

Messaggio

numero

data

Dipartimento

7355

11 luglio 2017

CONSIGLIO DI STATO / DSS

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare 23 gennaio 2017 presentata nella forma generica da Simone Ghisla e cofirmatari per la Commissione speciale per l'attuazione dell'IP "Prima i nostri!" - *Preferenza indigena per il personale delle strutture ospedaliere private e delle altre istituzioni finanziate dal Cantone tramite un contratto di prestazione*

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

il 25 settembre 2016 il Popolo ha approvato l'iniziativa popolare costituzionale presentata nella forma elaborata «*Prima i nostri!*» che ha modificato la Costituzione cantonale, completandone inoltre gli obiettivi sociali elencati nell'art. 14. La procedura di conferimento della garanzia federale secondo l'art. 51 cpv. 2 della Costituzione federale (Cost.) è pendente davanti alle autorità federali.

Dopo l'approvazione popolare dell'iniziativa costituzionale sono stati depositati diversi atti parlamentari che propongono misure legislative che mirano ad attuarne i principi. Nell'adozione delle norme il legislatore deve rispettare la Costituzione federale: l'art. 49 cpv. 1 (Cost.) stabilisce che il diritto federale prevale su quello cantonale contrario e l'art. 5 cpv. 4 (Cost.) stabilisce che i Cantoni rispettano il diritto internazionale. Di conseguenza, il diritto cantonale deve muoversi entro i limiti del diritto superiore.

Tra le nuove disposizioni costituzionali cantonali vi è quella secondo cui il Cantone provvede affinché «*sul mercato del lavoro venga privilegiato a pari qualifiche professionali chi vive sul suo territorio per rapporto a chi proviene dall'estero*» (art. 14 cpv. 1 lett. b Cost. cant.).

La Svizzera ha sottoscritto accordi di libera circolazione delle persone con la Comunità europea e i suoi Stati membri (RS 0.142.112.681) e con gli Stati membri dell'Associazione europea di libero scambio (RS 0.632.31). Nell'elaborazione del diritto cantonale occorre tenere conto di questi accordi e del diritto federale (perizia del 31 marzo 2015 del prof. Giovanni Biaggini sull'iniziativa popolare «*Prima i nostri!*», pag. 42-43).

Il Cantone deve d'altra parte tenere conto della decisione popolare di modificare la Costituzione cantonale anche mediante l'introduzione di nuovi obiettivi sociali, i quali hanno «*un significato politico diretto per l'attività legislativa, governativa e finanziaria del Cantone*» (rapporto n. 4341R del 9 giugno 1997 della Commissione speciale Costituzione e diritti politici, commento all'art. 13, pag. 25-26). Con il riferimento all'attività legislativa, si intende evidentemente il mandato al Parlamento di legiferare per perseguire tali obiettivi.

Accanto ad una serie di iniziative elaborate che propongono di ancorare nelle leggi istitutive delle aziende autonome di diritto pubblico (tra cui l'Ente ospedaliero cantonale) e nella legge sui trasporti pubblici (LTPub) il principio approvato dalla popolazione, la Commissione speciale per l'attuazione dell'iniziativa popolare "Prima i nostri!" con un'iniziativa generica del 23 gennaio 2017 postula di codificare la medesima regola anche per il personale delle strutture ospedaliere private e delle altre istituzioni finanziate dal Cantone tramite un contratto di prestazione.

L'iniziativa ha in questo caso carattere generico perché, toccando più settori ed istituzioni, richiede la modifica di diverse leggi settoriali che disciplinano i differenti ambiti in cui vengono stipulati contratti di prestazione con enti terzi, in particolare, in riferimento al settore sanitario e sociale:

- la legge cantonale di applicazione della legge federale sull'assicurazione malattia (LCAMal) per quanto attiene ad ospedali e cliniche;
- la legge concernente il promovimento, il coordinamento e il finanziamento delle attività a favore delle persone anziane (LAnz) per le case per anziani;
- la legge sull'integrazione sociale e professionale degli invalidi (LISPI) per le fondazioni e associazioni che gestiscono strutture per invalidi;
- la legge sull'assistenza e cura a domicilio (LACD) per i servizi spitex d'interesse pubblico e quelli privati;
- la legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni (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 (LCStup) per le istituzioni che si occupano di persone con problemi di tossicodipendenza;
- la legge sulla promozione della salute e il coordinamento sanitario (LSan) in riferimento agli enti attivi nel settore della prevenzione e della promozione della salute.

Pur lasciando l'autonomia di gestione del personale agli enti terzi, oltre un centinaio, che operano su mandato di prestazione negli ambiti indicati, l'emendamento proposto esprime la prescrizione che gli enti stessi al momento dell'assunzione del personale diano la precedenza, a parità di qualifiche, a persone residenti.

Questo Consiglio, pur constatando che la prassi attualmente applicata corrisponde già all'obiettivo dell'iniziativa, reputa che la proposta formulata nell'atto parlamentare sia di per sé ammissibile, seppur entro i limiti del diritto superiore. Alle medesime conclusioni (seppur riferita alle norme costituzionali e non a quelle legislative ora in discussione) è giunta anche la perizia del prof. Biaggini. Il Consiglio di Stato aderisce pertanto alla proposta formulata nell'atto parlamentare, esprimendo con questo rapporto il proprio avviso ai sensi dell'art. 103 cpv. 2 della legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato (LGC). In caso di accettazione dell'iniziativa, nell'elaborazione del progetto verrà poi verificato più approfonditamente quali leggi siano da modificare e dove, nelle differenti leggi, gli emendamenti vadano inseriti (art. 103 cpv. 4 LGC).

In questo contesto va comunque detto che gli accordi di libera circolazione sottoscritti dal nostro Paese delimitano di molto la portata pratica della proposta qui in esame, rendendola in sostanza molto limitata. Occorre poi anche considerare che per praticamente tutti gli altri enti e ambiti toccati da queste iniziative la prescrizione ha carattere piuttosto teorico, nella misura in cui già attualmente non vi sono sostanzialmente

collaboratori frontalieri. Notoriamente nell'ambito sanitario e sociosanitario la situazione si presenta invece diversa.

Da alcuni anni il tema della preferenza ai residenti, anche nel settore sanitario, è argomento di dibattito parlamentare. Si rinvia ad esempio al Rapporto n. 6981 del 5 marzo 2015 sulla mozione del 5 maggio 2014 presentata da Gianni Guidicelli "Per un'azione di collocamento dei disoccupati nel settore sanitario e sociale".

Successivamente, nell'ambito dei lavori della Commissione speciale per l'attuazione dell'Iniziativa parlamentare "Prima i nostri", con lettera del 21 dicembre 2016 lo scrivente Consiglio ha avuto modo di ribadire che il settore socio-sanitario non presenta particolari criticità dal profilo dell'occupazione degli operatori del settore residenti nel nostro Cantone. In base ai dati statistici pure forniti alla Commissione, su un totale di circa 25'000 addetti nel settore "sanità e assistenza sociale" i frontalieri sono circa 3'500, ovvero una quota di circa il 14%, mentre sul complesso del mercato del lavoro ticinese questa percentuale è grosso modo doppia. Più specificatamente, per quanto attiene al personale curante in ospedali e case per anziani, su un totale di 6'650 unità i frontalieri raggiungono però una quota complessiva del 27.5%. Il tasso di disoccupazione sull'insieme del settore "sanità e sicurezza sociale" risulta in ogni caso attorno al 2.2% e quindi ben inferiore al tasso di disoccupazione complessivo, con per di più una tendenza alla diminuzione negli ultimi anni. Nelle professioni sanitarie esercitate tra l'altro nelle strutture e nei settori finanziati dal Cantone attraverso contratti di prestazione figurano stabilmente soltanto circa 300-350 persone in cerca d'impiego, peraltro per una durata tendenzialmente ridotta.

Come notoriamente è il caso in tutta la Svizzera, nei settori sanitario e socio-sanitario non vi è quindi 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. Del resto nelle istituzioni del settore le condizioni di lavoro sono regolamentate attraverso contratti collettivi di lavoro. Un incremento della proporzione degli operatori residenti è condizionata dall'attrattività delle professioni, dalle possibilità formative e dalla durata di vita professionale del settore, in genere piuttosto breve. Misure che favoriscono la permanenza lavorativa nello specifico settore professionale, così come sistemi atti ad aumentare, anche con incentivi finanziari, i posti di stage a disposizione, sono allo studio dell'Osservatorio sulle professioni sanitarie, costituito dal Consiglio di Stato qualche anno fa, dove sono rappresentati gli enti formativi e i servizi dell'Amministrazione che fungono da referenti per le strutture sanitarie e sociosanitarie. Giova comunque segnalare che grazie agli sforzi congiunti delle istituzioni formative e degli enti che poi assumono il personale formato e devono garantire la formazione pratica, il numero di infermieri diplomati in Ticino è raddoppiato in pochi anni, da 100 a 200 neo-diplomati.

Ne discende pertanto che nel settore sanitario e sociosanitario il rispetto della clausola di priorità indigena non avrebbe una portata esclusivamente teorica perché le istituzioni potrebbero trovarsi confrontate con una certa regolarità a dover giustificare l'assunzione di collaboratori frontalieri. Di conseguenza, richiamata anche l'autonomia di gestione che deve essere riconosciuta agli enti esterni, al di là dell'enunciazione del principio, occorrerà poi comprendere in primo luogo se e quali modifiche questi ultimi dovranno apportare nelle loro prassi di assunzione, che oggi non prevedono sistematicamente concorsi pubblici. Più in generale occorrerà poi definire la procedura da adottare per dimostrare, in caso di assunzione di collaboratori non residenti, di aver comunque rispettato la regola prescritta dalla legge e dal contratto di prestazione.

L'inserimento nella legislazione della proposta formulata nell'atto parlamentare dovrebbe ad ogni modo consentire di sfruttare nel modo più ampio possibile il margine di cui godono i Cantoni per adottare norme sulla preferenza dei lavoratori svizzeri o residenti in Svizzera,

sebbene tale margine risulti molto ristretto. Spetterà semmai all'Assemblea federale nell'ambito della decisione sul conferimento della garanzia federale e ai tribunali delineare i limiti precisi di intervento dei Cantoni.

In conclusione, per le ragioni esposte, il Consiglio di Stato aderisce alla proposta formulata nell'atto parlamentare.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Manuele Bertoli

Il Cancelliere, Arnoldo Coduri