

# Messaggio

numero

data

Dipartimento

**7356**

11 luglio 2017

CONSIGLIO DI STATO / DSS

Concerne

## **Rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare 23 gennaio 2017 presentata nella forma elaborata da Simone Ghisla e cofirmatari per la Commissione speciale per l'attuazione dell'IP "Prima i nostri!" per la modifica della Legge sull'Ente ospedaliero cantonale (EOC) - *Preferenza indigena per il personale dell'EOC***

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.

Mediante l'iniziativa parlamentare presentata nella forma elaborata il 23 gennaio 2017, la Commissione speciale per l'attuazione dell'iniziativa popolare "Prima i nostri!" formula una proposta di modifica della legge sull'Ente ospedaliero cantonale volta ad ancorare nella stessa il principio approvato nella votazione popolare del 25 settembre 2016.

Pur lasciando l'autonomia di gestione del personale all'EOC, l'emendamento proposto esprime la prescrizione che l'Ente, al momento dell'assunzione del personale, dia 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.

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 praticamente per tutti gli altri 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 il rispetto della clausola di priorità indigena non avrebbe una portata esclusivamente teorica perché le istituzioni, compreso l'EOC, 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 autonomi di diritto pubblico, al di là dell'enunciazione del principio, 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.

Lo scrivente Consiglio coglie l'occasione per richiamare l'attenzione del Parlamento sul precedente di cui all'art. 16 della Legge sull'Azienda elettrica ticinese del 10 maggio 2016 (LAET), norma che istituisce una preferenza non solo per le persone residenti, ma in particolar modo per le persone residenti disoccupate o a beneficio dell'assistenza pubblica, purché giudicate idonee. Per allineare le formulazioni nelle varie leggi settoriali e per evitare di diversificare gli obiettivi espressi in tali leggi, il Consiglio di Stato ritiene la formulazione della LAET preferibile a quella proposta dall'iniziativa qui in esame.

In conclusione, per le ragioni esposte e con le motivazioni addotte, il Consiglio di Stato formula una controproposta ai sensi dei considerandi.

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

Disegno di

## **LEGGE**

### **sull'EOC (Ente ospedaliero cantonale) del 19 dicembre 2000; modifica**

Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista l'iniziativa parlamentare 23 gennaio 2017 presentata nella forma elaborata dalla Commissione speciale per l'attuazione dell'IP "Prima i nostri!" per la modifica della Legge sull'EOC (Ente ospedaliero cantonale) del 19 dicembre 2000 - Preferenza indigena per il personale dell'EOC;
- visto il messaggio 11 luglio 2017 n. 7356 del Consiglio di Stato,

### **d e c r e t a :**

#### **I.**

La Legge sull'EOC (Ente ospedaliero cantonale) del 19 dicembre 2000 è così modificata:

#### **Art. 8 cpv. 2 (nuovo)**

<sup>2</sup>Nell'assunzione del personale, l'EOC, a parità di requisiti e qualifiche e salvaguardando gli obiettivi aziendali, dà la precedenza alle persone residenti, purché idonee a occupare il posto di lavoro offerto; tra le persone residenti è data la precedenza alle persone disoccupate o in assistenza.

#### **II.**

Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi ed entra immediatamente in vigore.