

# Rapporto di minoranza

numero	data	Dipartimento
LD/PF + 4502 R2	11 giugno 1996	FINANZE E ECONOMIA

della Commissione della gestione e delle finanze

- sulle Linee Direttive e sul Piano finanziario 1996-1999
- sul messaggio no. 4502 del 14 marzo 1996 concernente il 1° pacchetto di misure di correzione della tendenza di Piano finanziario 1996-1999





## 1. Premessa

In occasione della discussione sul Consuntivo 1994 molti degli intervenuti avevano volto lo sguardo a ritroso verso la legislatura che, con quel consuntivo, si concludeva. Gli accenni al quadriennio trascorso avevano toccato perlopiù gli aspetti finanziari, rinviando tuttavia la discussione vera e propria di bilancio dell'azione politica del quadriennio alla discussione su LD e PF 1996-1999.

Da parte nostra ci eravamo soffermati su una analisi più complessiva degli aspetti politici, oltre che finanziari, delle precedenti LD. In particolare avevamo sottolineato come il quadriennio si chiudeva con un bilancio politico tutt'altro che lusinghiero e che il risultato contabile positivo non poteva assolutamente essere considerato un elemento di giudizio positivo.

In particolare avevamo insistito sui seguenti aspetti che avevano caratterizzato quella legislatura:

- una politica di contenimento della spesa corrente che aveva penalizzato l'intervento nella lotta contro la disoccupazione e contro l'esclusione sociale
- una politica di diminuzione del personale che aveva condizionato sia l'intervento dello Stato in alcuni settori, sia la realizzazione di obiettivi importanti (ad esempio, come già sottolineato a più riprese, nella gestione della politica degli investimenti)
- una politica degli investimenti che non aveva raggiunto gli obiettivi preventivati ed era rimasta fondamentalmente legata ad una visione tradizionale (priorità all'edilizia ed al genio civile)
- una politica sistematica di sottovalutazione delle entrate fiscali, utilizzata come strumento di dissuasione verso chi chiedeva un ruolo più attivo ed una politica più espansiva della spesa pubblica

Avevamo pure aggiunto, con forza, che la valutazione dei conti dello Stato non può essere ispirata ai criteri con i quali si valutano i conti di un'azienda, poiché le aziende e lo Stato hanno due funzioni diverse sia dal punto di vista economico che da quello sociale. Avevamo concluso la nostra analisi con un giudizio ed un bilancio negativo dell'azione governativa, ritenendo insufficiente il ruolo che lo Stato aveva svolto in quegli anni che si delineavano come i primi di una crisi che si annunciava come profonda e con sconvolgenti modificazioni strutturali. L'azione dello Stato non aveva saputo mettere a profitto una ancora eccellente situazione finanziaria e condizioni quadro ancora favorevoli per sviluppare un'offensiva che si opponesse fin dall'inizio, in modo efficace e radicale, ai fenomeni di degrado economico e sociale che si facevano via via più visibili.

I buoni risultati finanziari del Cantone erano, paradossalmente, anche il riflesso di questo insufficiente intervento.

Quelle valutazioni non possono non essere ricordate al momento in cui ci si accinge ad esaminare LD e PF per il periodo 1996-1999. Anche perché gli elementi fondamentali di analisi e di giudizio allora evidenziati tendono a persistere ed anzi, ad approfondirsi.

Infatti da un lato la situazione economica e sociale si è andata ulteriormente degradando, con accelerazioni impressionanti; dall'altro le LD ed il PF che oggi ci vengono riproposti tendono a riprendere e ad amplificare quell'atteggiamento di fondo che avevamo allora criticato.

Questo rapporto non vuole evidentemente entrare nel dettaglio di tutte le proposte e le indicazioni contenute nelle LD e nel PF. Ci limiteremo ad alcune questioni essenziali, che ritornano a più riprese nelle LD e che sono sicuramente i temi maggiori sui quali la discussione politica si è concentrata negli ultimi anni; temi che saranno ancora sicuramente al centro di questa legislatura.

## 2. Il ruolo dello Stato

Sembrava un dibattito superato, o perlomeno aver perso interesse nel corso della seconda metà degli anni '80; invece, in forme più o meno esplicite, il dibattito su più o meno stato occupa nuovamente un ruolo centrale nella politica. In forme diverse e su temi diversi (formazione scolastica e professionale, assistenza sanitaria, prelievo fiscale, sostegno all'economia nel suo complesso, ecc.) l'orientamento difeso con forza soprattutto da alcuni settori dello schieramento politico (in Ticino PLRT, PPD e Lega) è quello di un minore impegno dello Stato, vedi di un suo disimpegno, di una riduzione del suo ruolo nel contesto economico e sociale.

Per giustificare questo orientamento le LD contengono elementi di valutazione profondamente contraddittori e poggiano su assunti di fondo spesso sottintesi e, quando esplicitati, per nulla dimostrati.

Pensiamo qui in particolare a tre questioni:

- a) il rapporto tra Stato e cittadino
- b) il rapporto tra spesa pubblica e ricchezza prodotta (reddito cantonale - RC)
- c) le dimensioni dello Stato

### a) il rapporto Stato- cittadino

Il rapporto di maggioranza contiene, nella sua prima parte, un giudizio del tutto gratuito e, tutto sommato, poco lusinghiero, sul senso di responsabilità dei cittadini e delle cittadine ticinesi. Si scrive infatti che "è soprattutto importante la sottolineatura della responsabilità del cittadino, della necessità cioè di invertire il processo di deresponsabilizzazione e di delega, che si è sviluppato ormai da parecchi anni. Un atteggiamento con il quale allo Stato si richiede tutto e il contrario di tutto". Poche pagine più avanti, al punto relativo ai rapporti tra cittadino e Stato, si fa proprio il modo in cui il Consiglio di Stato pone il problema: "Molti cittadini si interrogano oggi sulla necessità, sull'ampiezza e sulla qualità delle prestazioni dello Stato in rapporto ai contributi (imposte federali, cantonali e comunali, oneri sociali, ecc.) che gli sono richiesti e alle limitazioni di alcune sue libertà e autonomie conseguenti alla produzione,

ritenuta eccessiva, di leggi e regolamenti " (rapporto LD pag. 13).

Due punti di vista assolutamente contraddittori. Infatti non si comprende bene su quali punti il processo di deresponsabilizzazione e di delega si sia sviluppato in questi ultimi anni. Né vengono date indicazioni concrete sull'estensione del fenomeno (cosa significa "molti cittadini" ?) ; né tantomeno si indica quali strati sociali sarebbero coinvolti in questo processo. Ci siamo permessi di porre alcuni di questi interrogativi in seno alla commissione della gestione. E' significativo che gli esempi portati, a dimostrazione di questa tesi, siano stati la politica in materia di assegni familiari e quella relativa alle prestazioni complementari; non abbiamo insistito e quindi non sono uscite (ma reputiamo sia stata solo una questione di tempo a disposizione) l'assicurazione disoccupazione o l'assicurazione malattia.

Ci siamo permessi di ricordare questo episodio perché conferma come dietro a questo tipo di formulazioni, più o meno generiche, si fa strada nella maggioranza della classe politica una concezione che non possiamo assolutamente condividere. Una concezione che individua come "deresponsabilizzante", "demotivante", "disincentivante" tutto quanto ha a che vedere con lo sviluppo di una politica sociale che cerchi di rispondere a bisogni e problemi oggettivi (frutto di un distorto sviluppo economico) affrontando le questioni sociali in termini di solidarietà collettiva e non solo di sforzi individuali.

Ma anche le osservazioni del Consiglio di Stato, fatte proprie della commissione, non ci danno grandi indicazioni. Che cosa significa che "molti cittadini si interrogano "? Quanti sono ? Sono di più o di meno di quelli che invece chiedono di più allo Stato (con atteggiamento, a sentire il parere della maggioranza della commissione della gestione, deresponsabilizzante) ? Se questi cittadini fossero la maggioranza, o stessero per diventarlo, appare evidente che le considerazioni della maggioranza della commissione sono del tutto gratuite. Ma se questi "molti" cittadini fossero in realtà pochi, o molto pochi, porre il problema, come fa il Consiglio di Stato, ha una funzione meramente ideologica.

#### **b) il rapporto tra spesa pubblica e ricchezza prodotta**

Anche su questo punto le premesse (sottintese) sono tutt'altro che verificate e dimostrate. La commissione condivide il punto di vista del governo sul limite della spesa pubblica ricordando come le LD indichino che "In questo senso, la crescita della spesa dello Stato va messa in relazione con la ricchezza prodotta, in modo tale da rendere sostenibile il prelievo di mezzi finanziari dalla società" (LD pag. 15). Anche qui si sottintende che il periodo dal quale usciamo, il passato recente - in termini politici la legislatura scorsa, siano stati caratterizzati dal superamento di questo rapporto.

Le cose in realtà non stanno in questo modo.

Basti ricordare, come fa opportunamente M. Passardi su "Informazioni Statistiche" dell'aprile 1996, che "nonostante un rallentamento del tasso di crescita del reddito cantonale, la quota delle spese correnti (...) nella legislatura

1992-1995 è rimasta stabile per rapporto alla situazione di partenza del 1991" (pag. 30). Ed ancora: " Il tasso medio annuo di crescita nominale presumibile del reddito cantonale nel periodo 1992-1995 è stato pari al 3,4%...Nello stesso periodo le spese correnti totali sono cresciute ad un tasso inferiore, con una media annua del 3%. Sulla base dei dati disponibili si può affermare che la ricchezza globalmente prodotta nel Cantone è quindi cresciuta in misura leggermente superiore alla spesa pubblica cantonale..." (idem, pag. 30).

Queste considerazioni non fanno che confermare il giudizio severo che avevamo formulato sui risultati dell'azione politica nello scorso quadriennio e che abbiamo richiamato all'inizio di questo rapporto.

Ma non solo il rapporto tra spesa pubblica e reddito cantonale è stato mantenuto nelle proporzioni che sono state ricordate, ma la tendenza in materia di politica fiscale è esattamente l'opposto a quanto indicato dal governo. Gli ultimi anni hanno visto la pressione fiscale diminuire e non aumentare rispetto alla evoluzione del RC (la quota delle imposte sul RC è diminuita e non aumentata). Non si comprende quindi per quale ragione il governo richiami la necessità di seguire una politica che ha già seguito in passato e i cui risultati, dal punto di vista dello sviluppo sul RC, sono stati tutt'altro che proficui.

Tocchiamo qui la questione dei rapporti tra il bilancio del Cantone e lo sviluppo del reddito cantonale. E' sicuramente questione ancora controversa e non chiara in tutte le sue implicazioni. Ma non si può non fare qualche accenno a questo problema poiché ha influenze importanti sulle scelte politiche. Già da qualche anno vengono sviluppate alcune valutazioni su questo tema. Vengono avanzate tesi e connessioni che, pur con le dovute cautele legate alla mancanza di strumenti precisi di misurazione del reddito cantonale che gli stessi autori di questi studi premettono, sono sul terreno della discussione politica. A nostra conoscenza nessuno le ha finora confutate con argomenti di un certo peso e con il sussidio di dati.

Non possiamo quindi che fare nostre, ancora una volta, le conclusioni - caute ma precise- avanzate nel rapporto annuo sulla Congiuntura ticinese 1995/1996 " Il bilancio del Cantone ha avuto, dunque, effetti espansivi benvenuti nel 1991 (+0,4% del RC), nel 1993 (+0,5%) e nel 1995 (+1,1%) ; ha avuto effetti "neutri" nel 1992, non contrastando il ristagno che ha caratterizzato quell'anno; ha avuto invece un effetto restrittivo nel 1994.... Il risultato del 1995... era atteso. L'ordine di grandezza è però stato inferiore a quanto si poteva desumere dal preventivo 1995. Infatti, il bilancio preventivo del 1995, secondo le nostre stime dello scorso anno, avrebbe dovuto trasmettere un impulso di crescita dell'1,8%.... Lo scostamento determinante rispetto al preventivo - che ha ridotto i "versamenti netti" all'economia e ha quindi moderato gli impulsi positivi attesi alla crescita del RC - è stato il forte contenimento dell'indebitamento annuo... Comunque, nel 1995 il bilancio del Cantone ha giocato un ruolo positivo per l'economia regionale, stimolandone la crescita che, tuttavia, è rimasta troppo modesta per contrastare la riduzione dell'impiego e l'aumento della disoccupazione" (pag. 31).

### c) le dimensioni dello Stato

Ulteriore elemento sottinteso (e mai dimostrato) ad alcune indicazioni sul ruolo dello Stato presenti sia nelle LD che nel rapporto di maggioranza sarebbe una presenza eccessiva dello Stato. Lo Stato sarebbe ipertrofico, occupando un ruolo eccessivo nella società, assumendo compiti che non gli competerebbero e "bruciando" una parte della ricchezza prodotta (sotto forma di un eccessivo prelievo fiscale).

Eppure la realtà è del tutto diversa e va esattamente all'opposto. La conferma ci viene, ancora una volta, dallo studio già citato di M. Passardi che ricorda come nella evoluzione dei principali generi di spesa per rapporto al complesso della spesa corrente l'evoluzione degli ultimi 15 anni (1983 - 1996 -P-) sia caratterizzata dai seguenti elementi:

- "la percentuale di spesa assorbita per il personale è in costante diminuzione"
- " pure in leggera diminuzione è la quota delle spese necessarie all'acquisizione di beni e servizi; unitamente alle spese per il personale si può quindi affermare che **per il funzionamento dell'Amministrazione quale fornitore di servizi si sono potuti ridurre i costi relativi**" (sottolineatura nostra)
- il volume dei trasferimenti (contributi cantonali a favore di individui, famiglie, istituzioni,..) ha potuto essere considerevolmente aumentato passando dal 28,1% (1983) al 34,4% (1995)"

Ed è sempre Passardi nel citato articolo a qualificare queste modificazioni come "un significativo miglioramento nella struttura della spesa dello Stato".

Quel che qui ci preme sottolineare è come la quota delle spese correnti sul reddito cantonale è in continua diminuzione almeno negli ultimi tre anni, passando dal 16,8 % del 1993 al 15,5% del 1995 a conferma che solo chi vuole costruire un bersaglio di comodo, con l'obiettivo di meglio colpirlo, può presumere, nell'attuale dibattito politico, una crescita ed una presenza eccessive, sia dal punto di vista funzionale che finanziario, del ruolo dello Stato.

In realtà, come abbiamo visto, le cose stanno diversamente; ed a questa concezione di uno stato "modesto", "sussidiario", "complementare", dobbiamo contrapporre quello di uno Stato che utilizzi al meglio le proprie risorse, ma il cui ruolo, nel contesto sociale ed economico attuale non può che tendere ad aumentare. E facciamo nostre, a mo' di conclusioni di questo capitolo, le riflessioni dell'Unione Sindacale Ticino e Moesa nella sua presa di posizione dello scorso 15 marzo sulle LD dal titolo sintomatico "Una strada sbagliata": "Negli ultimi 10 anni, caratterizzati da 6 anni di buona congiuntura e da un successivo periodo di recessione-stagnazione- il "peso dello stato" nell'economia del Cantone, non solo si è stabilizzato, ma si è addirittura ridotto, in particolare fino all'inizio degli anni '90: sia dal lato delle spese, totali e di investimento, sia da quello dei prelievi fiscali. E' difficile quindi sostenere che l'ipertrofia dello Stato e il peso della pressione fiscale possano essere la causa delle attuali difficoltà economiche. Al contrario, mentre molte imprese chiudono i battenti, si

ridimensionano e si razionalizzano, generando disoccupazione e minore domanda all'economia regionale, una parallela contrazione di quella "grande impresa" di servizio che è il Cantone rischierebbe di provocare un ulteriore indebolimento della dinamica economica e di generare ulteriore disoccupazione e fallimenti di imprese".

### 3. Pubblico / privato

Un'altra chiara indicazione delle LD è quella a favore di un programma di privatizzazioni di alcuni compiti attualmente svolti dallo Stato. Già abbiamo segnalato come alla base di questo ragionamento vi sia una presunta ipertrofia dello Stato. In realtà, come è stato correttamente rilevato, si tratta di una "posizione di ordine ideologico (neo-liberista): il governo raccoglie e fa sue le proposte di talune forze economiche e politiche che dichiarano apertamente di voler ridurre le possibilità di intervento dello Stato per aumentare le loro possibilità di guadagno...Siamo confrontati ad un chiaro conflitto di interessi tra, da un lato una ristretta cerchia di operatori economici che vorrebbero veder crescere le loro possibilità di guadagno e, d'altro lato, la maggior parte della popolazione che ne dovrebbe pagare il prezzo" (presa di posizione USS-Ticino e Moesa).

Ma l'offensiva economica non è meno forte di quella ideologica. Questa si concretizza e si rivela nel testo stesso del rapporto sulle LD. Significativi a questo proposito i punti 6 e 7 (pag. 15) relativi alle privatizzazioni e alla scuola.

Sulle privatizzazioni il rapporto sulle LD così si esprime in sintesi: "Le funzioni svolte dallo Stato vanno ridefinite esaminando, dipartimento per dipartimento, le varie azioni e valutandole all'insegna della loro reale necessità. **Nel contempo** andrà elaborato un programma attuabile di privatizzazioni di enti e servizi statali e verificata la possibilità di riallocare alcuni servizi ai comuni"(pag. 15). Quella che abbiamo sottolineato non è né un'imprecisione, né tantomeno un errore di espressione linguistica, ma di un indizio chiaro del modo di una concezione che pervade, e non solo su questo tema, tutto l'impianto delle LD ( e non solo quelle - basti pensare alle 101 proposte!).

Infatti la logica vorrebbe che la verifica della "reale necessità" delle funzioni attualmente svolte dallo Stato precedesse l'allestimento di un eventuale programma di privatizzazioni; quest'ultimo dovrebbe in effetti essere la conseguenza di una analisi che conducesse a ritenere come non più necessari, o non più sostenibili, una serie di compiti assunti dall'ente pubblico. In realtà il linguaggio tradisce, attraverso l'indicazione della contemporaneità dei due momenti (analisi e programma di privatizzazioni) le reali intenzioni. Ed appare chiaro che a questo punto poco importa quale sarà il risultato dell'analisi, dipartimento per dipartimento, della reale necessità, visto che la necessità ideologica di privatizzare avrà il sopravvento su qualsiasi razionalità analitica o analisi di costi/benefici.

Ma anche il punto 7 è significativo di un orientamento tutto ideologico e poco interessato alle realtà concrete. In effetti il fatto stesso di porre il problema è già di per sé la dimostrazione del sopravvento degli aspetti ideologici su quelli concreti, legati alla realtà culturale, sociale ed economica del paese. Che la questione scuola pubblica/scuola privata sia un problema è infatti ancora tutto da dimostrare. Non ci pare di cogliere nel paese un bisogno di avviare un dibattito in questa direzione; né ci pare che qualcuno abbia concretamente dimostrato come la scuola privata svolga una funzione che la scuola pubblica non riesce a svolgere. Non ci pare nemmeno di cogliere un bisogno diffuso che questo tema divenga di nuovo tema centrale di discussione e vediamo nella sua continua riproposizione un ulteriore elemento di un'offensiva ideologico-politica.

Potremmo moltiplicare gli esempi in questa direzione, su temi che non necessariamente hanno a che fare direttamente con l'opzione pubblico/privato, ma che testimoniano come la volontà di offensiva ideologico-politica venga sistematicamente sovrapposta alle esigenze, ai bisogni ed ai problemi che nel paese si vorrebbe venissero affrontati. In questo senso, anche se - lo ripetiamo - non legato a questo capitolo, merita la questione dei processi di deregolamentazione in atto in materia di apertura dei negozi. L'opposizione della grande maggioranza dei commercianti, lo scarsissimo interesse dimostrato dai consumatori, l'opposizione di frange sempre maggiori della società mostrano come sia perlomeno ardito sostenere che questo tipo di iniziative corrispondano a bisogni emergenti dalla società....

#### 4. Occupazione /disoccupazione

Nel quadriennio 1992-1995 il numero dei disoccupati è di fatto triplicato, passando da una media di 3'413 nel 1991 ai 9334 del 1995. I posti di lavoro soppressi, sempre nello stesso periodo, sono stimati ad oltre 15'000; il tasso di attività (altro dato preoccupante) è calato di 3,5 punti. Se poi l'analisi venisse allargata agli anni immediatamente precedenti (1991 e 1990) l'evoluzione sarebbe ancora preoccupante.

Si sarebbe potuto pensare, sulla scorta di questi scarni ma impressionanti dati, che la lotta contro la disoccupazione avrebbe assunto, nel quadro delle LD e del PF, una dimensione tutta particolare, tale da caratterizzarla come una vera e propria priorità del quadriennio.

Invece il tema dell'occupazione è solo uno dei numerosi temi trattati nell'ambito delle LD; confermando così che la lotta per l'occupazione non è considerata né dal governo, né dalla maggioranza della commissione della gestione (che nel suo rapporto non vi fa praticamente alcun riferimento sostanziale), una priorità. Gli accenni che troviamo nelle LD hanno un carattere a dir poco generico, quasi rituale.

Tutta l'impostazione delle LD è fondamentale legata all'equazione crescita economica = sviluppo occupazionale. Una impostazione che non può, così come presentata, essere condivisa.

E questo non perché si sia contrari a sviluppare processi ed interventi che sostengano la crescita economica; ma perché è ormai consapevolezza diffusa che la crescita economica non sia più una condizione sufficiente per risolvere i problemi occupazionali. La storia economica recente del Ticino (ma evidentemente il ragionamento potrebbe essere esteso ad altre regioni) lo conferma.

A questo proposito basterà richiamare quale è stata l'evoluzione del RC in questi ultimi anni, e negli anni immediatamente precedenti. Uno sguardo all'evoluzione del RC mostra come, con l'eccezione del 1991, il RC sia costantemente cresciuto, in termini reali, in tutti questi ultimi anni con un ritmo medio dell'1,3%.

Non si tratta di un ritmo di crescita economica travolgente; ma non crediamo nemmeno che le economie occidentali, a cominciare dal Ticino, siano in grado, alla luce delle loro pesanti contraddizioni strutturali, di offrire, a breve-medio termine, tassi di crescita, in termini reali, molto più sostanziosi.

Possiamo quindi affermare che uno degli elementi di novità della crisi che viviamo è proprio la presa di coscienza come crescita economica e sviluppo occupazionale non vadano di pari passo. A tal punto che "... si può sostenere che la "crisi" che attanaglia la Svizzera e il Ticino in questa prima metà degli anni '90 è soprattutto una forte crisi dell'impiego; la produzione e il reddito complessivi ristagnano più che decrescere" (rapporto annuo congiuntura ticinese 1995/96 pag. 25).

Appare perciò chiaro come una forte politica di investimenti a sostegno della crescita economica, così come un aumento della spesa pubblica nel suo complesso, non possano, da sole, dare un contributo decisivo allo sviluppo dei problemi occupazionali.

E' convinzione sempre più diffusa che una importanza ancora più rilevante debba essere assunta da politiche di redistribuzione del lavoro. E' una convinzione che non troviamo solo negli ambienti sindacali o ad essi legati. Persino governi che hanno un'impostazione politica diversa, pensiamo, ad esempio, a quello francese, sono fermamente convinti della necessità di sviluppare una politica di redistribuzione del lavoro.

Le LD non fanno che qualche timido accenno al problema della diminuzione dell'orario di lavoro (nemmeno al tema, più generale, della ripartizione del lavoro). Si può comunque affermare che in nessun modo esse esprimano la volontà e l'impegno ad una politica attiva in direzione di una redistribuzione del lavoro come elemento fondamentale di una strategia che si prefigga di dare risposte efficaci ai problemi occupazionali.

## 5. Il debito pubblico

Su questo punto riprendiamo integralmente le indicazioni formulate nella presa di posizione già menzionata dell'USS - Ticino e Moesa. La stessa è stata formulata quando non erano ancora noti i risultati del Consuntivo 1995; dati che tuttavia a noi pare rafforzino e confermino le analisi qui contenute ed esposte con chiarezza.

### “ • Il debito pubblico del Cantone secondo il piano finanziario

L' impostazione del piano finanziario (PF) 1996-1999 è dominata da una sola preoccupazione: ridurre il fabbisogno di indebitamento, ridimensionando la spesa tendenziale di 300 mio. di fr. (2) e di ridurre il personale di 400 unità, in 4 anni: un chiaro obiettivo deflazionistico, come se il problema dell'economia fosse l'insufficienza di capitali da investire, la scarsità di manodopera, la tendenza all'inflazione e all'aumento dei tassi di interesse.

### • L'evoluzione del debito pubblico

Debito del Cantone, dal 1980 al 1999 (PF tendenziale)

	1980	1984	1990	1994	1999
debito nominale	1'395,3	1'529,8	370,8	493,7	1'360,0
debito reale	1'395,3	1'268,5	246,1	291,8	695,3
debito in % RC	27,0%	22,0%	3,7%	4,2%	9,7%
evoluzione dei prezzi (1)	100,0	120,6	150,7	169,2	195,6
RC nominale (mio fr) (2)	5'162,0	6'963,0	10'046,0	11'635,0	13'980,0

(1) Prezzi impliciti del PNL. Dal 1995 al 1999 si ipotizza una evoluzione di questo indice dei prezzi pari a quella verificatasi nel periodo 1990-1994 (2,94% all'anno).

(2) Dal 1994 al 1999 si ipotizza una evoluzione del RC pari a quella stimata nel periodo 1990-1994 (3,74% all'anno pari ad una crescita reale dello 0,78% all'anno)

Come si vede nella tabella, nel 1994 ultimo consuntivo disponibile, il debito pubblico nominale è ridotto a un terzo del livello raggiunto nel 1980. In termine reali, esso rappresenta soltanto un quinto del debito che gravava sul Cantone nel 1980.

In percento del reddito cantonale, il riassorbimento del debito è spettacolare e la sua entità è modestissima: dal 27% del 1980 al 4,2 % del 1994.

Notiamo anche che, nel 1994, gli interessi passivi sul debito del Cantone (42 mio. di franchi) sono inferiori ai redditi della sua stessa sostanza (50 mio. di franchi).

La progressione del debito prospettata fino al 1999 è consistente.

In termini nominali il debito aumento di 2,7 volte il 1994; in termini reali, di 2,4 volte, in per cento del RC di 2,3 volte. Tuttavia, esso rimane inferiore ai livelli del 1980 e del 1984; il debito reale del 1999, sarebbe ancora meno della metà di quello del 1980. In per cento del RC, sarebbe di poco più di un terzo di quello del 1980, pur ipotizzando - come si è fatto - una progressione modestissima del RC reale, dello 0,8% annuo (come nel periodo 1990-1994). Questa progressione è nettamente inferiore all'ipotesi dello stesso PF Consiglio di Stato, che indica un tasso di crescita reale dell'1,5% annuo (rapporto al Gran Consiglio sulle Linee Direttive e sul Piano Finanziario 1996-1999 - pag. 18).

#### • **L'evoluzione delle entrate**

poiché, a parità di spesa, il fabbisogno di indebitamento dall'evoluzione delle entrate, la stima di quest'ultime è decisiva per valutare la progressione tendenziale del debito. Indubbiamente le entrate subiranno, nei prossimi anni, le conseguenze della bassa congiuntura tuttora perdurante.

Tuttavia, è importante osservare una contraddizione significativa, e forse non innocente, nelle ipotesi alla base del PF. L'ipotesi generale già ricordata (quella enunciata a pag. 18) indica una crescita del RC reale dell'1,5% all'anno, accompagnata da un aumento dei prezzi del 2% annuo (quindi un aumento nominale del 3,5% annuo). Per la stima di evoluzione del gettito fiscale delle persone fisiche si ipotizza invece una crescita nominale del RC del 3%, anziché del 3,5% annuo (pag. 5 allegato 1).

Quanto al gettito delle persone giuridiche l'evoluzione ipotizzata è prudentissima: le imposte sull'utile e sul capitale - che avevano fruttato 221 milioni di fr. nel 1994 - sono previsti in 200 milioni nel 1996, 205 nel 1997, 210 nel 1998 e riscenderebbero a 205 nel 1999 ( per effetto dell'entrata in vigore di 1 punto dell'aliquota di imposizione dell'utile delle persone giuridiche).

#### • **Conclusione**

Il PF non si pone il problema di come il Cantone possa favorire o non peggiorare l'evoluzione economica, ma solo di come può ridurre la progressione tendenziale dell'indebitamento. Questa è importante, ma il debito tendenziale del 1999 rimarrebbe comunque modesto - in termini reali e in per cento del RC - rispetto ai livelli esistenti fino alla metà degli anni '80, livelli che non hanno certo pregiudicato il lungo periodo di buona congiuntura dal 1983 al 1990. Inoltre, la progressione stimata del debito dipende anche da previsioni particolarmente prudenti dell'evoluzione del gettito fiscale, basate in parte su stime di crescita del RC inferiori a quelle indicate nelle ipotesi generali di base dello stesso PF".

Alla luce di queste considerazioni non possiamo quindi aderire alle conclusioni della maggioranza della commissione della gestione là dove afferma di condividere l'impostazione del PF attraverso la "necessità di evitare un aumento

del debito pubblico di più di 370 milioni sull'arco del quadriennio". Né possono essere di conseguenza nemmeno condivisi i mezzi con cui si vuole limitare questo ipotetico aumento del debito pubblico: "Per raggiungere questo obiettivo occorre evitare un aumento della pressione fiscale e procedere alla revisione dei compiti dello Stato".

In questa sede non possiamo ribadire come di fronte alla grave situazione economica e sociale che vive il Cantone appare per contro giudizioso ipotizzare un aumento del debito pubblico ben al di là dei limiti indicati nel PF. Questo nella prospettiva di un aumento dell'intervento dello Stato che funga da stimolo per una ridinamizzazione dell'iniziativa economica e per intervenire di fronte all'aumento dei fenomeni legati alla crisi economica e sociale (rischio di esclusione).

## 6. Il 1° pacchetto di risparmio

### 6.1. Considerazioni generali

I 147,3 milioni di contenimento dell'aumento della spesa del Cantone sono, come noto, suddivisi tra le misure già acquisite, quelle proposte e quelle allo studio, alle quali si aggiungono le modifiche del P 96 (quindi in fase di realizzazione).

L'incidenza di ognuno di questi tre "blocchi" di misure sul totale complessivo è assai diversa tra di loro. Va infatti segnalato che quelle già acquisite assommano a 78,6 milioni, pari al 53,5% del totale di tutto il pacchetto. Quelle proposte ammontano ad altri 40,6 milioni, pari ad un ulteriore 27,5% del totale. Per finire quindi gli altri due "gruppi" di misure si riducono a poca cosa dal punto di vista quantitativo e percentuale: 17,7 milioni (pari al 12%) per i provvedimenti allo studio e 10,4 milioni (pari al 7%)

Pure interessante e significativa la suddivisione percentuale per tipo di misure (sommando misure acquisite, proposte ed allo studio)

- personale 88,3 milioni pari al 60%
- sussidi e contributi 43,4 milioni pari al 30%

Una ulteriore suddivisione per genere fornisce pure indicazioni interessanti:

- mercato del lavoro 39,8 milioni pari al 27%
- formazione 14,5 milioni pari al 10%
- ambiente/trasporti 8 milioni pari al 5,5%

Infine va sottolineato che con questo pacchetto di contenimento della tendenza all'aumento della spesa nel periodo 1996-1999 complessivamente si riduce di un importo di 55.5 milioni il reddito disponibile, pari al 38% del totale

(naturalmente senza contare le ulteriori misure di fatto già annunciate come l'ulteriore diminuzione del 2% relativa ai premi della Cassa Pensione).

Il pacchetto che viene presentato non brilla dunque per grande originalità: si tende a ripercorrere le strade tradizionali attraverso le quali solitamente i governi realizzano programmi di risparmio e di austerità: personale pubblico, disoccupati, formazione e riqualificazione professionale, trasporti pubblici.

## *6. 2. Rincarare per il personale / premi Cassa pensione*

I due provvedimenti hanno un elemento in comune: quello di diminuire il reddito disponibile del personale dello Stato per un importo, sull'arco del periodo complessivo 1996-99, di 45,3 milioni. A questo va aggiunto il fatto che il messaggio del CdS dà per acquisito il passaggio nei prossimi tre anni ad una divisione paritetica del premio ("Il nostro Consiglio ritiene oggi che sussistano le condizioni per riproporre la questione del passaggio al riparto paritetico dei premi della cassa pensioni" pag. 18): il che significa un'ulteriore diminuzione del 2% del reddito disponibile dei dipendenti del Cantone (con un contenimento ulteriore della spesa).

La riduzione del reddito disponibile per i dipendenti dello Stato (che rappresentano allo stesso tempo una porzione cospicua di quel "ceto medio" delle cui sorti reddituali tutti dicono di volersi occupare) appare assai contraddittoria con altre misure che sono state recentemente proposte. Proprio quest'idea di "ricostruire" il reddito disponibile del cosiddetto "ceto medio" non solo ha occupato gran parte dell'ultima campagna elettorale, ma è alla base del pacchetto di sgravi fiscali complementare alla riforma della legislazione cantonale sull'assicurazione malattia.

A titolo di paragone, sia per dimostrare l'importanza della cosa, sia per mostrare la contraddittorietà alla quale abbiamo accennato, facciamo notare che lo sgravio per le persone fisiche previsto nel pacchetto fiscale recentemente presentato prevede, per l'imposta cantonale, uno sgravio complessivo annuale di 24,6 milioni a partire dal 1° gennaio 1997.

In altri termini tutto questo significherebbe che alla fine del 1999 lo sforzo fatto con lo sgravio fiscale per aumentare il reddito disponibile di una certa categoria di cittadini sarebbe stato in buona parte vanificato dalle misure già attuate (rincarare) o proposte (premi CP) per quelle stesse categorie di cittadini. Pur ammettendo che, almeno in parte, le persone toccate possano essere diverse, resta il fatto che complessivamente il reddito disponibile supplementare per il consumo tende a ridursi a zero. Come dire: con una mano si toglie quanto si dà con l'altra.

Per quel che riguarda la situazione particolare della Cassa Pensione va notata la logica puramente contabile con la quale la questione viene affrontata, senza porre minimamente il problema del funzionamento della stessa e del rapporto tra premi e prestazioni che a noi pare potrebbe eventualmente costituire il punto di

partenza per un'analisi seria della questione (basti pensare alle critiche a più riprese avanzate sul rendimento degli investimenti patrimoniali della Cassa Pensione). L'obiettivo proposto ci pare invece sia quello di un semplice risparmio e di un trasferimento di oneri dallo Stato al dipendente.

E su questo punto non si può tralasciare di denunciare il metodo con cui la proposta del governo è stata presentata: senza nessuna discussione, nemmeno di carattere preliminare, con le organizzazioni sindacali dei dipendenti del Cantone. Un modo di agire che già di per sé sarebbe sufficiente a giustificare l'opposizione alla proposta così come è stata formulata. Un modo di agire che, a denti stretti, il Consiglio di Stato ha ammesso non essere conforme alle disposizioni di legge.

Non vogliamo in questa sede fare valutazioni sull'influenza che questo tipo di politica può avere sullo sviluppo del reddito complessivo del Cantone. Resta la chiara impressione che, andando ad intaccare la disponibilità al consumo, questo tipo di politica possa avere un ulteriore effetto depressivo sulla già difficile situazione economica del Cantone.

### *6. 3. Periodo di attesa di sei mesi*

Su questo punto non possiamo che sottoscrivere la presa di posizione delle organizzazioni sindacali dei dipendenti del Cantone. In questa sede vorremmo tuttavia sviluppare alcune osservazioni per mostrare come la proposta formulata nel messaggio sia priva di qualsiasi razionalità e serietà, persino nell'ottica degli obiettivi che dichiara di voler perseguire.

Infatti il provvedimento prevede la sostituzione immediata di un dipendente partente solo se questa avviene tramite concorso interno, cioè insediandovi un dipendente che occupa un altro posto dell'amministrazione; se questo non è possibile, e quindi si deve ricorrere ad una nuova assunzione, vi sarebbe un periodo di attesa di 6 mesi durante il quale il posto resta vacante.

Un modo di procedere assurdo, poiché fa dipendere il mantenimento, e quindi la valutazione, del posto di lavoro dal semplice fatto che sia disponibile all'interno dell'amministrazione stessa qualcuno che possa occuparlo.

La misura ci pare pure inefficace anche dal punto di vista del metodo: si configura infatti come un intervento di tipo "lineare", arbitrario e slegato da qualsiasi analisi della situazione concreta. E si rivela, a nostro modo di vedere, inefficace ad "agevolare l'esame di necessità delle funzioni" come pretende invece il messaggio del Consiglio di Stato.

Il provvedimento poi appare offensivo per i dipendenti con funzioni non direttive, poiché la sua non applicazione alle funzioni dirigenti parte dal presupposto che solo quel tipo di funzioni vengano considerate, almeno indirettamente, necessarie ed utili senza necessità di verifica.

Non va inoltre dimenticato che questo modo di procedere può pregiudicare i servizi offerti ai cittadini, poiché permette di accumulare ritardi in settori

dell'amministrazione.

Infine, aspetto non secondario, questo provvedimento, di fatto già applicato da alcuni mesi, ha portato ad una sorta di distorsione del mercato del lavoro, esercitando una forte pressione sui livelli occupazionali all'interno dell'amministrazione. E' noto infatti che l'amministrazione cantonale sviluppa un uso sistematico dei programmi di occupazione temporanea (POT) di personale disoccupato per evitare di sostituire personale partente, persino per le attività normali e permanenti dello Stato; e senza che questo abbia in nessun modo agevolato "l'esame di necessità delle funzioni". I dati su numero e tipo di programmi di occupazione temporanea, consegnati di recente alla commissione della gestione, confermano questa tendenza alla precarizzazione del tessuto occupazionale all'interno dell'amministrazione.

#### *6. 4. Rimborso LADI per Uffici Regionali di Collocamento (URC)*

Su questo tema di grandissima importanza le considerazioni da fare sono parecchie, anche se per il momento hanno un carattere provvisorio, legato al fatto che le scelte governative non sono ancora definitive, in particolare in materia di assunzione di collocatori. Le considerazioni di fondo che si potrebbe fare in entrata è quella relativa al fatto che misure atte a rafforzare il potenziamento della lotta alla disoccupazione trovino spazio (anche finanziariamente importante) in un pacchetto di risparmio. Una considerazione che la dice lunga sulle reali intenzioni del governo.

Infatti nelle misure già acquisite vi è il sussidio da parte dell'UFIAML dell'attuale struttura di collocatori degli uffici del lavoro (pari a 4,5 milioni annui) che comporterebbe, sull'arco del periodo del PF, una correzione di 18,6 milioni. Lo stesso messaggio indica inoltre che il 21 dicembre 1995 l'UFIAML ha riconosciuto per il potenziamento degli uffici del lavoro (assunzione collocatori per URC) 14,9 milioni già per il 1996 e poi, grosso modo, la stessa somma per gli altri tre anni: in totale 61,4 milioni. Il che significa, come indicato dal messaggio, una possibilità teorica di ulteriore miglioramento di 42,8 milioni. Queste le cifre in discussione. Cifre che, come detto, necessitano parecchie considerazioni di ordine politico, onde evitare il rischio che il miglioramento delle tendenze del piano finanziario si faccia sulle spalle dei disoccupati, delle loro possibilità di migliorare le capacità di reinserimento professionale.

E' nota la discussione attorno alle attività di occupazione temporanea, ai corsi di formazione e di riqualificazione per disoccupati, a tutte quelle misure che vanno, nell'ambito della LADI, sotto la denominazione di misure attive.

Il recente dibattito in Gran Consiglio sul progetto Transfer ha mostrato in modo evidente quale sia oggi la posizione dominante, fatta propria a più riprese dalla direttrice del Dipartimento Finanze ed Economia (DFE). Una posizione che può, grosso modo, essere così riassunta: d'accordo con i corsi di riqualificazione, i

programmi di occupazione e tutte le misure attive: tuttavia la loro utilità è relativa. Meglio limitarsi allo stretto indispensabile in materia di assistenza ai disoccupati ( e quindi di collocamento), poiché è solo creando posti di lavoro, favorendo quindi la crescita economica che potremo creare nuova occupazione e quindi risolvere definitivamente il problema dei disoccupati.

Non è questa la sede per spiegare in modo approfondito le ragioni per le quali il "ciclo virtuoso" che abbiamo qui sopra ricordato (meno imposte, più consumi ed investimenti, più occupazione) non funziona e quindi non porta, alla fine, più occupazione. Quel che interessa in questa sede è segnalare come vi sia un atteggiamento fondamentalmente prudente e pessimistico da parte delle autorità governative sul ruolo e la funzione delle misure attive previste dalla LADI.

Da qui, come detto, la decisione di potenziare le strutture di collocamento con forte ritardo, solo sulla spinta delle disposizioni imposte a livello federale (in caso contrario il Cantone dovrebbe assumersi parte delle indennità di disoccupazione straordinaria). Prova ne sia l'atteggiamento assunto dal governo sia durante tutto il 1995, sia nella discussione parlamentare sul Preventivo 96. In quella occasione venne proposto di procedere al potenziamento degli URC, sottolineando come quella operazione avrebbe comportato costi neutri dal punto di vista finanziario. Non solo il governo, per bocca della Consigliera di Stato Masoni, rifiutò quella proposta (invitando il GC a respingerla), ma omise di informare il Parlamento sul fatto che la struttura già in vigore al 1° gennaio 1996 sarebbe stata finanziata dall'UFIAML (quindi con una diminuzione di oltre 4 milioni nelle uscite correnti del Preventivo 96).

Il messaggio è su questo punto esemplare quanto all'utilizzazione di formulazioni equivoche: infatti si afferma che "l'UFIAML ha già deciso formalmente con lettera del 21 dicembre 1995 l'attribuzione di un sussidio massimo di 14'390'000 fr. per la ristrutturazione degli URC in Ticino". Dove non può sfuggire come quel "formalmente" sia assolutamente fuori posto, poiché l'UFIAML ha comunicato il 21 dicembre una decisione di fatto già presa in precedenza e già nota alla direzione del DFE (per la precisione la decisione è stata presa dall'UFIAML nella seduta del 19 dicembre 1995, ma la richiesta di sovvenzione da parte del Cantone era stata inoltrata alla fine del mese di ottobre 1995 e già dal mese di agosto 1995 i Cantoni erano stati informati del fatto che l'UFIAML avrebbe assunto i costi per gli URC già in funzione). In altri termini: o la direttrice del DFE è male informata (ed è grave poiché in un contesto come quello del dibattito sul Preventivo 96 le sarebbe stato utile sapere di poter contare su 4,5 milioni di maggiori entrate) o ha mentito al Gran Consiglio.

Ma l'atteggiamento di fondo del governo sulla questione dei collocatori comporta altri problemi che vorremmo qui, seppure brevemente, richiamare.

Il primo è legato al metodo di reclutamento dei collocatori. E' noto che il governo, almeno per il momento, non ha rinunciato a potenziare i servizi di collocamento senza ricorrere a nuove assunzioni e puntando sul reperimento di risorse all'interno del personale "esuberante". Non sappiamo, né lo dice il

messaggio, in che misura questa soluzione potrà essere realizzata. Tuttavia appare abbastanza chiaro che si tratta di una soluzione "al ribasso", coerente con la "filosofia" governativa ricordata qui sopra, orientata sull'idea di dover ottemperare ad un certo numero di condizioni solo per non incorrere nel pagamento di oneri supplementari. Ed allora appare chiaro che la prospettiva di "scremare" i dipartimenti di personale "esuberante", magari poco motivato, di cui non si sa più bene cosa fare ed indirizzarlo verso questi nuovi posti di collocatore, appare una soluzione naturale. Dimenticando che, se orientata nella giusta prospettiva, indicata d'altronde dalla stessa LADI, questo tipo di attività richiede una forte motivazione, una grande disponibilità, carattere e decisione. Non vogliamo escludere che tutto questo possa magari rappresentare un'occasione per "rimotivare" dipendenti già attivi presso il Cantone. Ma ci pare di poter affermare che se gli URC nascono sotto questa luce, cioè essere prima di tutto occasione per "riciclare" personale "esuberante", la loro efficacia ed utilità sia già dall'inizio compromessa.

Il secondo problema è quello dell'efficacia delle misure adottate in materia di collocamento sulla base degli attuali parametri. Anche qui viene ripetuta, in modo meccanico, la necessità, onde poter contare sul finanziamento dei posti di collocatori, di ottemperare alle direttive sul rapporto tra collocatori e numero di disoccupati indicate dall'UFIAML. Come noto questo rapporto è stato fissato nella misura di 1 collocatore ogni 150 persone in cerca di lavoro. Con il numero di posti previsti a fine 1996 presso gli URC e prendendo, a titolo di riferimento, il numero di persone alla ricerca di un impiegato a fine febbraio 1996 (15'400) avremmo un rapporto di circa 1 collocatore ogni 158 disoccupati.

Un risultato quasi conforme alle disposizioni dell'UFIAML. Ma questo modo di vedere le cose non ci pare possa corrispondere alle esigenze di un Cantone che vanta un difficile mercato del lavoro, un alto tasso di disoccupazione, una struttura della formazione professionale assai "sbilanciata". In altri termini gli sforzi che necessariamente il Cantone dovrà fare in materia di collocamento (inteso in senso ampio e qui richiamato) appaiono nettamente superiori ai criteri "normali" ed alle esigenze attualmente fissate dall'UFIAML.

Ma c'è di più. I criteri avanzati dall'UFIAML ( 1 collocatore per 150 disoccupati) cominciano ad apparire largamente insufficienti alle stesse autorità federali. Si tratta di norme stabilite dall'UFIAML a seguito di uno studio commissionato all'Ufficio di consulenza Arthur Andersen. Sulla base dei risultati e delle proposte contenute in quello studio sono state avviate due esperienze pilota nel Canton Vaud e nel Canton Soletta che hanno dato i seguenti risultati

	studio AA	VD	SO
<input type="checkbox"/> rapporto collocatore / nro disoccupati	da 1/75 a 1/150	1/101	1/148
<input type="checkbox"/> nro di disoccupati che avrebbero diritto ad un colloquio con il collocatore entro fine mese	90-100%	25%	20%

			18
<input type="checkbox"/> impiego del tempo disponibile per collocatore per consigli e collocamento	70%	21%	34%
<input type="checkbox"/> durata media del colloquio per consigli e collocamento	40 min	17 min	19 min
<input type="checkbox"/> colloqui medi mensili per disoccupato	1,7	0,43	0,24
<input type="checkbox"/> numero di colloqui mensili per disoccupato di difficile collocamento	2	0,58	0,22

Queste sintetiche indicazioni, le esperienze concrete, le riflessioni che gli stessi organismi di verifica dell'UFIAML stanno facendo, l'analisi della realtà del fenomeno in Ticino, una visione non amministrativa del problema del collocamento: tutti questi elementi indicano senza ombra di dubbio non solo che la via intrapresa dal DFE in materia di potenziamento degli URC appare poco seria e poco produttiva rispetto ai bisogni; ma che qualsiasi ipotesi di risparmio (o meglio, di miglioramento del PF) che punti sulla politica in materia di collocamento deve essere seriamente combattuta. Una politica seria passerà per contro, verosimilmente, attraverso un aumento dell'impegno finanziario del Cantone su questo terreno.

#### 6. 5. *Sussidi sulla formazione professionale per i corsi di aggiornamento*

L'importo in discussione non è grande in cifre assolute, anche se va ricordato che la somma che si intende risparmiare (500'000 mila franchi su 4,35 milioni iscritti nel Preventivo 96) rappresenta pur sempre più del 10% del totale dei contributi del Cantone in questo campo.

Tuttavia il significato politico di una simile proposta (di fatto già in atto a livello amministrativo dall'inizio dell'anno) è di grande importanza. Appare infatti più che discutibile che in un contesto economico e sociale nel quale tutti sottolineano l'importanza delle misure legate alla formazione, al perfezionamento ed alla riqualificazione professionali, proprio lo Stato dia segnali di disimpegno finanziario su questo terreno.

E questo a maggior ragione per un cantone come il nostro nel quale la formazione e la riqualificazione professionali tenderanno ad assumere una centralità fondamentale (su questo punto, almeno, si possono sicuramente condividere le riflessioni di A. Rossi apparse sul numero di settembre 1996 di "Informazioni statistiche")

La situazione attuale è già tale per cui organizzatori e partecipanti ai corsi devono accollarsi buona parte delle spese per l'organizzazione degli stessi. Infatti i contributi cantonali al perfezionamento professionale sono finanziati sulla base della Legge cantonale sulla FP (art. 51 e seguenti) e del relativo Regolamento (art. 46-48). Il Cantone ha un ampio margine di apprezzamento, nella misura in cui le

disposizioni di legge prevedono che il suo contributo sia "almeno uguale a quello riconosciuto dalla Confederazione e può raggiungere il limite massimo del 50%" (art. 47 cpv. 2 Regolamento sulla FP). Giova a questo punto ricordare che mediamente il contributo della Confederazione è del 19% e che quello del Cantone è del 28%: resta il 42% pagato dai corsisti tramite tasse di iscrizione e l'11% a carico degli organizzatori (il che significa, come già accennato in precedenza, che il contributo pubblico al finanziamento dei corsi è inferiore al 50%)

La dinamica di questa proposta è perversa anche in una visione prospettica, poiché tende ad uniformare l'entità del contributo cantonale a quello della Confederazione. E' così ipotizzabile una catena al ribasso, nella misura in cui la Confederazione decidesse, per ragioni facilmente immaginabili, di abbassare ulteriormente la percentuale di finanziamento. E le voci di un disimpegno totale della Confederazione in materia di formazione, perfezionamento e riqualificazione professionale tendono a prendere sempre più consistenza.

#### *6. 6. Riduzione indennità straordinarie di disoccupazione*

Il ragionamento contenuto in questa proposta allo studio è decisamente contestabile per più ragioni.

Innanzitutto poiché introduce una valutazione errata del rapporto esistente tra le indennità straordinarie disoccupazione previste dalla Legge Cantonale sul sostegno all'occupazione e ai disoccupati (LSD) - che si vogliono appunto in gran parte sopprimere - e le nuove disposizioni in materia di numero di indennità di disoccupazione previste dalla nuova LADI.

Le considerazioni generali contenute nel messaggio sono esatte quando affermano che la nuova LADI estende il numero di indennità massime per alcune categorie di persone. Non corrispondono invece alla realtà quando da questo fanno discendere l'inutilità di mantenere questo tipo di intervento straordinario da parte del Cantone.

Su questo punto si deve infatti aggiungere che le nuove disposizioni della LADI solo teoricamente l'estensione a 400 indennità ha fatto perdere di significato a queste indennità straordinarie. Infatti le nuove disposizioni prevedono due elementi importanti di cui tenere conto:

- la realizzazione delle misure attive (programmi di occupazione temporanea, corsi di riqualificazione, ecc.) porta tendenzialmente il disoccupato a non riuscire a beneficiare di tutte le indennità nell'ambito del periodo quadro: quindi solo teoricamente il diritto al numero di indennità aumenta
- il periodo di frequentazione di programmi di occupazione non è più calcolato come periodo di contribuzione e non permette più di aprire un nuovo termine quadro.

Per questo è fortemente probabile che aumenterà il numero di coloro che non riescono a far valere tutte le indennità di disoccupazione alle quali avrebbero avuto diritto, pur essendo ancora disoccupati: da qui la necessità di mantenere queste indennità straordinarie.

La seconda considerazione riguarda invece la natura di queste indennità supplementari. Fin dall'inizio la loro impostazione è stata legata proprio all'idea di essere prestazioni aggiuntive a quelle normali. Si è sempre trattato cioè di "dare ancora qualcosa" a qualcuno che aveva esaurito il diritto alle normali indennità di disoccupazione. In questo senso sono sintomatiche le osservazioni contenute nel messaggio "L'impressione è quindi che questa misura carichi il lavoro dei collocatori (sono infatti essi ad allestire le domande per l'ottenimento di queste prestazioni - nda), non differenziandosi però nella sostanza dall'assistenza pubblica; ciò verrà ulteriormente accentuato con l'aumento delle indennità che entrerà in vigore con il 1.1.1997".

In altri termini, malgrado siano stati fatti anche a livello del governo discorsi che andavano in una precisa direzione (rammentiamo almeno due prese di posizione nell'ambito delle procedure di consultazione per il rinnovo della LADI), le concretizzazioni sono state molto poche. Ci riferiamo qui all'idea di introdurre il concetto di reddito minimo garantito per i disoccupati, prendendo come parametro i limiti di reddito previsti dalle disposizioni sulle prestazioni complementari (vedi la risposta del CdS del 15 settembre 1993 nella procedura di consultazione alla seconda revisione parziale della LADI).

Ora appare evidente che le indennità straordinarie supplementari, così come pensate e applicate finora, non riescono nemmeno ad essere totalmente sostitutive dell'assistenza; molto spesso devono essere integrate con l'assistenza. E si comprende bene perché se si pone mente al fatto che l'ammontare di questa indennità (che viene versata al massimo per 90/180 giorni a seconda dell'età del disoccupato) è pari all'80% dell'ultima indennità normale di disoccupazione percepita (che a sua volta ammontava già all'80% o al 70% dell'ultimo salario - percepito cioè circa due anni prima, al momento dell'inizio della disoccupazione). In altre parole le indennità di disoccupazione straordinarie previste dalla LSD corrispondono grosso modo alla metà del salario percepito prima di entrare in disoccupazione. Appare a tutti chiaro che per la maggioranza dei disoccupati (ed in particolare per quelli che arrivano a questo punto, che si caratterizzano spesso per livelli di qualificazione e di salario estremamente bassi), la via dell'assistenza è segnata malgrado il versamento di queste indennità straordinarie.

Per le ragioni indicate la proposta di sopprimere le indennità straordinarie di disoccupazione non può essere sostenuta. Se proprio si dovesse entrare nel merito di modificare l'intervento cantonale a favore di coloro che esauriscono il diritto all'indennità di disoccupazione la via da seguire sarebbe quella di introdurre il diritto ad un reddito minimo garantito, alternativo a quello dell'assistenza.

### 6. 7. Assicurazione perdita di guadagno malattia e infortunio CAMMID

Anche le riflessioni attorno a questo problema lasciano in parte sconcertati. Nel messaggio si afferma che "il mercato indica che per la stragrande maggioranza dei disoccupati sarebbe possibile avere le stesse prestazioni pagando un premio inferiore".

Si tratta di una affermazione che andrebbe tutta verificata. Da una nostra empirica verifica condotta su cinque tra i maggiori enti assicurativi del Cantone (casse malati riconosciute ed assicuratori privati) abbiamo i seguenti risultati

termine di attesa 30 giorni							
rischio assicurato: solo malattia							
salario assicurato: fr. 3750.- (100%)							
indennità giornaliera CD: fr. 138.- (80%) pari al salario mensile lordo di fr. 2995.- indennità giornaliera assicurata Fr. 100 x 30 giorni pari a Fr. 3'000 mensili							
CM	Anni						
	26 - 30	31 - 35	36 - 40	41 - 45	46 - 50	51 - 55	56 - 60
1a ass.	163	163	163	166	179	199	210
2a ass.	90	114	130	163	175	212	245
3a ass.	64	79	94	109	124	134	150
4a ass.	100	100	100	135	135	165	165
5a ass.	148	159	174	192	215	245	284
media	113	123	132	153	165	191	210
CAMMID	107	107	107	107	107	107	107

NB : i premi si riferiscono solo agli uomini: per le donne i premi sono più elevati

Una tabella che mostra come già sulla base di un salario assicurato non eccessivamente elevato (3'750 fr.) tutte gli enti assicurativi, salvo in due casi e solo per gli assicurati più giovani, hanno premi più elevati del CAMMID.

Se la stessa verifica venisse ripetuta incrementando, nemmeno di molto, il salario assicurato (ad esempio di 500 fr) avremmo verosimilmente la totalità delle offerte superiori al CAMMID.

Appare evidente che il sistema in percentuale, come è quello del CAMMID, rappresenta una soluzione più solidale sia orizzontalmente che verticalmente.

Non vogliamo evidentemente con questo ergerci a difensori del CAMMID che abbiamo a più riprese criticato, proprio per la sua politica dei premi, per anni (ed a nostro avviso tuttora) artificialmente alti (segnaliamo l'interrogazione parlamentare di G. Sergi dell'aprile 1994, seguita poi, il 2 maggio 1994 un'iniziativa parlamentare elaborata attualmente davanti alla Commissione della Gestione del Gran Consiglio).

La gestione del CAMMID e la politica dei premi condotta negli ultimi anni merita più di una critica. In particolare se pensiamo che questa politica dei premi ed una discutibile politica dei costi di amministrazione (della quale lo Stato è stato connivente) ha permesso agli enti assicurativi del CAMMID di guadagnare molto, al Cantone di ridurre i propri oneri per il sussidio del 30% pagato sul premio assicurativo.

Ricordiamo che negli ultimi 4 anni (i dati 1995 non sono ancora noti) il CAMMID ha realizzato i seguenti risultati di esercizio:

- 1991 + 560'000.--
- 1992 + 1'100'000.--
- 1993 + 1'920'000.--
- 1994 + 1'900'000.--

I premi percepiti dal CAMMID hanno invece avuto la seguente evoluzione (per malattia e maternità)

- 1986-1990 3%
- 1991-30.06.1994 4%
- 01.07.1994- 31.12.1995 3%
- dal 01.01.1996 3,6%

A tutto questo si deve aggiungere (particolare non trascurabile) che il CAMMID ha incassato qualcosa pari al 10% del totale dei premi incassati a titolo di spese amministrative. In termini assoluti corrisponde a circa 1 milione di fr. annui.

Una cifra assolutamente spropositata se si tiene conto che i premi per questa assicurazione vengono percepiti direttamente alla fonte mensilmente da parte delle Casse Disoccupazione che le riversano poi al CAMMID.

Un atteggiamento diverso da parte dello Stato avrebbe invece consentito:

- un abbassamento del premio CAMMID già da molto tempo
- la possibilità di aumentare la partecipazione dello Stato alla sovvenzione del premio senza particolari aggravii finanziari complessivi.

D'altra parte questo orientamento viene totalmente confermato dal rapporto fatto allestire sul CAMMID dallo stesso DFE. Ci si può interrogare sul perché lo Stato in questi anni non sia intervenuto con più decisione sul CAMMID. Ci si potrebbe chiedere chi concretamente ha rappresentato lo Stato alle riunioni annuali durante le quali il CAMMID approva i propri conti e decideva di aumentare i premi (o di non diminuirli). Ci si potrebbe chiedere se in quelle circostanze i rappresentanti dello Stato abbiano fatto valere le ragioni dello Stato. E molte altre cose ancora...

Resta il problema di fondo: l'impossibilità comunque per il Cantone di contare su una diminuzione del proprio impegno finanziario nell'ambito del finanziamento dei premi per l'assicurazione perdita di salario per i disoccupati.

Le nuove disposizioni della LADI in vigore dal 1° gennaio 1996 ci indicano per contro che l'intervento del Cantone dovrà aumentare se non si vuole contare su un abbassamento del reddito disponibile (già in atto) per i circa 12'000 disoccupati nel Cantone: il che non ci pare una cosa da sottovalutare, né dal punto di vista economico, né da quello sociale!

Infatti dall'inizio dell'anno il premio per gli infortuni non professionali viene trattenuto direttamente agli assicurati (per un importo del 3,1%). Si tratta di una "novità" che pesa in modo importante sui disoccupati, che già dispongono di redditi limitati. Questo aumento, cumulato a quello intervenuto nel CAMMID - 0,4 la parte a carico dei disoccupati) significa che dal 1° gennaio di quest'anno tutti i disoccupati si sono visti diminuire la propria indennità di disoccupazione del 3,5%: altro che indennità di rincaro !

#### *6. 8. Abrogazione delle indennità di trasporto agli apprendisti*

Sottoposta già tre anni fa al Gran Consiglio questa proposta era stata respinta. Le ragioni che ci avevano allora spinti a combatterla (e che rimangono tuttora valide) erano le seguenti:

- La proposta penalizza i giovani che, partendo dai luoghi più discosti del Cantone sono costretti a recarsi nei principali centri scolastici per seguire i corsi. A questo proposito l'orientamento in materia di insegnamento professionale sviluppato negli ultimi anni tende a peggiorare ancora di più la situazione poiché assistiamo ad una concentrazione dell'insegnamento per materie in determinate località per tutta una regione.
- Attraverso la soppressione del rimborso delle spese di viaggio vengono di fattori dotti i già miseri salari percepiti da parecchi apprendisti. Gli esempi potrebbero essere numerosi e la cosa è addirittura confermata dalla scheda allegata al messaggio là dove si indica che la soppressione di questi rimborsi potrebbe equivalere a tre/quattro salari di un apprendista. In questo senso la proposta potrebbe pure rappresentare un aggravio per famiglie dal reddito modesto.
- Infine con questa misura si scoraggia ulteriormente l'utilizzazione dei mezzi pubblici di trasporto: il che non è sicuramente una tendenza positiva.

#### *6. 9. Per concludere*

Nell'ambito di questa presa di posizione non entriamo nel dettaglio di altre proposte che pure raccolgono la nostra opposizione: pensiamo in particolare alla proposta di risparmio a seguito della modifica della griglia oraria nella Scuola

Media, a quella di posticipare gli interventi in materia di trasporti pubblici, alla <sup>24</sup> proposta relativa all'abolizione delle condotte mediche di montagna. Proposte che, unitamente, a quella sui sussidi alle spese di viaggio degli apprendisti hanno incontrato l'opposizione di tutta la commissione della gestione.

Ma nemmeno le altre proposte, quelle che noi abbiamo cercato di criticare in modo particolareggiato, hanno suscitato l'entusiasmo della maggioranza della commissione, confrontata con una certa improvvisazione ed una mancanza di chiarezza alla base delle proposte formulate. A tal punto che, di fronte ad un richiesta esplicita del messaggio del governo al Parlamento affinché si esprimesse comunque sul principio di queste misure allo studio, la maggioranza della commissione non si l'è sentita di pronunciarsi ritenendo che "gli elementi in suo possesso siano insufficienti per potersi esprimere definitivamente in senso favorevole".

Da parte nostra possiamo invece esprimerci definitivamente sul complesso del pacchetto, nel modo seguente:

- ricordando di esserci opposti alle principali misure "già acquisite", in particolare alla questione del rincaro per gli statali e della diminuzione lineare del 4% sulla voce beni e servizi in occasione della discussione sul Preventivo 1996. Ed aggiungiamo che quella opposizione non fu presa alla leggera, dato che con quella decisione il Partito Socialista ha pure votato contro i Preventivi del Cantone. Fatto che non avveniva da moltissimi anni.
- respingendo le misure allo studio sulla base delle considerazioni qui espresse
- proponendo il rinvio della decisione sul decreto che modifica la Legge sulla Cassa pensioni dei dipendenti dello Stato proposto col messaggio 4502; qualora questa proposta di rinvio non venisse accolta dal Gran Consiglio ci opporremo al decreto stesso

Per la minoranza della Commissione gestione e finanze:

Giuseppe Sergi, relatore

