

1341 R
OPERE SOCIALI

RAPPORTO

della Commissione della Legislazione
sul messaggio 1. febbraio 1966 concernente la modificazione della legge
sul coordinamento e il sussidiamento degli ospedali di interesse pubblico

(del 17 gennaio 1969)

La legge del 19 dicembre 1963 concernente il coordinamento e il sussidiamento degli ospedali di interesse pubblico prevede la concessione di soli sussidi quale mezzo per raggiungere il suo scopo: il miglioramento delle cure ospedaliere attraverso il coordinamento, il potenziamento e la creazione di ospedali.

Alla sola misura del sussidiamento, il Consiglio di Stato, con messaggio 1. febbraio 1966, propone di aggiungere quella della istituzione di consorzi intercomunali, decretabile dall'Esecutivo, d'ufficio o su istanza di un Comune. Questa proposta segna, nella sostanza, l'accoglimento della mozione presentata il 1. febbraio 1965 dagli onorevoli Monetti e Pirovano il cui testo è riprodotto nel messaggio che ci occupa. La motivazione dei mozionanti è costituita dal fatto che in certi casi — nella discussione commissionale è affiorato a più riprese quello di Mendrisio — le difficoltà di ogni genere, in particolare di quelle finanziarie, non potrebbero essere superate « nell'ambito delle forme costitutive che reggono taluni ospedali di interesse pubblico ». E' chiara l'allusione a quegli istituti ospedalieri che, pur rispondendo alla nozione di interesse pubblico secondo i disposti dell'art. 2 della legge, in tutto o in parte appartengono a Fondazioni, a Patronati ecc. Per contro queste gravi difficoltà sarebbero facilmente sormontabili con la formazione di consorzi intercomunali che raggruppino Comuni di interesse regionale interessate e con la conseguente partecipazione attiva ed esclusiva degli enti pubblici locali.

Queste opinioni e preoccupazioni sono fatte proprie nei considerandi del Consiglio di Stato, il quale, dopo aver osservato che la necessità di far fronte alle difficoltà di ordine finanziario che si sarebbero palesate per la conduzione efficiente degli ospedali attraverso il concorso morale e materiale dei Comuni era già stata prevista nei messaggi del 1962 e 1963, riguardanti i noti disegni di legge sul sussidiamento degli ospedali pubblici, conclude affermando che l'istituto giuridico più consono a risolvere la situazione sia quello, appunto, del consorzio intercomunale.

Per sostenere questa tesi, il Consiglio di Stato si appoggia a una relazione giuridica del sigg. dr. Rolando Forni, giudice federale, e avv. Franco Ferrari, relazione diretta alla Delegazione consortile del Consorzio Ospedale Beata Vergine di Mendrisio. In quella sede i due giuristi ebbero ad affermare: « Il consorzio di Comuni presenta parecchi vantaggi, perchè l'Esecutivo, istituendolo, impone la partecipazione ai Comuni, determina gli organi preposti al consorzio e fissa la partecipazione finanziaria di ogni consorziato ».

Questo assunto, se, a prima vista, dal profilo unicamente astratto — non tenendo conto cioè delle situazioni esistenti, ineliminabili, a nostro giudizio, con decisioni imperative unilaterali — appare tecnicamente valido, soffre tuttavia della mancanza di argomentazioni politiche, economiche e sociali concrete circa la possibilità di superamento di ostacoli pratici e giuridici, che immancabilmente si frapporterebbero all'attuazione di consorzi in forma obbligatoria nel settore ospedaliero.

Intanto si ritiene pacifico che gli oneri sempre più rilevanti della cura ospedaliera debbano portare alla maturazione della convinzione di trovarsi di fronte a vero e proprio servizio pubblico, a sostenere il quale la comunità deve inter-

venire migliorando, se del caso, la legge esistente; ma è altrettanto vero che questo concetto non è ancora sufficientemente acquisito, comunque non nella misura che possa far ritenere indiscutibile l'imposizione perentoria di oneri ai Comuni attraverso il consorzio. Se così non fosse, il Consiglio di Stato, a suffragare la sua proposta, non avrebbe necessità di appoggiarsi al parere autorevole dei due egregi giuristi già citati, i quali, nella richiamata relazione giuridica, ebbero a mettere chiaramente in dubbio « che allo stato attuale della legislazione (si legga: legge sulla fusione e sul consorzio dei Comuni) possa essere imposto un consorzio di Comuni per la costruzione di un ospedale ».

Nè sembra pienamente pertinente l'osservazione contenuta nel messaggio secondo la quale il legislatore ticinese, per la soluzione del problema ospedaliero, si sarebbe già messo sulla strada dell'assunzione obbligatoria di oneri da parte dei Comuni, tantomeno nella forma proposta, per il fatto d'aver inteso favorire l'iniziativa di Comuni e Consorzi con la concessione di sussidi differenziati.

Un conto è mettere in situazione giustamente privilegiata gli enti pubblici che prendono spontaneamente iniziative (condizionate sempre da loro specifiche situazioni), un altro è imporre quest'ultime a Comuni che magari hanno molteplici, inderogabili e specifici altri problemi da risolvere.

Già per queste considerazioni, la maggioranza della Commissione non può aderire alle proposte di modificazione presentate dal Consiglio di Stato. Qui sotto si espongono tuttavia altre delle più importanti obiezioni, di carattere generale e particolare, sorte durante la discussione commissionale in rapporto all'inopportunità di accogliere il disegno di legge in esame. Si osserva espressamente che le stesse non sono che il riassunto delle diverse opinioni dei commissari avversi alle proposte governative. Non necessariamente pertanto queste obiezioni sono state assunte totalmente da tutti questi commissari: ognuno è arrivato alla propria conclusione negativa facendo perno sull'una o sull'altra delle osservazioni critiche che seguono.

1. E' opinione della maggioranza della Commissione che il problema ospedaliero, visto nel suo complesso logistico, finanziario, amministrativo, medico, di funzionamento ecc. debba essere ripreso in esame da parte dello Stato in una visione globale per tutto il Cantone. In questo ordine di idee il messaggio è carente di considerazioni e di informazioni generali. Esso si limita a segnalare difficoltà d'ordine prettamente finanziario che si interpongono, nell'ambito di istituti esistenti, alla costruzione, all'ammodernamento degli edifici e all'efficiente esercizio degli istituti, senza peraltro specificarne le cause. Nessun accenno per contro ad altre difficoltà o insufficienze, ad esempio a quelle che rendono la cura ospedaliera più lunga e più costosa, alle carenze e all'inadeguatezza del servizio medico. Eppure queste lacune sono avvertite anche dalla opinione pubblica. La maggioranza della Commissione reputa che con la sola misura del consorzio dei Comuni, dato e non concesso che si possa attuare in via d'urgenza sormontando difficoltà d'ordine pratico e giuridico cui già si è accennato, non si possano affrontare seriamente tutti i problemi inerenti al servizio ospedaliero. Del resto la Commissione è stata unanime nel considerare il problema generale come urgente. Il 7 luglio 1967 indirizzava infatti una lettera al Consiglio di Stato e alla Commissione della Gestione presso la quale erano pendenti i messaggi per il sussidiamento di quattro ospedali. Con essa si invitava il Governo e la Commissione della Gestione a una discussione generale in vista di stabilire la necessità di una revisione completa della legge. L'invito non fu raccolto dalla Gestione e il Consiglio di Stato rispose il 13 ottobre 1967 con il seguente scritto:
«... Nel frattempo il sottoscritto Consiglio di Stato è stato informato dalla Commissione della Gestione che la stessa non intende accettare il vostro invito a una discussione generale che riproponga una revisione completa della legge

vigente ed ha deciso di procedere all'esame dei messaggi già presentati concernenti il sussidiamento di quattro ospedali.

« Occorre inoltre aggiungere che i quattro ospedali principali del Cantone insistono affinché il messaggio concernente la modificazione della legge 19 dicembre 1963 sul coordinamento ed il sussidiamento degli ospedali di interesse pubblico venga finalmente deciso, dato che gli stessi si propongono di risolvere sollecitamente il problema del consorzio, interessando a tale scopo i Comuni delle rispettive giurisdizioni.

« Richiamate le motivazioni contenute nel messaggio in discussione e tenuto conto di quanto sopraesposto, il Consiglio di Stato vi prega di continuare l'esame del messaggio stesso.

« Resta riservato lo studio di una eventuale revisione della legge, che richiede tra l'altro, molto impegno ed un lungo periodo di lavori preliminari... ».

Da questa comunicazione la maggioranza della Commissione traeva la convinzione che l'Esecutivo non intendeva affrontare il problema con la dovuta urgenza e che caldeggiava, in unione alla Commissione della Gestione, unicamente la soluzione già proposta. Nè l'accento alla riserva di studio per una eventuale revisione della legge, richiedente « molto impegno ed un lungo periodo di lavori preliminari » potevano dare qualche assicurazione al riguardo. Non si vedeva, in particolare, come il Consiglio di Stato pensasse in quel momento seriamente a questo studio quando nel contempo auspicava l'accogliamento immediato dei messaggi riguardanti quattro ospedali tra i più importanti del Cantone, per di più intenzionati a risolvere « sollecitamente il problema del consorzio ». Oggi le intenzioni dell'Esecutivo sembrano mutate con l'insediamento di una Commissione di periti medici per l'esame dei più importanti problemi in questo settore. D'altra parte il problema è dibattuto nelle associazioni mediche e studentesche, negli stessi partiti politici e sugli organi di informazione. Qualcosa, quindi, si muove nel senso desiderato. In questa prospettiva sembra logico che non si possa pensare alla costituzione di consorzi intercomunali, d'ufficio o su istanza di un Comune, senza pregiudicare eventuali future e meglio coordinate soluzioni.

2. Anche nel merito la proposta di modificazione non sembra sufficientemente studiata. L'illimitata possibilità di decretare il consorzio urta contro situazioni esistenti che possono essere gravide di conseguenze negative. Alcuni interrogativi sono meritevoli di attenzione. Ad esempio, cosa succederebbe qualora un Comune chiedesse il consorzio per l'Ospedale Civico di Lugano quando quest'ultimo fosse dissenziente? Quale atteggiamento assumerebbe un consorzio di Comuni che già conduce un istituto ospedaliero di fronte a richiesta di altri enti locali che mai hanno dimostrato interesse in questo settore di inserirsi e di interferire nell'istituto consortile esistente? Quali rapporti intercorrerebbero tra gli ospedali consortili e gli altri sussidiati secondo le norme della legge?

E si potrebbe continuare per una lunga serie di fattispecie che evidenziano la carenza di indicazioni, anche solo generiche, atte a prevedere il superamento delle difficoltà che sorgerebbero non appena dalla fase dell'impostazione astratta si passasse a quella esecutoria.

3. Per nulla affrontato è pure il problema concernente la garanzia della proprietà degli istituti esistenti e soggetti al previsto decreto di consorzio. Le conseguenze derivanti a un ospedale esistente qualora si decretasse il consorzio nella stessa regione non sono state prese in esame. Si prevede in tal caso l'espropriazione? E' possibile questa misura, specialmente quando si trattasse di un bene appartenente a un Comune? E se si trattasse di Fondazioni, quale sorte verrebbe riservata ai diritti derivanti dalle fondazioni?

4. Nella discussione commissionale è ritornata in prima fila la tanto reclamata nuova sistemazione giuridica dei consorzi. Il tema è noto e quasi diventa stucchevole ripeterlo. Le sollecitazioni sono unanimi, sorgono da ogni parte e più non si contano, ma i provvedimenti legislativi sembrano ben lungi dall'essere proposti. Ciò è la causa di una particolare diffidenza nell'accondiscendere all'allargamento del campo di applicazione della legge vigente. Provvedimenti provvisori non sono più ritenuti sufficienti. Occorre la revisione completa della legge relativa, che dia le necessarie garanzie di costituzione democratica degli organi consortili, che regoli il funzionamento democratico dell'istituto, che uniformi la materia e crei un'unica forma di controllo.

Si sono espresse alcune considerazioni che hanno portato la maggioranza della Commissione a conclusioni negative in confronto del disegno di legge proposto dal Governo. Le proposte di modificazione, in accoglimento della sostanza della mozione degli onorevoli Monetti e Pirovano, sembrano perlomeno intempestive nel momento in cui il problema ospedaliero reclama un nuovo studio che non può essere procrastinato. Nel merito, si ripete, le stesse presentano tante lacune di ordine tecnico, giuridico e politico e sollevano problemi che dovrebbero essere preventivamente esaminati e risolti.

Per queste ragioni si propone al Gran Consiglio la non entrata in materia sul messaggio n. 1341 del Consiglio di Stato.

Per la Commissione della Legislazione :

P. Bignasca, relatore

Barchi — Guglielmoni — Jelmini —
Masoni — Sganzini — Staffieri — Tam-
burini — Vassalli