

Rapporto

numero	data	Dipartimento
7638 R	11 giugno 2019	SANITÀ E SOCIALITÀ
Concerne		

**della Commissione gestione e finanze
sul messaggio 20 marzo 2019 concernente la creazione delle basi legali
per attuare l'iniziativa parlamentare generica "Prima i nostri" -
Preferenza indigena per il personale delle strutture ospedaliere private e
delle altre istituzioni finanziate dal Cantone tramite un contratto di
prestazione**

I. DELLE INIZIATIVE PARLAMENTARI SULLA PREFERENZA INDIGENA

Il 25 settembre 2016 il Popolo ticinese ha approvato l'iniziativa popolare costituzionale nota come "Prima i nostri!" modificando la Costituzione cantonale (art. 14 cpv. 1 lett. b: obiettivi sociali).

Di seguito una Commissione parlamentare ad hoc ha depositato vari atti parlamentari volti a concretizzare la nuova norma costituzionale. In particolare, sono state presentate sei iniziative parlamentari elaborate per la codifica del principio della preferenza indigena nelle assunzioni presso i diversi enti parastatali e presso le aziende di trasporto beneficiarie di contributi pubblici. Il Gran Consiglio ha approvato queste iniziative il 21 febbraio 2018 inserendo il nuovo articolo sulla preferenza indigena nelle seguenti leggi:

- Legge sull'EOC (Ente ospedaliero cantonale) del 19 dicembre 2000 (LEOC);
- Legge sulla Banca dello Stato del Cantone Ticino del 25 ottobre 1988;
- Legge sul turismo del 25 giugno 2014 (LTur);
- Legge sull'Università della Svizzera italiana, sulla Scuola Universitaria professionale della Svizzera italiana e sugli istituti di ricerca del 3 ottobre 1995;
- Legge concernente l'istituzione dell'azienda cantonale dei rifiuti del 24 marzo 2004 (LACR);
- Legge sui trasporti pubblici del 6 dicembre 1994 (LTPub).

Parallelamente la citata Commissione aveva presentato l'iniziativa generica del 23 gennaio 2017 intitolata "*preferenza indigena per il personale delle strutture ospedaliere private e delle altre istituzioni finanziate dal Cantone tramite un contratto di prestazione*", oggetto del presente Rapporto. Quest'ultima iniziativa parlamentare, approvata nel principio pure il 21 febbraio 2018, imponeva quindi dapprima l'identificazione delle diverse leggi settoriali in cui inserire la stessa norma prevista nelle iniziative elaborate.

Nella medesima seduta del 21 febbraio 2018 il Gran Consiglio aveva invece respinto un'ulteriore iniziativa parlamentare generica che proponeva di codificare la preferenza indigena nella legge cantonale di applicazione della legislazione federale in materia di persone straniere, con validità quindi generalizzata all'intero mercato del lavoro (cfr. Messaggio governativo n. 7354 e relativi Rapporti commissionali).

Per quanto attiene all'interpretazione della norma adottata nelle varie leggi settoriali del parastato, si rinvia alla diffusa disamina contenuta nel Rapporto 7355-7356-7359-7360-7365-7366-7367 del 16 gennaio 2018 e al Messaggio qui oggetto di esame.

Va altresì ricordato che, mentre originariamente la disposizione auspicata era la seguente *“nell'assunzione del personale, a parità di requisiti e qualifiche e salvaguardando gli obiettivi aziendali, l'azienda deve dare la precedenza alle persone residenti, purché idonee a occupare il posto di lavoro offerto”*, alla fine il testo venne modificato con l'aggiunta rielaborata seguente: *l'azienda “tiene in debita considerazione candidature di chi si trova in disoccupazione o al beneficio dell'assistenza”*. Tale riformulazione derivava dalla volontà di dare priorità ai lavoratori indigeni, senza però stabilire una gerarchia, e quindi evitando una discriminazione, tra i medesimi, ovvero senza privilegiare le persone in disoccupazione o al beneficio dell'assistenza rispetto a chi ha già un impiego (cfr. VGC, Anno 2017/2018 – Seduta XL, pag. 4997 e 5000, interventi Ghisla e Quadranti).

Le aziende parapubbliche e le imprese di trasporto possono procedere secondo le loro abituali procedure fintanto che assumono nuovi collaboratori residenti sul nostro territorio. Soltanto al momento in cui ritengono di assumere nuovi collaboratori non residenti devono dimostrare che *“a parità di requisiti e qualifiche e salvaguardando gli obiettivi aziendali”* non vi sono persone residenti *“idonee ad occupare il posto di lavoro offerto”*.

Per quanto attiene alla procedura da seguire per rispettare la norma legale, il Consiglio di stato suggerisce l'adozione di una procedura analoga a quella in vigore dal 1° luglio 2018 per l'obbligo di annuncio dei posti vacanti in base alle disposizioni introdotte per l'attuazione dell'iniziativa popolare contro l'immigrazione di massa. L'iter da seguire in questo caso è il seguente:

i datori di lavoro sono tenuti a notificare agli uffici regionali di collocamento (URC) i posti vacanti che rientrano nei generi professionali con un tasso di disoccupazione di almeno l'8% a livello nazionale. Entro tre giorni lavorativi dalla notifica, l'URC invia i curriculum vitae di candidati che corrispondono al profilo cercato oppure informa il datore di lavoro in caso non ve ne siano. Il datore di lavoro visiona i dossier e comunica all'URC se e quali candidati sono stati giudicati idonei e chiamati per un colloquio o una prova di lavoro oppure se ritiene non vi siano candidature idonee ed eventualmente desidera riceverne altre. Anche se i posti vacanti sono soggetti all'obbligo di annuncio, i datori di lavoro sono liberi di organizzare i loro processi di selezione come di consueto.

Sebbene non sottoposti ad un obbligo di annuncio dei posti vacanti ai sensi dell'Ordinanza sul collocamento (OC), trasponendo questa prassi al contesto delle iniziative approvate dal Gran Consiglio, la procedura dell'annuncio di un posto vacante all'URC dev'essere applicata sistematicamente prima di assumere un qualsiasi collaboratore non residente, a prescindere dal tasso di disoccupazione per la categoria professionale.

Nello spirito dell'iniziativa oggetto del presente rapporto, la procedura descritta dovrà essere attuata anche laddove l'ente finanziato intendesse assumere un nuovo collaboratore già titolare di un permesso di lavoro per frontalieri, non solo in caso di persone in precedenza non già occupate nel nostro Cantone. È vero che in questa evenienza l'assunzione non contribuisce ad accrescere il numero complessivo di frontalieri attraverso il rilascio di un nuovo permesso “G”, ma l'obiettivo di collocamento dei lavoratori residenti deve essere prioritario e riferito ad ogni specifica situazione di ricerca di personale, tanto più che le riserve formulate nell'enunciazione della norma lasciano

comunque ampi margini per giustificare, in termini di esperienza e di conoscenza del contesto professionale e territoriale, la scelta, per finire, di un collaboratore frontaliero già attivo nel settore.

II. DELLA PREFERENZA INDIGENA NEL PECULIARE SETTORE SOCIOSANITARIO

A differenza dell'EOC, per il quale le revisioni legislative già entrate in vigore avevano carattere piuttosto teorico, diversa è invece notoriamente la situazione sul mercato del lavoro nell'ambito sanitario e sociosanitario.

Qualche dato statistico

Il settore sociosanitario non presenta particolari criticità dal profilo dell'occupazione degli operatori del settore residenti nel Cantone. Nelle professioni sanitarie esercitate tra l'altro nelle strutture nei settori finanziati attraverso contratti di prestazione figurano stabilmente all'incirca 300-350 persone in cerca di impiego, peraltro per una durata tendenzialmente ridotta. Sull'insieme del settore "sanità e assistenza sociale", a fine 2018 il tasso di disoccupazione era del 1.9%¹. In questo settore su un totale di 25'000 addetti, i frontalieri sono circa 3'500, ovvero una quota del 14%, pari alla metà della percentuale valida per il complesso del mercato del lavoro ticinese. Limitatamente però al personale curante in ospedali e case anziani, su un totale di 6'650 unità, i frontalieri raggiungono una quota in linea con questa percentuale.

In tutta la Svizzera, in questi settori, non vi è un problema strutturale di disoccupazione di personale di per sé idoneo o di sostituzione con personale non residente, quanto piuttosto di insufficiente manodopera sul mercato indigeno. È pertanto tuttora necessario far capo in maniera importante alla mano d'opera frontaliera. Ciò detto bisogna proseguire comunque gli sforzi per collocare prioritariamente il personale residente, laddove in possesso delle necessarie qualifiche.

Nelle istituzioni del settore le condizioni di lavoro sono regolamentate in massima parte attraverso contratti collettivi di lavoro. Un incremento della proporzione degli operatori residenti, come già rilevato in vari Rapporti, è condizionato dall'attrattiva delle professioni, dalle possibilità formative e dalla durata di vita professionale nel settore.

Grazie agli sforzi congiunti delle istituzioni formative e delle strutture sanitarie, nonché dell'Osservatorio sulle professioni e le prospettive professionali nel settore sociosanitario, il numero di infermieri diplomati in Ticino è raddoppiato in pochi anni, da 100 a 200 neo-diplomati.

Al di là dei proclami e delle soluzioni apparentemente semplici, il Consiglio di Stato dà atto che bisogna adottare una procedura snella e pragmatica, che permetta alle strutture di rispettare i dettami dell'iniziativa, salvaguardando tuttavia anche le esigenze e l'autonomia di gestione che deve essere loro riconosciuta, e consentendo nel contempo alle istanze preposte di attuare le necessarie verifiche senza eccessivi oneri burocratici. Occorre pure evitare che attenzioni eccessive al criterio della residenza possano privare le istituzioni sanitarie di competenze accresciute, se non proprio della necessaria forza lavoro.

¹ [Disoccupati iscritti presso gli URC / Statistica SECO per il Ticino - SDL \(DFE\) - Repubblica e Cantone Ticino](#)

Per quanto attiene al controllo del rispetto delle nuove disposizioni, gli uffici cantonali preposti inseriranno nei singoli contratti di prestazione di loro pertinenza le indicazioni relative alla presentazione della documentazione necessaria allo scopo. In generale, in sede di rendicontazione annuale, gli enti finanziati dovrebbero produrre l'elenco dei neo-assunti nel corso dell'anno non residenti in Svizzera e dimostrare di avere preventivamente interpellato l'URC e valutato le candidature ricevute da quest'ultimo.

La procedura di annuncio di un posto vacante all'URC descritta in precedenza permette di raggiungere questi obiettivi.

III. LE LEGGI MODIFICATE

Gli ambiti nel settore sanitario e sociale in cui il finanziamento avviene tramite un contributo globale definito in un contratto di prestazione sono 7, e meglio:

- la legge cantonale di applicazione della legge federale sull'assicurazione malattia del 26 giugno 1997 (LCAMa), per quanto attiene ad ospedali e cliniche (in aggiunta al già vigente art. 8 cpv. 2 della Legge sull'EOC del 19 dicembre 2000);
- la legge concernente il promovimento, il coordinamento e il finanziamento delle attività a favore delle persone anziane del 30 novembre 2010 (LANz), per le case per anziani;
- la legge sull'integrazione sociale e professionale degli invalidi del 14 marzo 1979 (LISPI), per le fondazioni e associazioni che gestiscono strutture per invalidi;
- la legge sull'assistenza e cura a domicilio del 30 novembre 2010 (LACD), per i servizi spitex pubblici e privati al beneficio di contributi pubblici;
- la legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni del 15 settembre 2003 (LFam), per i centri educativi minorili e gli asili nido di protezione (gli asili nido ordinari non sono per contro finanziati con contratto di prestazione);
- la legge d'applicazione della legge federale sugli stupefacenti del 19 giugno 1978 (LCStup), per le istituzioni che si occupano di persone con problemi di tossicodipendenza;
- la legge sulla promozione della salute e il coordinamento sanitario del 18 aprile 1989 (Legge sanitaria), in riferimento agli enti attivi nel settore della prevenzione della promozione della salute finanziati con contratto di prestazione ed in ragione della disponibilità di personale con determinati requisiti professionali in ambito sociale o sanitario.

A queste normative, già menzionate nei precedenti Messaggi e rapporti circa questo settore, il Governo ritiene coerente aggiungere anche:

- la legge sull'assistenza sociale dell'8 marzo 1971, in riferimento agli enti assistenziali che stipulano un contratto di prestazione con il Cantone per l'erogazione delle prestazioni concesse a richiedenti l'asilo e persone bisognose di protezione non titolari di un permesso di dimora. Anche in questi casi, la procedura di annuncio all'URC prima di assumere un lavoratore non residente si applica esclusivamente alle figure finanziate tramite contratto di prestazione.

In tutte le leggi di cui ai decreti annessi al messaggio governativo a cui si rinvia, è stato proposto l'inserimento dello stesso testo adottato nelle modifiche del 21 febbraio 2018, citate in precedenza.

IV. CONSEGUENZE DI NATURA FINANZIARIA

Il Governo stima l'onere derivante dalla nuova procedura come segue:

- negli istituti ospedalieri e nelle case per anziani sono stati stipulati (nel periodo 2014-2017) mediamente 2'400 nuovi contratti di lavoro per personale non in formazione, di cui circa il 10% relativi a neo-assunti frontalieri;
- per il settore dell'assistenza e cura a domicilio non vi sono raccolte statistiche sistematiche di questi dati e la realtà dei servizi contrattualizzati è variegata e soggetta a maggiori fluttuazioni nel tempo; è comunque realistico stimare in un centinaio abbondante il numero annuo di neo-assunti non residenti.
- un'ulteriore cinquantina di casi all'anno riguarda le strutture ed i servizi per persone invalide
- negli altri settori pure finanziati tramite contratto di prestazione, compresi i centri educativi minorili e gli asili nido di protezione, le assunzioni di collaboratori frontalieri risultano puramente episodiche.

Nel complesso, si può quindi stimare che la nuova procedura di annuncio obbligatorio all'URC riguarderà, per il centinaio abbondante di enti toccati, all'incirca 400 casi di nuove assunzioni all'anno.

L'applicazione del principio della priorità indigena, come sopra prevista, comporterebbe quindi un impatto organizzativo limitato sugli enti esterni e sugli uffici cantonali preposti al controllo del contratto di prestazione.

Il Governo non esclude però un possibile aggravio finanziario, difficilmente quantificabile in questo momento, a carico della gestione corrente.

V. CONCLUSIONI

Il Messaggio propone di approvare le modifiche delle leggi menzionate sopra e conseguentemente tutti i Decreti allegati al Messaggio.

La scrivente Commissione - dando atto che l'Esecutivo ha svolto il proprio compito e ha proposto delle modifiche di legge che attuano principi secondo modalità già votate da questo parlamento dopo indicazione del voto popolare relativa agli obiettivi sociali costituzionali - si allinea alla richiesta di approvazione delle modifiche legislative anche in questi settori.

Essa tuttavia chiede, per le ragioni di controllo dell'evoluzione dei costi della gestione corrente che non oltre 4 anni dopo l'entrata in vigore delle modifiche, il Governo abbia ad indicare quanto quest'ultime avranno comportato quale aggravio finanziario e quali i benefici riscontrati a livello di occupazione del personale indigeno in questi settori.

Per la Commissione gestione e finanze:

Matteo Quadranti, relatore

Agustoni - Bignasca B. - Caprara -

Caverzasio - Farinelli - Ferrara -

Fonio - Guerra - Marchesi - Pini