

RAPPORTO DELLA MINORANZA

della Commissione della Legislazione

sul messaggio 18 giugno 1968, concernente la modificazione della legge sull'assicurazione contro le malattie e della legge sulle prestazioni complementari all'AVS

(del 17 aprile 1969)

Una sola delle questioni sollevate nel messaggio governativo non ha potuto raccogliere l'unanimità dei consensi della Commissione della Legislazione.

Infatti le proposte di variazione della legislazione attuale, concernenti :

- le riserve delle casse pubbliche (art. 39, 41, 43, 44 del TU in vigore) ;
- la franchigia (art. 49 del TU)

sono state accolte, così come proposte dal Consiglio di Stato (riserve) oppure in diversa formulazione e contenuto (franchigia), con voto unanime.

Le proposte relative ad una nuova ripartizione degli oneri dell'assicurazione malattia e delle prestazioni complementari AVS e AI furono invece oggetto di esteso dibattito e vennero infine accolte da una sola parte dei commissari. Donde la necessità di un separato rapporto inteso a motivare in succinto le principali ragioni del dissenso ed a formulare diversa impostazione.

PREMESSE

- A. Ognuno avrà modo di ricordare che l'Autorità esecutiva e legislativa a livello cantonale e con il consenso del popolo ha accolto la proposta, sia pure indefinita in termini numerici, di un cospicuo onere per l'attuazione di così importante previdenza.

Cantone e Comuni erano stati chiamati a partecipare agli oneri calcolati sulla base di previsioni presto rivelatesi inesatte, soprattutto per l'incidenza di elementi imponderabili che sovvertirono le valutazioni iniziali.

L'onere addossato ai Comuni si manifestò per una parte di essi praticamente insopportabile in determinate situazioni di bilancio.

Già in occasione della prima revisione della legge cantonale (16 dicembre 1966) sorse la voce accorata ed allarmante della Lega dei Comuni rurali, proponente un limite alla partecipazione dei Comuni ai costi dell'assicurazione contro le malattie, non superiore al 15 % dell'imposta cantonale determinata per il Comune stesso nell'anno precedente (on. Bignasca : raccolta verbali del Gran Consiglio, pag. 267).

Ed in quell'occasione il Governo avvertiva l'illogicità dell'introduzione di disposizioni indirette in una legge che non ha nulla a che fare con l'aiuto ai Comuni (on. Ghisletta : ibidem pag. 267).

La proposta fu respinta con 21 voti contro 15 suffragi di consenso.

- B. Un rapido cambiamento di valutazione e la giustificata pressione dei Comuni finanziariamente deboli, indusse il Governo a proporre una diversa ripartizione dei costi, limitando ad una determinata percentuale del gettito fiscale cantonale la spesa di tutti i Comuni, addossando tuttavia la maggior parte degli oneri, pertocanti in sopravvenienza al Cantone, a determinati Comuni, cosiddetti « finanziariamente forti ».

- C. La soluzione proposta non incontra la nostra adesione perchè :
1. modifica in modo essenziale un modo di ripartizione di oneri recentemente entrati in vigore ;
 2. acuisce la sperequazione nella distribuzione degli oneri fra contribuenti del Cantone ;
 3. si basa su valutazioni approssimative ed affrettate adottate in sede dipartimentale o tutt'al più governativa, senza aver formato oggetto di discussione parlamentare ;
 4. rappresenta un'ulteriore soluzione parziale, anche se definitiva nella sua provvisorietà,

e in particolare per i seguenti motivi :

1. Un provvedimento legislativo, che attribuisce al Cantone determinate e gravi competenze e impone ai Comuni un certo sacrificio finanziario, non dovrebbe essere modificato entro breve tempo e dopo aver constatato un'erronea iniziale valutazione, in modo da aggravare sostanzialmente gli oneri imposti ai Comuni partecipanti alla spesa complessiva.
Tanto meno quando Comuni interessati non sono nemmeno stati chiamati ad esprimere il loro parere.
Comprensibile e giustificata appare invece la rivendicazione di quei Comuni che si trovano improvvisamente in situazione di disagio sia perchè l'onere effettivo non fu loro inizialmente evidenziato, sia perchè non furono in grado di valutarlo o lo trascurarono. Il Cantone, che ha voluto il provvedimento, deve adottare le misure necessarie ad un adeguato alleggerimento che consenta a questi Comuni lo sviluppo di quel minimo di attività che loro compete o che si sono impegnati a svolgere. In altri termini, le cause del dissesto non essendo imputabili ai Comuni, le conseguenze non possono essere loro addossate.
Insistendo nella proposta formulata, si potrebbe suscitare in ulteriori analoghe occasioni la preoccupazione grave e fondata che le previste conseguenze di un provvedimento, di cui i Comuni possono beneficiare od ai cui oneri sono chiamati a contribuire, sono presentate per ottenere facile iniziale consenso ma non già per presupporre seriamente un'ordinata applicazione.
2. La maggiore partecipazione dei Comuni cosiddetti « finanziariamente forti » ai costi dell'assicurazione contro le malattie è praticamente imposta mediante la diminuzione percentuale del contributo statale sulla base di una scala empirica adottata, per altri e disparati scopi, in sede governativa.
Siccome il moltiplicatore per la determinazione dell'imposta comunale, incide, nella formazione della suddetta scala, in minima misura, si produce in molti casi un'ulteriore sperequazione nella ripartizione degli oneri fra i contribuenti del Cantone, che non trova certo giustificazione, specialmente se si considera la ricorrenza della spesa e l'ampiezza cantonale del provvedimento.
Per ottenere, in un certo numero di Comuni, a livello finanziario comunale, un necessario e giustificato temperamento, si aggravano, in modo inutilmente esoso le già esistenti sperequazioni finanziarie fra i singoli contribuenti, particolarmente tenendo conto del principio della progressività.
3. La graduatoria stabilita per la ripartizione degli oneri è il risultato di ricerche della Commissione per la compensazione intercomunale.

Gli elementi adottati per la determinazione della graduatoria sono :

- il gettito dell'imposta federale per la difesa nazionale per abitante (3) ;
- il percento dei contribuenti IDN per rapporto a quelli soggetti all'imposta cantonale (1) ;

- il rapporto fra fabbisogno netto del Comune e gettito dell'imposta cantonale (di regola il moltiplicatore) (1) ;
- il movimento della popolazione (1) ;
- il gettito dell'imposta cantonale pro capite (2).

Indicizzando i singoli elementi (cifre fra parentesi) e calcolandone la media aritmetica, fu ottenuta la scala che serve alla prospettata ripartizione.

Balza evidente all'occhio la parzialità e l'incompletezza della graduatoria in rapporto agli elementi designati a comporla.

Senza pretesa di svolgere una compiuta disamina, chè non è questa la sede, si accenna tuttavia all'assenza di elementi indispensabili per un'esatta valutazione della forza finanziaria del Comune.

La Commissione consultiva per la programmazione economica, dopo esame approfondito del problema e partendo da considerazioni più aderenti alla realtà, propone nell'ambito dell'azione di sussidiamento di Comuni, di graduare :

1. l'erogazione dei sussidi dello Stato ai Comuni ;
2. la partecipazione dei Comuni a entrate del Cantone ;
3. i contributi dei Comuni a spese del Cantone o decise dal Cantone, secondo i seguenti criteri :
 - a) capacità finanziaria dei Comuni ;
 - b) sviluppo delle infrastrutture ;
 - c) situazione economico-sociale della popolazione (Schema 2.16).

A questi criteri si può aggiungere la valutazione della partecipazione di determinati Comuni ad attività che superano i loro confini giurisdizionali.

Si può ammettere che una valutazione completa, che tenga conto di tutti gli elementi possa rappresentare un certo impegno. Ma si deve anche consentire che i criteri generali di ripartizione degli oneri abbiano ad essere esaminati in sede governativa e sottoposti alla discussione del Parlamento. Nel caso concreto, come in precedenti e, si teme, in successive analoghe circostanze, il Parlamento si trova a decidere sull'adozione di provvedimenti, le cui conseguenze gli sfuggono ampiamente a qualsiasi possibilità di controllo. Si ha pertanto motivo di supporre che gli elementi che servono per stabilire la graduatoria in esame, sostituiti, aumentati o diversamente valutati, possano, in futuro, incidere nel proposto criterio di ripartizione, attualmente posto come definitivo esempio di valutazione, sovvertendolo in modo determinante.

Giova ricordare che, indipendentemente dalla graduatoria preconizzata, i Comuni cosiddetti « finanziariamente forti » di fronte all'aumentato onere potranno in futuro essere costretti alla diminuzione di determinate attività che oggi vengono svolte a profitto non solo delle loro ma anche di più vaste comunità.

4. Fu d'altronde più volte e da più parti reclamata, come provvedimento di sicura urgenza, la definizione di un piano generale di ripartizione degli oneri e dei sussidi fra Comuni e Stato. Ne accenna la Commissione consultiva per la programmazione economica (schema 2.16), ne sono ricolmi i verbali di questo Gran Consiglio.

Troppi invero sono i modi, i metodi, gli schemi di ripartizione degli oneri per singole attività e disparate attribuzioni di compiti statali. Ed ogni volta si rammenta essere un caso eccezionale e sempre si prospetta una soluzione che si attende con ansia.

Si accenni, esemplificando, ai sussidi per la scuola, per l'edilizia scolastica, per il servizio di cancelleria, per l'assicurazione contro la disoccupazione, per gli acquedotti agricoli, per i piani catastali e molti altri.

E sorgeranno presto gli oneri per la depurazione delle acque, per la protezione civile, ecc.

Ed ogni parziale soluzione costituisce un aumento della distanza dal definitivo corretto ordinamento di questa materia, che di per sè richiederebbe soltanto un minimo di energia, capacità e decisione.

PROPOSTE

Quanto esposto in modo riassuntivo, consente di giungere ad una concreta proposta nell'ambito dell'assicurazione contro le malattie.

Da una parte si comprende la preoccupazione di Comuni cosiddetti « finanziariamente deboli » e pertanto si ritiene di poter accogliere la limitazione dell'onere a loro carico per le spese derivanti da provvedimenti che, per loro natura, dovrebbero essere assunte dallo Stato.

D'altra parte non si ritiene equo ripartire su altri Comuni la maggior parte del relativo onere, pertinente allo Stato, con criteri di provvisoria valutazione.

Si dovrà, senza frapporre ulteriori remore, avviare a livello parlamentare il discorso completo sull'erogazione dei sussidi e sui contributi dei Comuni a spese decise dal Cantone.

Per quanto concerne le assicurazioni complementari AVS/AI non si intravede la ragione per la quale lo Stato vuole improvvisamente far partecipare i Comuni alla relativa spesa, se non nella volontà di diminuire le spese a carico del proprio bilancio, caricandole ad altri.

Semmai anche questo discorso potrebbe essere ripreso nell'ambito di una organica proposta di ripartizione degli oneri.

Si ricordi peraltro che la situazione finanziaria dello Stato, in rapporto ai recenti esercizi, non può giustificare la proposta di ripartizione formulata nel messaggio governativo.

Per i motivi suesposti vi proponiamo di adottare la seguente modifica della legge sull'assicurazione contro le malattie, in luogo e vece di analoga proposta contenuta nel messaggio governativo, mentre per le altre proposte si fa adesione alle conclusioni del rapporto commissionale.

Vi proponiamo altresì di respingere la proposta di modifica della legge sulle prestazioni complementari AVS e AI.

*Per la minoranza
della Commissione della Legislazione :*

C. Jelmini, relatore

Masoni — Sganzeri — Tamburini

LEGGE

che modifica quella sull'assicurazione obbligatoria e facoltativa contro le malattie del 7 novembre 1962

(del)

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino

visto il messaggio 18 giugno 1968 n. 1521 del Consiglio di Stato ;

visto il rapporto 17 aprile 1969 n. 1521 R2 della Commissione della Legislazione,

d e c r e t a :

Art. 1

L'articolo 48 della legge 7 novembre 1962 sull'assicurazione obbligatoria e facoltativa contro le malattie è modificato come segue :

Art. 48 :

cpv. 1 Invariato.

cpv. 2 La partecipazione annua del singolo Comune agli oneri derivanti dall'applicazione della presente legge e della legge concernente le prestazioni complementari all'assicurazione federale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità non può superare il 10 % del gettito dell'imposta cantonale per il Comune nell'anno che sarà stabilito dal Consiglio di Stato.

cpv. 3 Sono a totale carico del Cantone i contributi assegnati alla mano d'opera straniera giusta gli art. 15 e 47 cpv. 1 e quelli destinati alla copertura della parte del disavanzo della Cassa malati intercomunale attribuita alla mano d'opera straniera.

Art. 2

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

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