

Messaggio

numero

6143

data

25 novembre 2008

Dipartimento

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 2 maggio 2007 presentata da Lorenzo Quadri: “Doppi redditi pubblici (e parapubblici) elevati e tassi preoccupanti di disoccupazione giovanile: trovare un *modus vivendi*”

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con l'atto parlamentare indicato a margine, si chiede di “valutare l'introduzione di tetti massimi di percentuale lavorativa per i doppi redditi pubblici elevati.”

In relazione alle situazioni e alle considerazioni sviluppate nella mozione, osserviamo quanto segue.

A. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Il tema dei “doppi redditi” nell'Amministrazione cantonale non è nuovo. Sia la Legge sugli stipendi dei funzionari, impiegati e operai dell'ordine amministrativo e giudiziario e delle aziende speciali dello Stato del 29 maggio 1946, sia la Legge sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti del 5 novembre 1954 contenevano norme tese a impedire il prodursi di casi di “doppi redditi”:

- La Legge del 1946 prevedeva:
 - il divieto di assumere più di un membro della stessa famiglia
 - il divieto di nomina delle donne coniugate
 - la cessazione dell'attività delle donne impiegate in caso di matrimonio.
- Quella del 1954 prevedeva :
 - il divieto di nomina per le donne coniugate
 - la cessazione del rapporto di impiego per le donne in caso di matrimonio

Norme come quelle contenute nella Legge sugli stipendi del 29 maggio 1946 e in quella sull'ordinamento degli impiegati dello Stato e dei docenti del 5 novembre 1954 sarebbero oggi contrarie alla Costituzione federale.

L'ineleggibilità delle donne coniugate e il fatto di ritenere dimissionaria la donna al momento del matrimonio sono contrari al principio della parità dei sessi e a quello dell'uguaglianza (art. 8 CF), nonché al diritto di ogni cittadino all'accesso al pubblico impiego (art. 8CF e art. 25 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, sottoscritto dalla Svizzera nel 1992).

Dal 1995 in poi l'argomento è stato oggetto di numerosi atti parlamentari, che elenchiamo di seguito, nell'ambito dei quali il Consiglio di Stato si è espresso dopo averne approfondito e valutato i vari aspetti e il loro grado di criticità:

Interrogazioni

- 11.95 del 13 febbraio 1995: *"Disoccupazione, doppi redditi in Ticino e misure concrete di ripartizione del lavoro"*; (U. Bizzozero e A. Mecatti)
- 25.95 dell'8 marzo 1995: *"Doppi redditi particolarmente alti conseguiti da coniugi alle dipendenze dello Stato"*; (B. Bernasconi)
- 159.96 del 9 dicembre 1996: *"Doppi redditi dei dipendenti statali"*; (D. Poggi)
- 33.97 dell'11 marzo 1997: *"Doppi redditi di "TUTTI" gli stipendiati pagati dalla Cassa cantonale"*; (L. Poli e cof.)
- 138.06 del 12 giugno 2007: *"Disoccupazione e povertà giovanile vs doppi redditi elevati"*: (L. Quadri)
- 199.97 del 21 agosto 2007: *"Doppi redditi nell'Amministrazione cantonale"*, (D. Poggi a nome della Lega dei Ticinesi)

Iniziativa parlamentare generica

- *"Doppi redditi"* del 6 ottobre 1995. (S. Bergonzoli e cofirmatari)

Su quest'ultimo atto si è già espresso il Gran Consiglio, dibattendo i due Rapporti, uno di maggioranza, l'altro di minoranza, della Commissione della gestione e delle finanze, datati 4 marzo 2003.

Dal rapporto di maggioranza della Commissione delle gestione si possono estrapolare informazioni interessanti, che per brevità riportiamo in sintesi:

(...)

Le conclusioni del parere giuridico di Guido Corti del 17 giugno 1996 (RDAT I-1997 pag. 285-314): *"una normativa cantonale sui doppi redditi può essere obiettivamente prospettata. Essa non è tuttavia priva d'insidie e di incertezze e pone comunque delicati problemi giuridici sotto il profilo dell'art. 4 CF (attuale art. 8) e della nuova LPar che dovranno essere attentamente e coscienziosamente valutati"*.

(...)

Nel 1970 venne abrogato l'art. 2 cpv. 3 della LORD del 1954 e si giunse così alla completa parificazione del personale femminile a quello maschile

Nel 1977, in un momento di crisi occupazionale, il Consiglio di Stato propose di modificare la LORD e la Legge sulla scuola con l'introduzione di una norma transitoria che consentisse di dichiarare eleggibili al pubblico impiego "le persone che con la nomina non avrebbero conseguito un secondo reddito coniugale". Il Governo avrebbe potuto derogare a predetto principio per assumere personale particolarmente qualificato o in caso di necessità. Il Gran Consiglio respinse nel 1978 la proposta all'unanimità.

Nel 1980 il Consiglio di Stato richiese all'avv. Franco Ferrari un parere giuridico in merito alla possibilità di introdurre una norma legislativa che consentisse al Governo di escludere, nell'assunzione dei propri dipendenti persone che avrebbero conseguito un doppio reddito coniugale nell'ambito dell'amministrazione statale e di disdire i rapporti contrattuali esistenti, che implicavano un doppio reddito.

Sulla scorta del parere giuridico il Consiglio di Stato adottò una risoluzione nel 1982, poi riformulata nel 1984 (Nota a protocollo del Consiglio di Stato n. 3/84 – seduta del 22 febbraio 1984 – Doppi redditi conseguiti dai dipendenti dello Stato), del seguente tenore

1. *“A conferma di precedenti decisioni, si decide di non stabilire un rapporto d’impiego con lo Stato allorché uno dei due coniugi (uomo o donna), già ha un rapporto d’impiego di nominato o incaricato a tempo pieno.*

Per funzione per le quali esiste particolare difficoltà di reperire manodopera, il Consiglio di Stato può eccezionalmente incaricare personale coniugato (uomo o donna), anche allorché uno dei coniugi vi lavora già con rapporto d’impiego di nominato o di incaricato a tempo pieno.

2. *Per i coniugi attualmente al servizio dello Stato si decide che:*

- un incaricato (uomo o donna) può venire nominato soltanto se il cumulo delle due prestazioni non supera il 150 %

- qualora ambedue i coniugi già fossero nominati a tempo pieno, uno dei due rapporti di lavoro viene trasformato, alla scadenza dell’attuale periodo amministrativo di durata di carica, in una nomina al 50 % e in un incarico al 50 %.

È data ai coniugi facoltà d’esprimere la propria preferenza, compatibilmente con le esigenze ed interessi dell’Amministrazione.

Questa azione prelude ad una successiva sostituzione dell’incarico al 50 % con la nomina (o l’incarico) di una terza persona, tenuto tuttavia conto delle esigenze ed interessi dell’Amministrazione e dopo verifica della situazione economica personale dei coniugi.

3. *Nel caso di matrimonio tra due dipendenti, si decide di non modificare il rapporto di lavoro esistente al momento in cui questo evento si è verificato. E’ riservato l’eventuale riesame dei singoli casi alla fine di ogni periodo di durata in carica.”*

(...)

La nota a protocollo del Consiglio di Stato del 22 febbraio 1984 non è stata a tutt’oggi né revocata né modificata.

Una nota a protocollo è da interpretare come una dichiarazione d’intenti o d’orientamento del Governo nell’affrontare a uno specifico tema. Di per sé non ha alcuna valenza giuridica: contro di essa non si può ricorrere. (...) Una nota a protocollo può quindi praticamente decadere senza revoca formale: non trovando applicazione pratica nell’azione governativa è automaticamente svuotata di qualsiasi valenza.

La nota a protocollo del 22 febbraio 1984 è stata utilizzata per le decisioni di nomina e di rinnovo di nomina che il Consiglio di Stato prese entro il 31 marzo 1984.

Negli anni seguenti l’indirizzo formalizzato nella nota non si concretizzò.

(...)

La nota a protocollo negli anni novanta divenne al più una linea di condotta da seguire in occasione di decisioni su nuove assunzioni ma non mise in discussione i rapporti di lavoro già esistenti.

(...)

L’introduzione nel 1995 della nomina a tempo indeterminato rende difficoltosa l’applicazione del punto 2.2 della nota a protocollo del 1984. In pratica, venendo a mancare la scadenza del periodo amministrativo di nomina, il Cantone può disdire il rapporto d’impiego ma solo per giustificati motivi (art. 60 LORD). (...)

Il dibattito granconsigliare si concluse il 24 marzo 2003 nel senso di respingere l’iniziativa parlamentare generica, presentata da Silvano Bergonzoli e cofirmatari, aderendo così alle proposte contenute dal Rapporto di maggioranza.

Il Rapporto di maggioranza della Commissione della gestione giudicava l'iniziativa Bergonzoli del 2 ottobre 1995 *“ben più radicale e restrittiva della linea governativa del 1984”*.

A distanza di alcuni anni, ci sembra opportuno riproporre qui le considerazioni conclusive cui era giunto il già citato Rapporto di maggioranza.

“La creazione di opportunità di lavoro per le persone disoccupate e in cerca di occupazione, fra cui anche i giovani, è un obiettivo da tutti condiviso e ritenuto prioritario. Ciò corrisponde a un senso comune di giustizia ed equità fra i cittadini, che devono poter avere la possibilità di vivere autonomamente traendo le necessarie risorse finanziarie da un'attività lavorativa.

Le risposte dell'ente pubblico possono essere e sono molteplici: oltre all'indispensabile rete di sicurezza sociale, la riqualificazione professionale, la formazione continua, l'aiuto all'autoimprenditorialità, gli incentivi all'assunzione, ecc.

Trattasi di misure “positive” di sostegno finanziario diretto alle persone disoccupate e volta sia a rafforzare le capacità lavorative sia a incrementare le occasioni occupazionali.

Il divieto di doppi redditi per i dipendenti dell'ente pubblico è invece un intervento “negativo”, che limita in misura sensibile la libertà individuale e gli interessi privati dei cittadini e che, come tale, deve dimostrare con accresciuta evidenza la sua necessità, adeguatezza e proporzionalità.

Dall'analisi effettuata risulta invece che la misura proposta dall'iniziativa non è comprovatamente efficace (adeguata), perché non consente in realtà di combattere la disoccupazione, cioè proprio l'obiettivo d'interesse generale che si vorrebbe raggiungere.

La penalizzazione degli interessi privati dei cittadini colpiti dal divieto non sarebbe controbilanciata da un'effettiva riduzione della disoccupazione ed inoltre esistono misure alternative che favoriscono l'occupazione ledendo meno la libertà individuale.

L'iniziativa in esame mostra anche difficoltà applicative concrete (ad esempio l'identificazione delle coppie viventi in concubinato e la conseguente verifica dei redditi da lavoro) e non sembra considerare altri fattori determinanti, come potrebbe essere ad esempio la presenza di realtà familiari diversificate (figli o persone bisognose a carico). Sfuggono inoltre completamente quei casi, seppur relativamente rari, in cui un solo coniuge/concubino esercita un'attività lucrativa ma esistono consistenti redditi dalla sostanza, che influenzano pur sempre la situazione economica della coppia.

La misura è inoltre in evidente contrasto con la Lpar, perché discrimina indirettamente le persone occupate a tempo parziale, categoria in cui le donne rappresentano l'80% della forza lavoro.

Questi sono essenzialmente i motivi per i quali la maggioranza commissionale invita il Gran Consiglio a respingere l'iniziativa.”

Al termine dei lavori commissionali, la maggioranza della Commissione formulava pure delle ipotesi su quelle che avrebbero potuto essere le vie percorribili.

1. Da un lato un'applicazione più sistematica ed estensiva dell'art. 10 LORD, nel senso di aprire maggiormente al lavoro a tempo parziale, *“.....laddove la qualità del lavoro dell'Amministrazione e dell'insegnamento non ne sia oggettivamente pregiudicata.”*
2. Dall'altro la necessità di ridefinire gli obiettivi della politica del personale in generale e quelli riferiti alle *“pari opportunità tra donne e uomini”*, in particolare. Il progetto GRU2000 avrebbe dovuto essere, in questo senso, lo strumento con il quale attivare questa importante riforma dell'Ordinamento del pubblico impiego cantonale, nell'ambito della revisione parziale del LORD e della Lstip.

B. LA DISOCCUPAZIONE GIOVANILE

Sul tema della disoccupazione giovanile sono stati pubblicati negli scorsi anni alcuni studi molto interessanti effettuati in Svizzera romanda ("*Etude sur la population en recherche d'emploi: chômage et âge*", febbraio 2005, Observatoire romand et tessinois de l'emploi, www.observatoire-orte.ch) ed in Svizzera tedesca ("*Jugendarbeitslosigkeit - Situationanalyse 04 und Massnahmen für die Zukunft*", 2004, Amosa, www.amosa.net).

Su quest'ultimo studio si fonda l'articolo "*Le chômage des jeunes en Suisse*", apparso su "La Vie économique" 10-2004, ad opera della Seco, nel quale vengono delineate le caratteristiche principali del fenomeno della disoccupazione giovanile in Svizzera che, nelle grandi linee, valgono anche per la realtà ticinese. In particolare, viene evidenziato come la popolazione attiva giovanile subisca gli influssi del ciclo congiunturale in maniera più marcata rispetto a quanto non la subiscano i lavoratori appartenenti alle altre classi d'età.

Infatti, se osserviamo il tasso di disoccupazione annuo in Ticino dei giovani tra 15 e 24 anni, constatiamo che la sua evoluzione segue seppur con un certo ritardo l'andamento congiunturale:

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
3.8	3.3	4.8	6.0	6.6	7.2	7.2	6.1

Da questa tabella si può desumere come, in periodi di bassa crescita economica, la disoccupazione giovanile cresca rapidamente ma, viceversa, essa profitti dei benefici dati dalla congiuntura favorevole. Naturalmente, l'effetto dell'evoluzione congiunturale sul tasso di disoccupazione non è immediato, ma ritardato (nel bene come nel male) di almeno 1 anno. Per cui gli effetti positivi del recente periodo congiunturale si vedranno meglio con i dati relativi al 2008.

Secondo gli studi citati, le principali cause all'origine di questo fenomeno sono sostanzialmente due:

- la prima risiede nel fatto che una cospicua parte dei giovani effettua, quanto esce dal sistema di formazione, almeno un passaggio nell'assicurazione contro la disoccupazione prima di entrare nel mondo del lavoro. È nell'ordine delle cose che la transizione tra il sistema educativo ed il mercato del lavoro accresca i rischi di disoccupazione, perché gli allievi non hanno necessariamente un posto garantito alla fine della scuola e pertanto sono tutti potenzialmente disoccupati;
- in secondo luogo, si osserva come il primo impiego non significhi necessariamente la fine del processo di transizione tra il sistema di formazione ed il mondo professionale, poiché spesso i primi rapporti di lavoro sono improntati ad una certa instabilità; da una parte, poiché il giovane al primo impiego sta ancora cercando il lavoro adatto alle sue qualità, dall'altra perché i giovani, per mancanza d'esperienza, sono più fragili all'interno di un'azienda rispetto ai colleghi già da tempo integrati.

Pertanto, l'evoluzione della disoccupazione giovanile dipende direttamente dalla situazione generale sul mercato del lavoro: l'associazione, come viene proposto in questa mozione, alla presenza di coniugi stipendiati presso un impiego pubblico, quasi ne fosse una possibile causa, è priva di fondamento scientifico, così come qualsiasi tentativo di ridurre la disoccupazione giovanile eliminando o riducendo i doppi redditi pubblici (che con buona probabilità si trasformerebbero in doppi redditi *tout court*, lasciando inalterato il mercato del lavoro locale).

Secondo lo scrivente Consiglio di Stato, qualsiasi iniziativa in favore dell'occupazione giovanile che non tenga conto della natura quasi fisiologica di questo fenomeno, conseguenza delle due cause citate sopra, rischierebbe di assumere un carattere prettamente ideologico.

La disoccupazione (giovanile e non) va semmai combattuta favorendo le condizioni per una costante crescita del numero dei posti di lavoro.

C. I “DOPPI REDDITI” PRESSO ALTRI ENTI PUBBLICI O PARASTATALI

La verifica effettuata presso l'EOC, BancaStato, l'AET ed ETT ha permesso di rilevare come presso gli stessi non siano stati adottati regolamenti o norme codificate, intese a limitare od impedire il costituirsi di “doppi redditi” dei loro rispettivi collaboratori. Nella realtà delle cose si cerca comunque di evitare, per quanto possibile e compatibilmente con il profilo della persona da assumere, situazioni di “doppio reddito”, al momento della selezione dei candidati. Doppi redditi “pubblici” si formano anche quando due congiunti o partner lavorano entrambi nel settore pubblico, ma in enti diversi (Cantone - comuni, Cantone - enti parastatali, ecc...). In questo caso vanno ricordate l'autonomia di cui dispongono i singoli enti e le difficoltà di disporre di informazioni in modo sistematico.

D. CONCLUSIONE

Un intervento limitativo dei doppi redditi nel settore del pubblico impiego cantonale non può essere inteso quale elemento di contenimento della disoccupazione generale o giovanile e, di riflesso, quale fattore incentivante l'occupazione.

Per un'amministrazione pubblica, l'eventuale presenza eccessiva di doppi redditi può tuttavia risultare criticabile, e questo al di là delle reali circostanze che, caso per caso, possono condurre alla formazione di una situazione di “doppio reddito”. Il fatto che il tema sia, in modo regolare, oggetto di atti parlamentari ne è la dimostrazione, come pure lo sono i tentativi operati dal Governo per disciplinare la materia, menzionati nel presente messaggio.

Nella misura in cui l'impiego presso l'Amministrazione cantonale potrebbe essere inteso anche come un'opportunità per il cittadino, questa opportunità non dovrebbe essere concessa due volte all'interno della medesima coppia ma ripartita in modo più ampio.

In linea di principio, lo scrivente Consiglio ritiene quindi che si debbano favorire, al momento dell'assunzione e a parità di requisiti, le persone il cui partner non sia già attivo presso l'Amministrazione cantonale.

Alla luce delle precedenti esperienze e allo scopo di contenere la creazione di situazioni di doppio reddito, il Consiglio di Stato ha stabilito di adottare le seguenti misure:

a) Nella procedura di assunzione

Nel caso in cui risultasse accertato che la scelta di un/una candidato/a ponesse in evidenza la possibilità di costituire un “doppio reddito” con il coniuge o il partner registrato già dipendente dello Stato, occorre considerare i seguenti criteri decisionali:

a parità di candidatura, sul piano qualitativo, delle competenze, della formazione e dell'esperienza e nella misura in cui l'assunzione costituisca un doppio reddito per effetto di due rapporti di impiego a tempo pieno o comunque superiori cumulativamente a

complessivi 150 %, la scelta avverrà a favore del candidato/a in cui coniuge/partner registrato non sia già alle dipendenze dello Stato;

b) Nel caso di matrimonio/unione registrata

Il “doppio reddito” conseguente a matrimonio o ad unione registrata di due collaboratori già alle dipendenze dello Stato non è soggetto a limitazioni. Ciò nondimeno verrà formulato un invito agli stessi a voler esaminare la possibilità di rientrare, in tempi ragionevoli, in un rapporto d’impiego cumulato e, di conseguenza, in un “doppio reddito” pari ad un massimo del 150 %.

Ciò considerato, lo scrivente Consiglio di Stato ha ritenuto di non fissare un limite finanziario al reddito cumulato dai “doppi redditi” presso lo Stato, limitandosi - per i soli collaboratori già in servizio - alla raccomandazione, peraltro impegnativa e non semplicemente declamatoria, relativa al grado d’occupazione cumulato. L’inserimento di un limite finanziario preciso è stato ritenuto poco opportuno e discriminatorio nei confronti dei casi dove, per pochi franchi, un doppio reddito si trovasse al di sopra o al di sotto del limite fissato. Si conviene, tuttavia, che un’attenzione particolare deve essere riservata ai casi che presentano redditi elevati.

Nella definizione dei casi di doppi redditi saranno comunque determinanti e preminenti, ai fini della decisione, i profili professionali dei collaboratori (formazione, esperienza, competenze, specializzazione ecc.) posti a diretto confronto con le effettive necessità dell’Amministrazione cantonale. In tal senso dovrà pure essere considerata, con la dovuta attenzione, l’esigenza di assicurare un’elevata qualità dei servizi dello Stato ai cittadini, facendo capo alle risorse migliori.

Nell’ambito della presentazione del Messaggio sul progetto GRU2000, il quale comprende pure la revisione parziale della LORD e della Lstip, si terrà conto delle preoccupazioni qui espresse adattando, per quanto giuridicamente sostenibile e politicamente giustificato, i testi di legge e/o riconfermando in tal senso le direttive e le raccomandazioni di cui sopra.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, M. Borradori

Il Cancelliere, G. Gianella

Annessa: Mozione 02.05.2007

MOZIONE

Doppi redditi pubblici (e parapubblici) elevati e tassi preoccupanti di disoccupazione giovanile: trovare un modus vivendi

del 2 maggio 2007

Negli ultimi anni il problema della disoccupazione giovanile si è fatto sempre più acuto. Se prediamo la fascia d'età dei 20-24 anni ci accorgiamo ad esempio che il tasso medio di disoccupazione annuo nel 2000 era del 3.2%, quello del 2006 del 9%: quindi pressoché triplicato.

Né si può pensare che il tasso di disoccupazione ufficiale sia uno specchio fedele della realtà, in quanto molti giovani (ma non solo) senza un'occupazione non figurano nelle statistiche.

È del resto sempre più frequente il caso di giovani che decidono di proseguire gli studi nel tentativo di rimandare a tempi migliori il problema della ricerca di un'occupazione; col risultato che il numero dei giovani senza lavoro sale anche tra i laureati.

La crescita economica, per quanto marcata nel 2006, non ha permesso di creare quei posti di lavoro necessari ad assorbire la disoccupazione residente. È invece aumentata la presenza in Ticino di forza lavoro frontaliera.

La crescita economica è destinata ad attenuarsi (vedi al proposito le proiezioni per l'anno in corso), mentre le difficoltà legate alla libera circolazione delle persone si acuiranno, a seguito non solo dell'entrata nell'UE di nuovi Stati membri, ma anche delle delocalizzazioni che stanno duramente colpendo il nord Italia.

C'è quindi da aspettarsi che l'ingresso nel mondo del lavoro per tanti giovani ticinesi, anche laureati, diventerà sempre più difficile.

In questo contesto, il settore pubblico dovrebbe dare un esempio di "equa distribuzione" dei posti disponibili. Appare quindi discutibile che, con un numero crescente di disoccupati giovani, si trovino ad esempio dei coniugi che lavorano entrambi al 100% per il Cantone in posti ben remunerati (non si parla evidentemente delle donne di pulizia...)

Il problema è certamente di difficile soluzione. Oggi più che mai la situazione familiare può cambiare da un giorno all'altro. La convivenza è sempre più un'alternativa al matrimonio. Delle preclusioni risulterebbero oltretutto difficilmente conciliabili con il principio delle pari opportunità uomo-donna.

D'altra parte rimandare la soluzione del problema all'etica individuale porta assai poco; e non si può certo biasimare quanti possono contare su doppi redditi pubblici elevati a tempo pieno se non si sentono in dovere di modificare la propria situazione professionale.

Si potrebbe però ipotizzare, almeno nel caso di posti di lavoro la cui remunerazione si colloca al di sopra di un'asticella da stabilire, un montante massimo percentuale per nucleo familiare alle dipendenze dello Stato.

In sostanza, al di sopra di una remunerazione da stabilire, le percentuali lavorative alle dipendenze del settore pubblico di marito e moglie, sommate, non dovrebbero superare un dato limite.

Questo sarebbe opportuno nel settore pubblico, ma anche nel parapubblico.

Si chiede pertanto al Consiglio di Stato:

- di valutare l'introduzione di tetti massimi di percentuale lavorativa per i doppi redditi pubblici elevati.

Lorenzo Quadri