

Rapporto

numero	data	Dipartimento
6996 R	1° giugno 2017	CONSIGLIO DI STATO
Concerne		

**della Commissione speciale Costituzione e diritti politici
sull'iniziativa popolare costituzionale elaborata 22 marzo 2012 "Uno per
tutti, tutti per uno – Solidarietà nel finanziamento della scuola
dell'obbligo e delle istituzioni sociosanitarie fondamentali per i cittadini,
da parte di Cantone e Comuni"**

(v. messaggio 5 novembre 2014 n. 6996)

INDICE

I.	L'INIZIATIVA POPOLARE COSTITUZIONALE ELABORATA	1
1.	L'iniziativa popolare	1
2.	Il testo dell'iniziativa	2
3.	La riuscita dell'iniziativa	2
II.	L'ESAME DI RICEVIBILITÀ DA PARTE DELLA COMMISSIONE E DEL GRAN CONSIGLIO ...	3
III.	CONSIDERAZIONI DELLA COMMISSIONE SUL MERITO DELL'INIZIATIVA POPOLARE	4
1.	Premessa di natura generale	4
2.	Problematiche legate al mondo della scuola	4
3.	Problematiche concernenti il mondo sociosanitario	5
4.	Conclusioni generali	7
IV.	CONTROPROGETTO DELLA COMMISSIONE	8
V.	CONCLUSIONE	10



I. L'INIZIATIVA POPOLARE COSTITUZIONALE ELABORATA

1. L'iniziativa popolare

I proponenti dell'iniziativa sono: Raoul Ghisletta (primo proponente), Lugano; Massimiliano Ay, Bellinzona; Sergio Bernasconi, Massagno; Rezia Boggia, Arbedo; Enrico Borelli, Lugano; Fausto Calabretta, Biasca; Francesco Cavalli, Verscio; Mélanie Gai, Brissago; Françoise Gehring, Mendrisio; Pelin Kandemir Bordoli, Bellinzona; Gina La Mantia Lechleitner, Blenio; Carlo Lepori, Capriasca; Rolando Lepori, Cademario; Saverio Lurati, Canobbio; Massimo Mantovani, Breggia; Roberto Martinotti, Carona; Adriano Merlini,

Porza; Marco Pichler, Camorino; Valentina Poretti, Novazzano; Jonathan Saletti Antognini, Chiasso; Loredana Schlegel, Bellinzona; Stefano Sulmoni, Sessa; Stefano Testa, Bellinzona; Michela Tomasoni-Ortelli, Gordola; Francesco Vitali, Bellinzona.

La domanda di iniziativa popolare in parola è stata depositata il 27 marzo 2012 presso la Cancelleria dello Stato, la quale, in base all'art.119 della LEPD) ha stabilito il al 29 maggio 2012 quale ultimo termine per la raccolta delle firme.

2. Il testo dell'iniziativa

L'iniziativa – presentata in forma elaborata – chiede di completare l'art. 15 della Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino (Cost./TI) del 14 dicembre 1997 con tre nuovi capoversi del seguente tenore:

- **cpv. 3:** *«Cantone e Comuni contribuiscono in base al principio della solidarietà al finanziamento delle strutture scolastiche e al finanziamento delle strutture e prestazioni sociosanitarie nei seguenti ambiti:*
 - *scuola dell'obbligo e servizi extrascolastici per i ragazzi della scuola dell'obbligo;*
 - *servizio medico nelle zone di montagna;*
 - *servizio preospedaliero di soccorso e trasporto sanitario;*
 - *nidi dell'infanzia e centri per attività extrascolastiche;*
 - *strutture sociosanitarie per anziani;*
 - *servizi di assistenza e cura a domicilio e servizi di appoggio;*
 - *ospedali e altre strutture sanitarie ai sensi della legge federale sull'assicurazione malattie;*
 - *istituti per invalidi e servizi d'integrazione sociale e professionale per invalidi».*
- **cpv. 4:** *«la partecipazione dei Comuni è regolata dalla legge sulla base del gettito dell'imposta cantonale nel Comune diviso il moltiplicatore d'imposta».*
- **cpv. 5:** *«il Cantone, dopo aver consultato i Comuni e gli enti interessati, riservate le competenze prescritte dalla legislazione federale, adotta le leggi che istituiscono le strutture e i servizi di cui al cpv. 3: stabilendo gli standard qualitativi e quantitativi necessari per riconoscere le strutture e i servizi; vigilando sulla razionalità economica di strutture e servizi e sul rispetto delle condizioni di lavoro usuali; perseguendo un'equilibrata distribuzione delle strutture e dei servizi sul territorio. La partecipazione dei Comuni è regolata dalla legge sulla base del gettito dell'imposta cantonale nel Comune diviso il moltiplicatore d'imposta».*

Il testo comprende pure una norma transitoria chiedente che *«l'adeguamento delle leggi a seguito della modifica dell'art. 15 cpv. 3-4-5 della Costituzione dovrà rispettare il principio dell'equilibrio finanziario dello Stato ed entrare in vigore al più tardi al 1.1.2015».*

3. La riuscita dell'iniziativa

In data 11 giugno 2012 (FU n. 44/2012 del 12 giugno 2012, pag. 4597) la Cancelleria dello Stato ha accertato che le firme valide raccolte a sostegno della domanda di iniziativa popolare ammontavano a 11'311.

L'iniziativa è stata pertanto dichiarata riuscita e gli atti relativi sono stati trasmessi al Gran Consiglio per le sue incombenze. L'esame dell'iniziativa è poi stato assegnato alla Commissione speciale Costituzione e diritti politici.

II. L'ESAME DI RICEVIBILITÀ DA PARTE DELLA COMMISSIONE E DEL GRAN CONSIGLIO

La Commissione speciale Costituzione e diritti politici ha iniziato l'esame dell'iniziativa in oggetto già nel corso della passata legislatura, più precisamente nella sua seduta del 15 novembre 2012. In tale occasione ha infatti ricevuto in audizione i promotori del Comitato d'iniziativa, i signori Ghisletta, Bernasconi e Borelli nonché la signora Tommasoni-Ortelli, i quali – rispondendo soprattutto ai dubbi espressi da alcuni commissari sull'unità della materia – hanno sottolineato che la loro richiesta, essendo di natura generale, dovrebbe, se del caso, essere concretizzata per il tramite di leggi speciali.

Il tema dell'unità della materia è stato successivamente esaminato anche dal compianto Consulente giuridico del Gran Consiglio Avv. Michele Albertini che, in un suo parere del 20 novembre 2012, pur non nascondendo i dubbi che possono sorgere al riguardo, concludeva nel senso che detta unità poteva essere riconosciuta. Il dubbio è stato invece ribadito dal Consiglio di Stato nel messaggio n. 6996, del 5 ottobre 2014, nel quale affermava tra l'altro che *«la proposta costituisce un novum problematico rispetto all'impostazione voluta e decisa dal costituente ticinese che, contrariamente alle costituzioni federale e di altri cantoni, segnatamente quelli germanofoni, ha rinunciato a definire ed elencare compiti pubblici degli Enti pubblici riconosciuti dalla Carta fondamentale, limitandosi nell'art. 15 a codificare un principio generico e rinviando alla legislazione speciale di occuparsene»*.

L'esame della questione della ricevibilità ha portato – il 14 dicembre 2015 – alla presentazione di due rapporti contrapposti. Il rapporto di maggioranza (relatore l'allora deputato Roberto Badaracco), sulla scorta di varie considerazioni, sosteneva che *«un'iniziativa non può tendere simultaneamente all'adozione di norme di rango diverso»*. Richiamando altresì questioni di tecnica legislativa, postulava la non ricevibilità dell'iniziativa medesima.

Viceversa, il rapporto di minoranza (relatori i deputati Ivo Durisch e Maurizio Agustoni) sosteneva l'interpretazione opposta. Richiamando anche precedenti in campo federale, in particolare l'iniziativa popolare federale, allora in discussione, *"Per l'attuazione dell'espulsione di stranieri che delinquono"*, affermava che la proposta, tendendo a esplicitare più in concreto i principi generali già enunciati nel vigente art. 15 Cost./TI, non è da ritenere impropria. Inoltre, sempre a parere del rapporto di minoranza, proponendo una modifica unica, basata su un concetto unitario (quello della "solidarietà nel finanziamento"), l'unità della forma non sarebbe stata violata.

La questione delle ricevibilità è stata discussa nella seduta granconsigliare del 26 febbraio 2016, parallelamente a quella di un'altra iniziativa popolare, la cui ricevibilità era pure contestata da taluni. Dopo una vivace discussione, il Gran Consiglio ha dapprima respinto il rapporto di maggioranza e poi ha accolto (con 50 voti favorevoli, 25 contrari e 7 astensioni) quello di minoranza, decretando così la ricevibilità dell'iniziativa qui in oggetto.

III. CONSIDERAZIONI DELLA COMMISSIONE SUL MERITO DELL'INIZIATIVA POPOLARE

1. Premessa di natura generale

L'iniziativa popolare chiede sostanzialmente di:

- introdurre nella Cost./TI un elenco di compiti corrispondenti a due ambiti specifici dell'attività dello Stato e al loro finanziamento: il settore scolastico e quello sociosanitario;
- stabilire la partecipazione dei Comuni al sussidio dei settori citati in base alla loro forza finanziaria, abbandonando l'attuale sistema di finanziamento che vede una stratificazione di più meccanismi settoriali;
- definire, a livello di leggi cantonali settoriali, gli standard qualitativi e quantitativi da rispettare, la vigilanza sulla razionalità dell'esercizio e un'equilibrata distribuzione di strutture e servizi sul territorio.

L'iniziativa si applicherebbe a un insieme molto variegato di settori, ossia:

- la scuola dell'obbligo e i servizi extrascolastici per i ragazzi della scuola dell'obbligo;
- il servizio medico nelle zone di montagna;
- il servizio preospedaliero di soccorso e di trasporto sanitario;
- i nidi di infanzia e i centri per le attività extrascolastiche;
- le strutture sociosanitarie per anziani;
- i servizi di assistenza e cura a domicilio e i servizi di appoggio;
- gli ospedali e altre strutture sanitarie ai sensi della LAMal;
- gli istituti per invalidi e i servizi d'integrazione sociale e professionale per invalidi.

2. Problematiche legate al mondo della scuola

L'iniziativa popolare in oggetto risulta particolarmente problematica per quanto concerne il ruolo della scuola pubblica.

Innanzitutto occorre segnalare che la scuola dell'obbligo viene menzionata in modo generico, cioè senza distinzione tra strutture pubbliche e private. Il sistema di finanziamento che l'iniziativa popolare vorrebbe introdurre modificherebbe pertanto in maniera importante gli equilibri attuali, del resto confermati a larghissima maggioranza dal popolo con la votazione del 18 febbraio 2001 sull'iniziativa popolare legislativa generica per l'introduzione di un nuovo art. 84^{bis} nella Legge della scuola denominata "*Per un'effettiva libertà di scelta della scuola*" del 21 febbraio 1997 (e relativo controprogetto del Gran Consiglio dell'8 novembre 2000): la scuola pubblica è finanziata dallo Stato, mentre quella privata si autofinanzia.

Un altro punto problematico è costituito dal fatto che l'iniziativa popolare introduce il concetto secondo cui la scuola dell'obbligo e i servizi extrascolastici sono finanziati solidalmente dal Cantone e dai Comuni; il fatto è che già oggi è così, ritenuto che:

- la scuola dell'infanzia e la scuola elementare sono finanziate in via di principio dai Comuni, che beneficiano comunque di importanti contributi cantonali;
- la scuola media è di fatto finanziata interamente dal Cantone.

Si può pertanto affermare che nel complesso della scuola dell'obbligo sia oggi stato raggiunto un certo equilibrio (solidale) relativamente agli oneri finanziari. Se il concetto,

avanzato dall'iniziativa, di partecipazione in base al principio di solidarietà venisse a modificare le attuali chiavi di riparto dei costi tra Cantone e Comuni, ciò creerebbe non pochi problemi.

A porre problemi è pure la questione della partecipazione dei Comuni, calcolata in base alla loro forza finanziaria; l'iniziativa non è molto chiara al riguardo, perché non precisa a quanto ammonterebbe tale partecipazione. Di conseguenza, non è possibile determinare gli effetti concreti dal profilo finanziario.

3. Problematiche concernenti il mondo sociosanitario

In vari ambiti del settore sociosanitario vige già una suddivisione degli oneri a carico dell'ente pubblico tra Cantone e Comuni. Le chiavi e le regole di riparto sono però spesso diverse poiché si sono stratificate in più epoche e in situazioni contingenti diverse fra loro. Due sono le eccezioni piuttosto importanti:

1. nel settore delle strutture e dei servizi per l'integrazione sociale e professionale degli invalidi, i costi (poco meno di 104 milioni di franchi nel 2013) competono integralmente al Cantone; si sottolinea comunque che parte del finanziamento giunge tramite le prestazioni complementari AI, le quali sono a carico dei Comuni (contributo generale alle assicurazioni sociali);
2. in ambito sanitario, dando seguito a un'iniziativa parlamentare generica dell'allora deputato Carlo Donadini¹, nel 2000 i Comuni sono stati sgravati dal finanziamento (ripartito in base al gettito) di un terzo del fabbisogno dell'Ente ospedaliero cantonale; quale contropartita essi hanno assunto una maggiore partecipazione finanziaria in materia di servizi sociosanitari (strutture per anziani e servizi di assistenza e cura a domicilio).

L'iniziativa popolare propone dunque un cofinanziamento di Cantone e Comuni anche per compiti oggi attribuiti solo al Cantone – appunto, come appena visto, nei settori ospedaliero e per invalidi – e ciò in controtendenza rispetto:

- all'abrogazione del contributo comunale per gli ospedali, decisa nel 2000 su richiesta del Gran Consiglio tramite l'evasione dell'atto parlamentare dell'allora deputato Carlo Donadini menzionato poc'anzi;
- alla Nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), entrata in vigore nel 2008, che ha consentito una ripartizione decisamente migliore dei compiti (gestione e finanziamento) tra Confederazione e Cantoni;
- all'avvenuta approvazione da parte del Gran Consiglio del progetto "Ticino 2020"², che prospetta una revisione coordinata dei flussi tra Cantone e Comuni, con una riattribuzione dei compiti e con la perequazione finanziaria.

¹ Cfr. messaggio n. 4287 (31 agosto 1994) concernente il potenziamento e la ristrutturazione dei servizi di assistenza e cura a domicilio, nonché una nuova modalità di ripartizione degli oneri e delle competenze tra il Cantone e i Comuni nei Comuni degli ospedali pubblici (EOC), degli istituti per anziani (CPA) e dei servizi di assistenza e cura a domicilio; (SACD) in risposta all'iniziativa parlamentare dell'on. Carlo Donadini del 18 dicembre 1988 (e il relativo rapporto di maggioranza del 15 novembre 1997 degli allora deputati Matteo Oleggini, Giuseppe Plebani e Daniele Ryser per la Commissione speciale sanitaria).

² Cfr. messaggio n. 7038 (21 gennaio 2015) "Richiesta di un credito-quadro di fr. 3'200'000.-, per il periodo 2015-2020 e dell'autorizzazione a effettuare una spesa di fr. 6'400'000.- per l'elaborazione del progetto denominato 'Ticino 2020, per un Cantone al passo con i tempi' inerente la 'Riforma dei rapporti fra Cantone e comuni'", approvato dal Gran Consiglio in data 23 settembre 2015 in base al rapporto del 1° settembre 2015 del deputato Matteo Quadranti per la Commissione della gestione e delle finanze.

Più in generale, l'iniziativa popolare mira fundamentalmente a dare un forte ruolo al Cantone, mentre i Comuni sarebbero chiamati essenzialmente a sussidiare scelte decise dal Cantone.

È ora opportuno affrontare i vari settori di competenza del Dipartimento della sanità e della socialità toccati dall'iniziativa popolare, mettendoli in relazione agli attuali meccanismi di perequazione tra Comuni e di sussidio comunali (grado di partecipazione dei Comuni stabilito in base alla loro forza finanziaria):

- il servizio medico delle zone di montagna è finanziato tramite un contributo cantonale relativamente modesto (fr. 210'000.- nel 2013), poi conteggiato nella partecipazione comunale alle assicurazioni sociali;
- relativamente al settore preospedaliero di soccorso e di trasporto sanitario, il fabbisogno dei servizi di ambulanza è a carico dei Comuni (ca. 8.7 milioni di fr. nel 2013), che li finanziano su base comprensoriale, mentre il Cantone eroga un contributo (pari, nel 2013, a poco più di 2.6 milioni di fr.); contributo volto a calmierare il costo per abitante, soprattutto a beneficio dei servizi attivi nelle regioni periferiche al fine di garantire un'equità di trattamento;
- i nidi di infanzia, riconosciuti quali strutture a scopo sociale, sono finanziati dal Cantone, che chiede ai Comuni una moderata partecipazione basata sul rispettivo gettito d'imposta. Per contro, i nidi di infanzia intesi a favorire la compatibilità tra responsabilità familiari e impegni professionali devono provvedere al proprio finanziamento; esse ricevono un contributo cantonale ma poi tocca a esse cercare eventuali aiuti dai Comuni in cui operano;
- nel settore delle strutture sociosanitarie per anziani vige un meccanismo misto: il fabbisogno, cantonalizzato, è ripartito sui Comuni in base a due criteri diversi: il principio dell'interessenza (numero di giornate di cittadini del Comune nelle case per anziani) nella misura del 40% del fabbisogno, e quello del gettito d'imposta (pure nella misura del 40%);
- per i servizi di assistenza e cura a domicilio e servizi di appoggio, il fabbisogno viene dapprima cantonalizzato e in seguito ripartito sui Comuni nella misura dell'80% del fabbisogno in base al rispettivo gettito d'imposta.

Sono inoltre da menzionare altri due settori nei quali sono previste importanti partecipazioni comunali alle spese sostenute dal Cantone (Dipartimento della sanità e della socialità):

1. da una parte quello delle assicurazioni sociali, nell'ambito del quale la ripartizione comunale è basata sulla forza finanziaria, con limiti massimi e correttivi a favore dei Comuni con meno risorse;
2. dall'altra quello dell'assistenza sociale, dove i Comuni si assumono una quota delle spese relative ai propri cittadini, quota variata più volte nel corso del tempo.

Si tratta di due filoni di spesa strettamente correlati tra loro, in quanto riduzioni delle prestazioni sociali comportano un (parziale) travaso sui costi dell'assistenza sociale, mentre una loro estensione tende a diminuire il fabbisogno dell'assistenza sociale.

4. Conclusioni generali

La ripartizione delle responsabilità tra Cantone e Comuni è frutto di un'evoluzione che ha visto centralizzare le competenze decisionali al Cantone e decentralizzare le responsabilità esecutive e finanziarie ai Comuni. Questa ripartizione dei ruoli, dovuta all'importante frammentazione dei Comuni, non tutti ugualmente in grado di svolgere i compiti loro attribuiti, si è prodotta non sempre nel giusto rispetto dei principi di equivalenza e di efficacia, generando un accavallamento non sempre coerente e talvolta inefficace di competenze decisionali, finanziarie ed esecutive.

Esistono svariati modelli di riparto tra Cantone e Comuni del fabbisogno a carico dell'ente pubblico. Essi sono comunque applicati nel rispetto del principio di disporre di servizi parificabili su tutto il territorio cantonale; il Consiglio di Stato vigila con costanza e in maniera attenta affinché gli standard di qualità vengano ossequiati.

Una reimpostazione del sussidio dei compiti pubblici non può essere disgiunta da riflessioni sulla perequazione finanziaria intercomunale, sulla ripartizione dei ruoli tra Cantone e Comuni e su come organizzare l'Amministrazione cantonale e le amministrazioni comunali.

Circa l'esigenza di disporre di servizi uniformi, occorre prestare attenzione al fatto che il Cantone è caratterizzato da realtà assai differenziate (per densità di abitanti, per posizione geografica più o meno centrale, per abitudini, ecc.), alle cui esigenze si può e si deve rispondere in maniera diversa ma altrettanto adeguata.

È insomma importante chiarire, settore per settore, le relative modalità di organizzazione, stabilendo tra l'altro qual è il livello di prossimità, o viceversa di centralità, migliore. Non necessariamente la medesima soluzione può essere allo stesso modo adeguata per le scuole come per il servizio medico nelle zone di montagna o per l'ambito ospedaliero: sono settori diversi che vanno affrontati in maniera differente.

L'eventuale concretizzazione dell'iniziativa popolare, seppure lodevole da un certo punto di vista, rischierebbe di peggiorare ulteriormente la situazione di conflittualità che già oggi esiste tra gli stessi Comuni, situazione di conflittualità che del resto si manifesta non di rado tra Cantone e Comuni e anche tra i Comuni stessi.

Uno dei principali problemi consiste nel fatto che esiste grande confusione su chi fa che cosa, e chi paga. Ci deve pur essere un responsabile di un'attività, con un meccanismo di sussidio per garantirne lo svolgimento, a maggior ragione quando una ripartizione dei compiti netta – tutto ai Comuni o tutto al Cantone – sarebbe troppo complessa e richiederebbe tempi estremamente lunghi.

A ogni buon conto il progetto "Ticino 2020" prevede un processo di riforma strutturato essenzialmente su cinque assi:

- la riforma territoriale (consolidamento istituzionale tramite le aggregazioni);
- la riforma dei compiti;
- la revisione dei flussi;
- la riforma del sistema di perequazione;
- la riorganizzazione dell'Amministrazione cantonale e dell'assetto comunale.

In conclusione si può affermare che l'iniziativa popolare non solo non apporta chiarezza, ma addirittura rischia di complicare ulteriormente situazioni già molto complesse. Essa è in controtendenza rispetto a quanto tutti dicono di volere, ossia chiarire chi fa che cosa (competenze) e chi paga (finanziamento).

IV. CONTROPROGETTO DELLA COMMISSIONE

Dopo lunghe discussioni e approfondimenti vari – l'iniziativa popolare in oggetto è stata affrontata dal 2012 a oggi in più di 30 sedute commissionali –, la Commissione è riuscita a definire un controprogetto di compromesso tenente conto sia delle esigenze dei promotori sia delle varie sensibilità manifestatesi, di volta in volta, in seno alla stessa Commissione quanto all'inserimento nella Cost./TI del principio generale di solidarietà nei rapporti finanziari tra Cantone e Comuni nel contesto del finanziamento delle spese per la scuola e le attività sociosanitarie.

Ripercorrendo brevemente l'iter che ha portato a questa soluzione di compromesso, è stata in un primo momento esaminata un'ipotesi di controprogetto che proponeva di riprendere, quale compromesso, la prima frase del nuovo art. 15 cpv. 3 Cost./TI proposto dall'iniziativa popolare (*«Cantone e Comuni contribuiscono in base al principio della solidarietà al finanziamento delle strutture scolastiche e al finanziamento delle strutture e prestazioni sociosanitarie nei seguenti ambiti»*). La volontà era di specificare meglio il vigente art. 15 cpv. 2 (*«Il Cantone promuove la collaborazione e la solidarietà fra i Comuni e favorisce uno sviluppo equilibrato fra le varie regioni»*) al fine di rispondere all'esigenza di oltre 11'000 cittadini che hanno chiesto espressamente una disposizione specifica riguardante il principio di solidarietà in materia di finanziamento delle strutture scolastiche e delle prestazioni sociosanitarie. Questa soluzione di compromesso avrebbe del resto consentito il ritiro dell'iniziativa stessa, stando alle indicazioni ricevute dai promotori.

Pur apprezzando lo sforzo di mediazione, parte della Commissione ha tuttavia ritenuto poco opportuno inserire nella Cost./TI dei principi generali, senza avere ben chiaro quali sarebbero state le relative conseguenze a livello legislativo e finanziario. Anche il Consiglio di Stato, rifacendosi ai contenuti del messaggio n. 6996 del 5 novembre 2014, ha espresso parere negativo rispetto a questa soluzione, evidenziando i problemi che potrebbero manifestarsi nell'ambito della perequazione intercomunale e delle altre leggi che regolano i finanziamenti delle strutture scolastiche e sociosanitarie.

In seno alla Commissione è poi sorta un'altra proposta di controprogetto ricalcante le norme già in vigore, ad esempio nel campo della perequazione finanziaria, così da sancire nella Cost./TI quanto già previsto dalle leggi speciali, onde non correre il rischio di modificare rapporti e normative già esistenti, ma sancendo comunque il diritto di tutti i cittadini a ricevere la giusta dotazione di servizi essenziali su tutto il territorio cantonale.

Dopo ulteriori discussioni fra gli ideatori delle due soluzioni menzionate, si è addivenuti a una proposta concordata di nuovo art. 15 cpv. 3 Cost./TI del seguente tenore:

«Nell'assolvimento dei compiti pubblici, Cantone e Comuni forniscono solidalmente il loro contributo affinché alla popolazione sia garantita la giusta dotazione di servizi pubblici, in particolare in materia di strutture scolastiche e di prestazioni sociosanitarie».

A titolo esplicativo, occorre precisare che la formulazione «forniscono solidalmente il loro contributo» significa che deve esserci un finanziamento solidale delle strutture scolastiche e sociosanitarie da parte di Cantone e Comuni, e non solo una buona collaborazione e una condivisione di idee e di innovazioni.

Risulta altresì importante specificare che l'eventuale approvazione da parte del Gran Consiglio di questa nuova disposizione porterebbe al ritiro dell'iniziativa popolare, stando alle indicazioni fornite alla Commissione dagli stessi proponenti, in quanto ritenuta soddisfacente, previa precisazione quanto alla sua natura e portata finanziaria (si veda il precedente paragrafo).

Anche dinnanzi a questa proposta non sono mancate in un primo momento perplessità all'interno della Commissione, concernenti principalmente il fatto che tale norma potesse essere direttamente applicabile e giustiziabile e quindi un singolo Comune avesse poi il diritto di riferirsi alla stessa chiedendo al Cantone di sopperire (tra l'altro finanziariamente) a situazioni lacunose in materia di strutture scolastiche e di prestazioni sociosanitarie. Il Consulente giuridico del Gran Consiglio Tiziano Veronelli, interpellato a tal proposito dalla Commissione, evidenzia che «*se il nuovo cpv. 3 [...] sarà direttamente applicabile rispettivamente giustiziabile, dipenderà [...] dalle indicazioni fornite in tal senso nel rapporto*».

Egli procede poi con una disamina che merita di essere ripresa nella sua integralità poiché apporta chiarezza ed equilibrio di giudizi quanto alla reale portata del nuovo art. 15 cpv. 3 Cost./TI condiviso in seno alla Commissione e dai proponenti dell'iniziativa popolare:

«l'interpretazione sistematica del testo costituzionale in oggetto tende piuttosto a inserire il cpv. 3 nel contesto definito al cpv. 1 (secondo il quale "I compiti pubblici sono assolti dal Cantone, dai Comuni e da altre corporazioni e istituzioni di diritto pubblico nei modi stabiliti dalla Costituzione e dalle leggi"). Non sarebbe di conseguenza immaginabile considerare disgiuntamente dal resto della norma il cpv. 3, che andrebbe semmai letto e interpretato nel contesto di un gruppo di disposizioni a carattere programmatico più ampio, ove i compiti pubblici assolti dal Cantone, dai Comuni e da altre corporazioni di diritto pubblico sono definiti dalla Costituzione e soprattutto dalle leggi speciali. Ritengo pertanto che la formulazione del cpv. 3 non introduca in maniera autonoma diritti specifici (prestazioni positive) di cui enti pubblici o privati potrebbero direttamente beneficiare, per ottenere dallo Stato determinate prestazioni a carattere sociale.

Questa conclusione, che riguarda in maniera generale il mandato costituzionale alle collettività definito all'art. 15 Cost. TI (i cui destinatari – è doveroso ricordarlo – sono le autorità e i Comuni nei rapporti con il Cantone ma non i privati) è ancor più certa, se consideriamo che il cpv. 3 è specificatamente dedicato alla categoria dei cosiddetti "diritti sociali". Al riguardo, osservo che secondo la tesi tradizionalmente sostenuta dalla dottrina (v. in particolare A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, "Droit constitutionnel suisse" Vol. II, 3. ed., Berna 2013, pag. 680 n. 1528) questi non sarebbero direttamente applicabili ("self-executing") contrariamente ai diritti fondamentali "classici", ma richiederebbero per la loro attuazione l'intervento preventivo del legislatore.

Di principio, infatti, i diritti sociali non tendono a conferire agli individui dei diritti pubblici soggettivi giustiziabili, ma costituiscono piuttosto delle prescrizioni poste all'attenzione del legislatore, cui spetta il compito di concretizzarle e renderle esecutive attraverso l'adozione di testi legislativi specifici e mirati.

Delle vere e proprie pretese giuridiche potrebbero dunque di principio sorgere solo a seguito di una concretizzazione sul piano legislativo di tali diritti sociali. Ricordo che tale visione è condivisa anche dal Tribunale federale (v. DTF 130 I 113 A.).

È tuttavia doveroso sottolineare che la modifica costituzionale auspicata non possiede un carattere meramente declamatorio, dato che il solco ch'essa traccia nel contesto della Carta fondamentale cantonale rappresenta un tassello importante - oserei dire imprescindibile - nella definizione delle responsabilità e nell'adempimento di una parte sostanziale dei compiti pubblici spettanti al Cantone e ai Comuni. Indubbiamente la norma, qualora accolta in votazione popolare, contribuirebbe a fornire un orientamento importante e uno spunto dal quale il legislatore in primis, ma anche le altre autorità cantonali, comunali e gli enti di diritto pubblico dovranno ispirarsi nella delimitazione e nell'assolvimento dei compiti pubblici».

V. CONCLUSIONE

In base alle considerazioni sopraesposte, la Commissione speciale Costituzione e diritti politici invita il Gran Consiglio ad approvare – quale controprogetto all'iniziativa popolare costituzionale elaborata del 22 marzo 2012 "Uno per tutti, tutti per uno, Solidarietà nel finanziamento della scuola dell'obbligo e delle istituzioni sociosanitarie fondamentali per i cittadini, da parte di Cantone e Comuni" – un nuovo art. 15 cpv. 3 Cost./TI, del seguente tenore: **«Nell'assolvimento dei compiti pubblici, Cantone e Comuni forniscono solidalmente il loro contributo affinché alla popolazione sia garantita la giusta dotazione di servizi pubblici, in particolare in materia di strutture scolastiche e di prestazioni sociosanitarie».**

Per la Commissione speciale Costituzione e diritti politici:

Boris Bignasca e Franco Celio, correlatori
Agustoni - Aldi - Bacchetta-Cattori - Bosia Mirra -
Brivio - Censi - Durisch - Galeazzi - Gianella -
Merlo - Ortelli - Pedrazzini - Viscardi

INIZIATIVA POPOLARE COSTITUZIONALE ELABORATA

presentata il 22 marzo 2012, denominata "Uno per tutti, tutti per uno – Solidarietà nel finanziamento della scuola dell'obbligo e delle istituzioni sociosanitarie fondamentali per la popolazione ticinese"

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l'iniziativa popolare costituzionale elaborata presentata il 22 marzo 2012, denominata "Uno per tutti, tutti per uno – Solidarietà nel finanziamento della scuola dell'obbligo e delle istituzioni sociosanitarie fondamentali per la popolazione ticinese!", volta a introdurre all'articolo 15 della Costituzione cantonale del 14 dicembre 1997 tre nuovi capoversi del seguente tenore:

Art. 15: Compiti pubblici

cpv. 3 *Cantone e Comuni contribuiscono in base al principio della solidarietà al finanziamento delle strutture scolastiche e al finanziamento delle strutture e prestazioni sociosanitarie nei seguenti ambiti:*

- *scuola dell'obbligo e servizi extrascolastici per i ragazzi della scuola dell'obbligo;*
- *servizio medico nelle zone di montagna;*
- *servizio preospedaliero di soccorso e trasporto sanitario;*
- *nidi dell'infanzia e centri per attività extrascolastiche;*
- *strutture sociosanitarie per anziani;*
- *servizi di assistenza e cura a domicilio e servizi di appoggio;*
- *ospedali e altre strutture sanitarie ai sensi della legge federale sull'assicurazione malattie;*
- *istituti per invalidi e servizi d'integrazione sociale e professionale per invalidi.*

cpv. 4 *La partecipazione dei Comuni è regolata dalla legge sulla base del gettito dell'imposta cantonale nel Comune diviso il moltiplicatore d'imposta.*

cpv. 5 *Il Cantone, dopo aver consultato i Comuni e gli enti interessati, riservate le competenze prescritte dalla legislazione federale, adotta le leggi che istituiscono le strutture e i servizi di cui al cpv. 3:*

- *stabilendo gli standard qualitativi e quantitativi necessari per riconoscere le strutture e i servizi;*
- *vigilando sulla razionalità economica di strutture e servizi e sul rispetto delle condizioni di lavoro usuali;*
- *perseguendo un'equilibrata distribuzione delle strutture e dei servizi sul territorio.*

Norma transitoria

L'adeguamento delle leggi a seguito della modifica dell'art. 15 cpvv. 3-4-5 della Costituzione dovrà rispettare il principio dell'equilibrio finanziario dello Stato ed entrare in vigore al più tardi al 1.1.2015.

- richiamati gli articoli 82 e seguenti della Costituzione cantonale del 14 dicembre 1997 e gli articoli 129 e seguenti della Legge sull'esercizio dei diritti politici del 7 ottobre 1998;
- visto il messaggio 5 novembre 2014 n. 6996 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 1° giugno 2017 n. 6996R della Commissione speciale Costituzione e diritti politici;

d e c r e t a :

I.

L'iniziativa popolare costituzionale elaborata presentata il 22 marzo 2012, denominata "Uno per tutti, tutti per uno – Solidarietà nel finanziamento della scuola dell'obbligo e delle istituzioni sociosanitarie fondamentali per la popolazione ticinese", è respinta.

II.

È adottato il seguente controprogetto:

La Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino del 14 dicembre 1997 è modificata come segue:

Art. 15, cpv. 3 (nuovo)

Nell'assolvimento dei compiti pubblici, Cantone e Comuni forniscono solidalmente il loro contributo affinché alla popolazione sia garantita la giusta dotazione di servizi pubblici, in particolare in materia di strutture scolastiche e di prestazioni sociosanitarie.

III.

È raccomandato al popolo di respingere l'iniziativa popolare e di accogliere il controprogetto.

IV.

La modifica costituzionale di cui al punto II., se accolta in votazione popolare, è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi.

Il Consiglio di Stato fissa la data di entrata in vigore.

Bellinzona,

PER IL GRAN CONSIGLIO

Il Presidente:

Il Segretario generale:

W. Gianora

G. Buzzini