multifunzionale il più sovente possibile.

Il Concetto delle spese attende un effetto di risparmio considerevole dall'avvicinamento della politica del personale (protezione contro i licenziamenti, salari, orari, vacanze, sistemi d'incitamento) nel settore pubblico a quello in vigore nel privato. Ciò comporta in particolar modo cinque cose: abolire lo statuto di funzionario a livello nazionale, gestire il 2° pilastro secondo la preminenza dei contributi invece della preminenza delle prestazioni – come è ancora il caso oggi -, concepire i contributi dei datori di lavoro in maniera strettamente paritaria, abolire la garanzia del posto di lavoro e adottare rapporti di lavoro conformi al mercato, flessibili e basati sull'efficacia.