

Risposta  
del  
Consiglio di Stato  
del Canton Ticino  
al  
Consiglio federale  
in merito alla  
consultazione  
sulla  
ripartizione dei compiti  
tra la Confederazione e i Cantoni

Bellinzona, 9 luglio 1980.

# IL CONSIGLIO DI STATO

DELLA REPUBBLICA E CANTONE DEL TICINO

No. 4099 kdv 90

Signor

Dr. Kurt F u r g l e r

Consigliere federale

3003 B e r n a  
-----

Signor Consigliere federale,

nel momento in cui ci accingiamo a rispondere alla procedura di consultazione da Lei aperta il 25 febbraio 1980, molte preoccupazioni pervadono il nostro animo. Alcune già erano state tradotte nel nostro rapporto 21 giugno 1978, in risposta alla precedente e più generica procedura di consultazione. Altre sono sopravvenute durante gli anni di lavoro della Commissione di studio, in parte forse proprio per causa di quei lavori, in parte per il precipitare della situazione finanziaria sia a livello federale che del nostro Cantone.

Ma le nostre preoccupazioni essenziali possono essere ricondotte ad una situazione storica e politica affatto specifica del nostro Cantone, che non sempre trova riflesso nelle istituzioni e nelle normative nazionali.

Non soltanto la lingua, la cultura di questo Cantone meridionale sono diverse da quelle del resto del paese. Pure la geografia, la morfologia del suolo e dell'abitato, il clima, si scostano da quelle del resto del paese. Tutto questo influenza le condizioni economiche, ha riflessi sulle finanze pubbliche, incide direttamente sulle condizioni di vita della popolazione. Se osserviamo i confini verso altri Cantoni ci avvediamo (salvo che per le vallate grigionesi di lingua italiana) che le Alpi ci separano dal resto della Svizzera.

Ci sono quindi precluse collaborazioni pratiche e concrete che quasi s'impongono a Cantoni dei quali l'ultima giurisdizione comunale confina naturalmente con il primo Comune dell'altro. La lontananza dai centri di decisione federali, le difficoltà anche soltanto linguistiche di contatto con essi, c'impongono - assieme alle altre ragioni che abbiamo sommariamente indicato - sovente di andare vie nostre proprie, che sono sempre vie costose e non soltanto finanziariamente.

Malgrado ciò siamo sostanzialmente riusciti a salvaguardare la nostra naturale peculiarità. Continuiamo a ritenere di essere nel mondo fra le minoranze - per paragone - meglio considerate. Il rapporto che con questa piccola minoranza è stato instaurato dal resto del paese continua ad essere ammirato anche al di fuori delle nostre frontiere.

Ogni qualvolta tuttavia a livello nazionale vengono avanzate sostanziali proposte di riforma della nostra organizzazione di vita, in questo Cantone ci si chiede in quale misura i criteri di applicazione della riforma potranno adattarsi alla nostra particolarità; quale sarà l'intensità del prezzo che la nostra particolarità minoritaria dovrà pagare sull'altare della riforma stessa?

Le contingenze particolari di tempo che contraddistinguono il presente tentativo di riforma ci inducono a temere che il prezzo che sarà imposto al Cantone Ticino sarà estremamente elevato e forse insopportabile. E' quanto siamo andati maturando negli ultimi mesi, e desideriamo esprimere a Lei, onorevole signor Consigliere federale, con estrema franchezza e sincerità. Risponderemo qui di seguito alla consultazione tenendo conto del questionario che Ella ci ha trasmesso, e che rappresenta un utile strumento d'ordine per affrontare tutta l'ampia tematica in discussione.

1) Considerazioni generali concernenti le prime proposte di ripartizione dei compiti

1.1. Necessità di una nuova ripartizione dei compiti

In occasione della nostra precedente risposta del 21.6.1978 il quesito fondamentale era quello dell'importanza istituzionale di una nuova ripartizione dei compiti. Ci eravamo

impegnati attorno a significato e contenuti di quella "gross staatspolitische Aufgabe". Ci ponevamo domande sulla relazione fra questo e l'altro, ancora più fondamentale compito della riforma totale della Costituzione federale. I quesiti di carattere istituzionale naturalmente permangono fondamentali. Ma le conseguenze finanziarie dell'esercizio, che in un primo tempo erano state largamente neglette (addirittura si parlò, certamente nell'intento di meglio valorizzare gli aspetti politico-istituzionali della ripartizione dei compiti, di "neutralità finanziaria" della stessa) salgono ora decisamente alla ribalta, e rappresentano per il Consiglio di Stato del Cantone Ticino una lente ormai divenuta necessaria per valutare il progetto di ripartizione dei compiti.

Non ci si meravigli quindi se questa problematica finanziaria continuerà a ritornare attuale durante tutte le valutazioni di questo rapporto.

In linea di principio tuttavia confermiamo quanto già espresso nel nostro precedente rapporto del 21 giugno 1978, essere "il riesame di tutto il complesso secondo alcuni principi generali opera provvida" (pag. 1).

Sia la prospettiva storica, sia quella funzionale ci spingono, aldilà di ogni pur marcata complessità, a confermare quel nostro giudizio di allora. L'attribuzione della competenza ai diversi livelli istituzionali del nostro stato federale è avvenuta nel corso degli anni su basi largamente pragmatiche.

Un riesame di questa evoluzione, a scadenza di periodi spaziatissimi in modo sufficientemente ampi, appare utile e necessario, sia per garantire una verifica a intervalli regolari dei principi fondamentali del nostro Stato, sia per assicurargli il livello massimo di efficienza operativa. Il Cantone Ticino non sottrae a questa esigenza, e conferma <sup>si</sup> - come già ripetutamente sottolineato ad ogni livello, anche nell'ambito del Gruppo di contatto - la propria disponibilità ad affrontare con la Confederazione e con gli altri Cantoni questo compito fondamentale.

#### 1.2. Obiettivi, metodi e criteri

Continuiamo a condividere gli obiettivi fondamentali della ripartizione dei compiti. Essa deve servire al rafforzamento del nostro regime federativo, accrescere l'efficacia dello Stato e garantire l'esecuzione razionale dei compiti dello Stato nel nostro regime.

Ma notiamo che durante gli ultimi due anni è venuto ad insinuarsi un ulteriore obiettivo, che neppure nella documentazione acclusa alla procedura di consultazione è esplicitamente dichiarato, e che tuttavia emerge in modo inequivocabile dalle intenzioni federali: l'obiettivo nuovo assegnato al progetto di nuova ripartizione dei compiti è quello di contribuire al risanamento delle finanze federali

mediante aggravii successivi delle finanze cantonali.

L'attuale, vigorosa spinta al risanamento finanziario a livello federale ha indotto anche le Camere Federali a vedere la ripartizione dei compiti come l'ultima, più sofisticata e raffinata misura di risparmio.

Ad una simile impostazione dobbiamo recisamente opporci. Se queste intenzioni dovessero confermarsi per il futuro, dovremmo ritenere che tutta la ripartizione dei compiti sarebbe gravemente messa in pericolo. Dobbiamo tuttavia riconoscere che, almeno per il momento, la Commissione di studio ha continuato ad ispirarsi agli obiettivi essenziali ed originali.

Condividiamo pure mezzi e criteri che furono utilizzati per districare progressivamente il complesso intreccio di competenze esistente. Si é proceduto per materia, in modo pragmatico e progressivo. Non c'era a nostro modo di vedere via più semplice e naturale. Un solo inconveniente va rilevato nella metodologia scelta: procedendo per pacchetti successivi, procedendo a tappe, non sarà possibile conoscere globalmente il significato, i contenuti e le conseguenze della nuova ripartizione.

Si tratta di inconveniente assai grave. Riteniamo pertanto di dover seriamente caldeggiare, dal profilo procedurale, una rapida continuazione della seconda tappa e di eventuali successive, e di attendere, per un giudizio definitivo,

che siano pronte le proposte su tutto l'arco delle competenze statali. Il prezzo di una certa ulteriore attesa sarà -politicamente- sempre inferiore al prezzo di dover affrontare le singole riforme parziali a tutti i livelli, anche a livello popolare, senza la conoscenza complessiva delle implicazioni dell'operazione.

Se questo nostro suggerimento non si rivelasse, per qualsiasi motivo, possibile, dovremmo in ogni modo insistere perché almeno il presente primo pacchetto sia presentato in blocco, affinché ognuno in questo paese possa valutarlo nel suo complesso. Ciò indipendentemente dal fatto che, come è prevedibile, per talune proposte si richiederanno modifiche costituzionali, per altre modifiche legislative e per altre infine soltanto modifiche di ordinanze.

### 1.3. Quadro istituzionale e finanziario

Riteniamo di esserci sufficientemente espressi attorno al quadro istituzionale della nuova ripartizione dei compiti. In proposito rinviamo alla nostra precedente risposta (pp. 3-6) ed all'analisi ancora più approfondita che abbiamo esposto nella risposta alla procedura di consultazione in materia di riforma totale della Costituzione federale. Basterà ricordare, per quanto è degli schemi procedurali sin qui usati, che l'iniziativa per una nuova ripartizione dei compiti è stata ed è tuttora saldamente nelle mani della Confederazione.

Qualcuno potrebbe addirittura opinare che tale iniziativa sia eccessivamente concentrata a Berna. Va tuttavia riconosciuto l'ottimo lavoro che ha svolto il Gruppo di contatto e lo spirito collaborativo che ne ha caratterizzato ogni riunione. Se tale "novum" a livello di istituzioni sia risultato sufficiente a temperare la predetta concentrazione dell'iniziativa a livello federale, potrà essere rilevato soltanto in prosieguo di tempo, quando le singole proposte passeranno al vaglio delle istanze costituzionalmente competenti per esaminarle (Consiglio federale, Camere federali, Popolo, Popolo e Cantoni) ritenuto che più elevato il livello d'esame sarà, più importante si rivelerà l'intensità con cui anche i Cantoni saranno stati associati all'elaborazione delle proposte. Di fondamentale importanza appare invece il quadro finanziario entro il quale la riforma della ripartizione dei compiti sarà portata a compimento. Riconfermando quanto precedentemente abbiamo assunto, dobbiamo segnalare che per il Cantone Ticino -malgrado le considerazioni di principio che abbiamo esposto al pto. 11- le singole misure di ripartizione potranno essere accettate, ed il complesso potrà essere condiviso, unicamente alla condizione che il tutto avvenga entro un quadro finanziario corretto anche dal profilo della parità di trattamento fra i Cantoni.

Non é certamente contestabile da nessuno l'assunto (pag. 119 del RCdS) che l'evoluzione favorevole delle finanze federali

dal dopoguerra fino al 1970, per rapporto ad un andamento generalmente negativo a partire dagli anni 1963/64 delle finanze cantonali e comunali, sia stato parzialmente all'origine della recente accentuazione di compiti e di oneri della Confederazione. Né può essere revocato il dubbio che negli anni più recenti la tendenza si è invertita, nel senso che le finanze dei Cantoni sono andate sensibilmente migliorando, fino ad un deficit complessivo dei Cantoni' per il 1977 di soli 300 milioni di franchi. Ora tuttavia anche per i Cantoni stanno tornando le difficoltà. In ogni modo il Cantone Ticino non può accettare che il discorso sia fatto in termini unicamente globali, senza operare le giuste distinzioni fra Cantone e Cantone. Perché gli è difficile dimenticare che il proprio deficit per il 1979 risulta essere, con oltre 152 milioni di franchi, il più elevato di tutti i Cantoni; e che a fine 1980 il proprio debito pubblico ammonterà a 1 miliardo e 400 milioni. Queste cifre da sole bastano a dimostrare che la situazione finanziaria del Ticino è obiettivamente la peggiore fra quella di tutti i Cantoni svizzeri. E tutto questo è ben comprensibile se si tien conto che il nostro Cantone sta tuttora compiendo sforzi importanti per recuperare, a livello infrastrutturale ed economico, gli storici ritardi con il quale è entrato a far parte della Confederazione, nel secolo scorso, immediatamente impegnato da un'importante e gravoso indebitamento.

Questi dati di fatto contrastano in modo evidente con la posizione elevata del Ticino fra i Cantoni a capacità finanziaria media; per cui continuiamo a ritenere inadeguati i criteri con i quali la Confederazione insiste a determinare la graduatoria dei Cantoni per rapporto alla loro capacità finanziaria.

Recentemente é pure venuto a cadere un ultimo aggregato che poteva illudere taluno circa la effettiva potenzialità del Cantone Ticino. Le cifre infatti pubblicate dal Prof. Fischer dell'Università di S. Gallo circa il prodotto nazionale lordo per Cantone e per abitante mettono il nostro Cantone al terz'ultimo posto (anno 1975) fra tutti i Cantoni svizzeri, e contrastano singolarmente con le cifre pubblicate per quell'anno nella usuale statistica UBS. Quando il Prof. Fischer pubblicherà i dati degli anni successivi, essi confermeranno a non far dubbio la struttura economica relativamente debole del nostro Cantone; il che rende inevitabili le conseguenze finanziarie che abbiamo appena esposto in alcune crude cifre.

Orbene: di fronte a questi dati di fatto, purtroppo assai eloquenti, il primo pacchetto di nuova ripartizione dei compiti fra Confederazione e Cantoni mette il nostro Cantone, a livello di conseguenze finanziarie, con fr. 65,1 per abitante, in quinta posizione fra Cantoni, secondo le proposte contenute nella variante no. 1 ! (Non prendiamo neppure in considerazione la variante no. 2, che con fr. 113,6 per testa

d'abitante mette il nostro Cantone addirittura in seconda posizione).

Notiamo di transenna che qualche Cantone, fra i più ricchi, finisce per beneficiare finanziariamente dell'esercizio di ripartizione dei compiti fra la Confederazione e i Cantoni.

E' evidente che una simile impostazione non puo' essere accolta dal Cantone Ticino.

Invitiamo vivamente il Consiglio Federale a tenere in considerazione questo nostro assunto: se attraverso un' operazione di ripartizione di compiti di per sé giudicata utile da tutti (da noi compresi!), si ottengono risultati che accentuano le già gravi disparità, per non dire ingiustizie, fra i Cantoni, allora é tutta l'operazione che va rimessa in discussione.

Se tuttavia i suoi obiettivi ed i suoi strumenti appaiono intrinsecamente validi, allora forse sarà possibile correggerne, mediante opportuni accorgimenti, le conseguenze finanziarie inique. Inizia qui il discorso riguardante la perequazione finanziaria intercantonale.

Ma a questo proposito nulla di concreto, lo affermiamo con vivissima preoccupazione, emerge dalla documentazione che ci é stata trasmessa. Il RCdS (pag. 135 e ss.) rinvia semplicemente il problema; la cosa in proposito non sorprende troppo se é vero che la stessa CdS considera le ripercussioni del primo pacchetto sui Cantoni, salvo eccezioni, "piuttosto equilibrate"...

Osiamo affermare che il nostro Cantone Ticino rappresenta la più crassa e macroscopica fra queste eccezioni.

Restiamo assai perplessi anche di fronte alla successiva affermazione, contenuta negli "Elementi per lo studio" secondo cui "se i Cantoni potessero accordarsi sull'adozione di una norma imperativa soddisfacente e regolare il regime di finanziamento fra loro"...

Si tratta di una speranza, o di un'esortazione che naturalmente condividiamo. Ma se ciò (come sembra apparire dall'andamento dei lavori della Conferenza dei direttori cantonali delle Finanze in materia di compensazione) non potesse avvenire, spetterà alla Confederazione formulare proposte, se del caso, di compensazione verticale. Se ciò non avvenisse, il nostro Cantone si vedrebbe costretto a rifiutare il primo pacchetto di nuova ripartizione dei compiti per quanto validi e condivisibili siano -e ci ripetiamo- i suoi obiettivi.

#### 1.4. Realizzazione delle proposte di ripartizione dei compiti

In proposito rinviemo alle nostre osservazioni di cui ai punti 1.2. e 1.3.

#### 1.5. Lavori futuri

Anche qui rinviemo a quanto già espresso più sopra, al punto 1.2.

2) Le proposte concrete

2.1. Esecuzione delle pene

Sebbene non abbiamo osservazioni particolari da apporre, oltre quelle già esposte nel rapporto 21.6.1978, teniamo a richiamare la particolare situazione in cui si trova il Ticino nell'ambito dell'esecuzione delle pene. Giusto ed equo ci appare il principio secondo cui ogni persona debba poter scontare la pena, se non proprio nel suo Cantone, almeno in una regione di stessa origine etnica. Per questo motivo il Cantone Ticino é chiamato ad uno straordinario sforzo finanziario per garantire un'esecuzione della pena rispettosa dei principi nazionali ed internazionali e puo' far capo solo limitatamente alle strutture create nell'ambito dei concordati per l'esecuzione delle pene. La differenziazione e il regime progressivo dell'esecuzione delle pene con le relative indispensabili strutture devono essere sopportate per intero unicamente dal Canton Ticino, con l'inevitabile conseguenza che la creazione di eventuali nuove strutture o il rinnovamento di quelle esistenti subiranno un ritardo, che influirà più ardua riforma delle esecuzione delle pene. Gli stessi argomenti valgono, seppure con qualche riserva, anche per le misure in favore dei minori e degli adolescenti. Di questo stato di cose riteniamo debba essere tenuto conto.

## 2.2. Protezione civile

Non abbiamo obiezioni particolari da apporre. Segnaliamo soltanto che la protezione civile non in ogni Cantone si è stabilita in modo definitiva e può essere considerata accolta e compresa dalla popolazione.

La soppressione degli aiuti, anche ai privati, renderà nel nostro Cantone sicuramente più difficile il compito di stimolo e di controllo dell'autorità cantonale.

## 2.3. Insegnamento

### 2.3.1. Scuole pubbliche (primarie e secondarie)

- Ribadiamo il principio secondo cui la scuola obbligatoria deve essere di competenza dei Cantoni. Ammettiamo tuttavia che gli interventi normativi compiuti a suo tempo dalla Confederazione per garantire un coordinamento operante in determinati settori dell'istruzione debbano essere mantenuti: è il caso della ginnastica e dello sport.
- Circa i sussidi federali per le scuole primarie (LF 19.6.1953) siamo d'accordo per la soppressione del sussidio di base (art. 3) ma non per la soppressione del supplemento speciale ai Cantoni di montagna (art. 4) e del supplemento linguistico (art. 5).

La soppressione dei due supplementi potrebbe essere accettata ma alla condizione che venga compensata attraverso una rivalutazione della condizione di Cantone di montagna in sede di perequazione finanziaria, rispettivamente attraverso un ulteriore aumento del sussidio federale per la difesa della lingua e della cultura italiana. A proposito di quest'ultimo sussidio, si rileva che esso é sempre stato finora accordato con riguardo all'istruzione secondaria e alla cultura extrascolastica, quindi con esplicita esclusione della scuola primaria.

Il nuovo decreto federale non menziona esplicitamente alcun settore e lascia quindi al Cantone completa libertà di attribuzione e di ripartizione: Siamo legittimati a ritenere che lo scopo generale non é mutato, ossia che consista ancora nell'aiuto alla lingua e alla cultura italiana nella duplice forma dell'istruzione secondaria e della cultura extrascolastica, con esclusione dell'istruzione primaria.

La difesa delle regioni di montagna dal profilo etnico, culturale ed economico impone costi supplementari per il mantenimento di scuole con effettivi ridotti e per l'organizzazione di mense e di trasporti.

Il supplemento linguistico compensa in parte la maggior spesa che a un Cantone linguisticamente minoritario deriva dal dover provvedere con le sole sue forze alla formazione e al perfezionamento del personale insegnante e alla produzione dei sussidi didattici. Si deve inoltre rammentare che ai fini di un futuro inserimento dei Ticinesi nel quadro confederale, sia dal profilo politico, sia da quello economico, il nostro Cantone è costretto a istituire l'insegnamento precoce, cioè già a livello obbligatorio, di due lingue nazionali, anziché di una come negli altri Cantoni.

- La coordinazione scolastica dev'essere a nostro avviso perseguita attraverso il libero accordo dei Cantoni.

Il fatto che il Ticino non abbia finora aderito al Concordato dipende unicamente dalla difficoltà per il nostro Cantone di adempire a due minori norme concordatarie: le 38 settimane minime annuali di scuola (ne abbiamo 36,5, mentre fino a tre anni fa erano 34,5) e il compimento dei sei anni entro il 31 ottobre al più tardi per poter accedere alla prima classe elementare (da noi l'accesso alla scolarità obbligatoria è ab immemorabili legalmente consentito al fanciullo che compie sei anni entro il 31 dicembre).

Per il resto, ossia per quanto concerne le norme più incisive ai fini sostanziali del concordato e intese a favorire il passaggio degli allievi da un Cantone all'altro, il nostro Cantone ha già realizzato da tempo le condizioni ivi contenute.

### 2.3.2. Insegnamento dell'economia familiare

- Conveniamo sull'affermazione della competenza cantonale in materia d'insegnamento dell'economia familiare nelle scuole obbligatorie e sulla relativa soppressione dei sussidi federali.
- Si conviene pure sull'opportunità di esaminare i problemi di detto insegnamento in altri settori scolastici nell'ambito del discorso sulla formazione professionale, condividendo l'idea della CdS di distinguere le competenze secondo i generi di scuola.

### 2.3.3. Borse di studio

La cantonalizzazione delle borse di studio e la conseguente sospensione dei sussidi federali é, dal nostro punto di vista, inaccettabile perché metterebbe in gravi difficoltà i Cantoni finanziariamente meno favoriti o privi di università o periferici, fra cui il nostro, e perché sarebbe contro produttivo ai fini dell'armonizzazione intercantonale.

Il Ticino é uno dei Cantoni piú generosi in materia di assegni di studio (nel 1978 figurava al secondo posto per spesa pro-capite con fr. 35.91 e al terzo posto, dopo Zurigo e Berna, per spesa assoluta con fr. 8,8 Mio) non già per causa di una fiorente situazione finanziaria, ma per l'entità del proprio corpo studentesco (nel 1978 i borsisti ticinesi costituivano l'1,97% della popolazione cantonale, percentuale - primato in Svizzera), per le condizioni economiche delle famiglie dei borsisti e per l'entità delle spese che incombono agli studenti, costretti a studiare lontano dal Cantone e a sopportare quindi gravosi oneri di soggiorno o di trasferta. Il taglio dei sussidi federali comprometterebbe quindi la nostra attuale politica in materia di borse di studio che é da ritenere commisurata ai bisogni minimi dei nostri studenti e delle loro famiglie.

Non possiamo a questo punto esimerci dal rammentare il grosso, ulteriore aggravio che incomberà ai Cantoni non universitari che aderiranno all'Accordo internazionale sulla partecipazione al finanziamento delle università. Lo scrivente Consiglio di Stato ritiene che per una evidente ragione di giustizia il Ticino debba aderire all'

accordo, ma ritiene altresì che un ricupero del proprio contributo a spese degli studenti non sarà possibile che in misura, quando anche il Gran Consiglio lo decidesse, molto limitata e tenendo conto in ogni caso delle loro condizioni economiche, per cui la nuova spesa a carico del Cantone rimarrà sicuramente molto cospicua.

Quanto all'accordo tra i Cantoni inteso ad armonizzare le prestazioni, rileviamo che esso potrebbe produrre modificazioni di legge e di regolamenti cantonali ma non darebbe alcun aiuto finanziario. La mancanza o la scarsità di nuovi mezzi a disposizione dei Cantoni, causata o aggravata dalla sospensione dei sussidi federali, renderebbe d'altra parte difficile e problematica l'applicazione di nuovi criteri, dato che, come pensiamo l'armonizzazione comporterebbe in primo luogo l'aumento delle prestazioni da parte dei Cantoni che oggi danno di meno.

Per questi motivi riteniamo di poter condividere le argomentazioni della CdS a favore della legge - quadro federale e di dover appoggiare tale soluzione, ritenuto che i sussidi federali siano mantenuti secondo gli attuali criteri di assegnazione.

## 2.4. Cultura, tempo libero e sport

### 2.4.1. Protezione dei monumenti storici

Nessuna osservazione.

### 2.4.2. Protezione della natura e del paesaggio

Nessuna osservazione.

### 2.4.3. Ginnastica e sport

- Circa la Scuola di ginnastica e sport di Macolin, il movimento Gioventù e Sport, la ginnastica e sport degli adulti e gli interventi della Confederazione per le installazioni sportive conveniamo con le proposte della Cds.
- Circa gli interventi normativi della Confederazione nel settore dell'educazione fisica scolastica non possiamo non rilevare che l'educazione fisica e lo sport sono state ancorate nella Costituzione (art. 27 quinquies) per massiccia volontà popolare e che la legge e le ordinanze che sono coerentemente conseguite rappresentano un concetto unitario della ginnastica e dello sport svizzero, il quale già tiene conto, in larga e saggia misura, d'una equilibrata ripartizione dei compiti fra Confederazione, Cantoni e associazioni ginnico-sportive. Si potrebbe discutere sull'opportunità o meno di determinate norme, quali l'obbligo delle 3 ore

settimanali nelle scuole primarie e secondarie; riteniamo invece che non debbano essere rimesse in discussione le norme fondamentali, quali le prescrizioni didattiche (ad es. il Manuale federale) e le prescrizioni concernenti la formazione degli insegnanti; tutto sommato, dobbiamo quindi concludere per il mantenimento dello status quo, anche perché ci sembra improvvido compromettere il coordinamento raggiunto in questo particolare settore quando si conoscono le difficoltà che i Cantoni incontrano nel coordinare gli altri settori dell'insegnamento. Il problema finanziario non ci sembra in questo caso rilevante, date le quote di sussidio che i Cantoni ricevono; ma non vorremmo per ciò appunto rivendicare un'autonomia cantonale per il solo fatto che costerebbe poco.

La risposta del Consiglio di Stato del 21 giugno 1978 alla consultazione promossa dal Dipartimento federale di Giustizia e Polizia il 31 agosto 1977 rilevava che l'intervento della Confederazione era eccessivo nel fissare le modalità di attuazione: questa presa di posizione non deve però significare, alla luce del problema posto con la presente consultazione, che per delle questioni di dettaglio debbano essere contraddetti e smantellati i principi che, già per forza di costituzione, reggono l'esercizio della ginnastica e dello sport sul piano nazionale.

## 2.5. Salute pubblica

Nessuna osservazione.

## 2.6. Sicurezza sociale

### 2.6.1. AVS

Approviamo la proposta della CdS: alla Confederazione deve essere attribuita sia l'esclusiva competenza legislativa, sia il finanziamento integrale della assicurazione. L'AVS costituisce, per eccellenza, un provvedimento di "sicurezza sociale collettiva".

### 2.6.2. Prestazioni complementari dell'AVS e dell'AI

Le prestazioni complementari costituiscono, a norma della Costituzione federale e di diversi messaggi del Consiglio federale sulla previdenza sociale, una parte integrante dell' AVS e dell'AI, almeno nella misura in cui le prestazioni di queste due fondamentali assicurazioni sociali non avranno raggiunto livelli tali da rendere non più necessaria la presenza di un sostegno complementare. Non siamo pertanto affatto convinti, come afferma la CdS, che le prestazioni complementari farebbero parte della sicurezza sociale individuale. Almeno fino al momento in cui esse perderanno il loro carattere di indispensabilità, si dovrebbe poter affermare che le prestazioni complementari facciano piuttosto organicamente parte della sicurezza sociale collettiva. Pertanto, per

quanto riguarda le prestazioni complementari dell'AVS, riteniamo accettabile la proposta che gli oneri relativi siano assunti integralmente dal Cantone soltanto alla condizione che ciò non avvenga prima che sarà entrata in vigore l'assicurazione sul secondo pilastro, e sarà quindi integralmente provveduto al fabbisogno vitale di cui all'art. 11 delle disposizioni transitorie della Costituzione federale. Soltanto a quel momento infatti si potrà effettivamente parlare di sicurezza sociale individuale per le prestazioni complementari che ancora si rendessero necessarie. Siamo invece dell'opinione che per le prestazioni complementari dell'AI la proposta commissionale possa essere accettata e che le stesse possano quindi essere assunte integralmente dai Cantoni. Rimane, a nostro avviso, l'esigenza che attraverso alcune disposizioni-quadro federali permangano determinati valori minimi che non possono essere disattesi dalle future e più complete legislazioni cantonali.

### 2.6.3. AI

Per le considerazioni di principio esposte ai capitoli che trattano dell'AVS e delle prestazioni complementari, siamo favorevoli alla variante I: estensione delle competenze della Confederazione e soppressione dei contributi cantonali.

2.6.4. Assicurazione contro le malattie

Ci siamo lungamente chiesti, di fronte alle oggettive difficoltà di varare le nuove disposizioni federali concernenti la previdenza contro le malattie, se sia cosa opportuna anticipare nel primo pacchetto concernente la separazione dei compiti fra Confederazione e Cantoni misure materiali che non mancheranno di suscitare notevoli discussioni. Tuttavia nell'ottica di una regolamentazione complessiva del vasto ed importante capitolo concernente la sicurezza sociale é verosimilmente opportuno non estrapolare, per rinviare a successive e solo ipoteticamente più agevoli fasi, lo scioglimento di questo difficile nodo. Riteniamo quindi di poter aderire alla proposta della CdS con la segnalazione che il Cantone Ticino, con legge cantonale 6.11.1962, già partecipa al finanziamento dei premi assicurativi e delle casse malati pubbliche e private riconosciute.

2.5.5. Case per anziani

Nessuna osservazione.

2.6.6. Aiuto ai rifugiati

La proposta della CdS prevede che l'aiuto ai rifugiati dopo il quinto anno di dimora sia assunto dai Cantoni.

Attualmente la Confederazione assume il 75% dei costi; il 25% é assunto da enti assistenziali riconosciuti. La decisione relativa all'accoglimento in Svizzera e alla designazione del Cantone di residenza di questa categoria di stranieri spetta unicamente alla Confederazione, per cui non riteniamo giustificato, visto che il Cantone non ha alcuna competenza in merito, che le spese di assistenza debbano essere ad esso attribuite.

2.6.7. Promovimento delle costruzioni di abitazioni

Riteniamo di poter accettare la proposta della CdS. Ma dobbiamo decisamente insistere perché tale proposta valga esclusivamente in un'ottica futura. Infatti sarebbe inammissibile e scorretto, anche dal profilo della sicurezza del diritto, continuare una prassi purtroppo già iniziata nel senso di sopprimere anche impegni che la Confederazione ha assunto, indipendentemente dal fatto che i beneficiari siano enti pubblici o privati.

Nulla invece può essere toccato per quanto riguarda l'intervento federale a favore della costruzione di alloggi nelle regioni di montagna.

A questo proposito desideriamo essere categorici e inserire un inciso che a nostro modo di vedere deve valere in linea di principio per ogni revisione.

Deve essere in altri termini salvaguardata l'esigenza di nulla toccare a proposito delle norme specifiche a favore delle regioni di montagna; ogni modifica delle competenze federali in proposito avrebbe per conseguenza una diminuzione dell'importante ruolo moderatore e perequatore della Confederazione nei confronti delle regioni di montagna meno favorite e meno sviluppate.

## 2.7. Trasporti

E' doveroso anteporre, alla presa di posizione sugli argomenti specifici sottoposti alla nostra attenzione, una considerazione di carattere generale: che la Confederazione non può non tener conto, nel rapporto con il nostro Cantone, di tutti gli aspetti che concorrono a dargli una identità particolare.

Questi aspetti sono alla sua posizione periferica singolare di unico Cantone situato interamente a sud della catena alpina, la sua configurazione quasi essenzialmente montagnosa, la sua funzione di corridoio di transito per i grandi traffici a lunga distanza tra le più importanti regioni industriali del nord e del sud dell'Europa.

Sono aspetti che incidono sensibilmente sull'economia del Cantone. Gli oneri che ne derivano, nel solo campo dei trasporti sono notevoli; di gran lunga superiori a quelli della maggior parte degli altri Cantoni.

Essi devono essere attentamente ponderati e considerati.

Tenendo conto di questo, sulle diverse proposte sottoposte alla nostra attenzione ci esprimiamo come segue:

#### 2.7.1. Traffico regionale delle FFS

La proposta riguardante la partecipazione dei Cantoni nella misura del 50% alla copertura della porzione del deficit delle ferrovie federali nel campo del traffico regionale non puo' essere, alle condizioni esposte, accettata. Non si tratta di un trasferimento di compiti, ma di un semplice trasferimento di oneri.

Come abbiamo già avuto il modo di esporre nella nostra presa di posizione del 9 aprile 1980 sulla proposta di una nuova Legge federale sui trasporti pubblici (LFTP), è condizione indispensabile che accanto alla partecipazione alle spese da parte dei Cantoni sia ammessa la loro competenza e sia introdotta una adeguata perequazione degli oneri. Una visione obiettiva di questa problematica porta alla conclusione che i suoi tre aspetti "partecipazione, competenza, perequazione" sono inscindibili. Del resto alla stessa conclusione si arriva, in modo concreto, nel rapporto finale della Concezione globale svizzera dei trasporti (CGST).

Ribadiamo quindi la nostra convinzione che per arrivare a delle soluzioni equilibrate in questa materia ogni decisione va rinviata al momento in cui l'Autorità federale darà forma concreta all'entrata in vigore della CGST.

Ci permettiamo pci di far notare che il Rapporto complementare "Transports" e "Péréquation financière" (del novembre 1979) si esprime solo in termini di vaghe possibilità e non di proposte concrete e fa alcune affermazioni che sono in contrasto palese con quanto proposto in altri atti di fondamentale importanza, come appunto il rapporto finale della CGST e la proposta di nuova LFTP; vedi, per esempio, sul valore da attribuire al principio della perequazione, ritenuta elemento essenziale della "CGST, e sulla possibilità di sopravvivenza della "Conferenza commerciale".

#### 2.7.2. Manutenzione delle strade nazionali

La proposta che prevede l'assunzione degli oneri di manutenzione delle strade nazionali da parte della Confederazione nella misura del 90% per i tratti autostradali aperti e del 100% per le gallerie, trova tutta la nostra adesione.

Anche se i Cantoni rimarranno i proprietari e continueranno ad essere, per delega, gli esecutori della costruzione e della manutenzione, il compito é essenzialmente di carattere nazionale. Del resto, ciò é espressamente previsto dalla nuova CGST; non solo, ma la Confederazione

é già a più riprese intervenuta a sostegno dei Cantoni.  
(vedi ad es. i casi Uri e Nidwalden).

Riteniamo poi, ribadendo ciò che abbiamo già espresso nella presa di posizione del 12 novembre 1979 sulla CGST, che la Confederazione debba assumere anche gli oneri per il servizio di polizia, nella stessa misura di quelli causati dall'esercizio e dalla manutenzione. E' un compito, in fondo, che non causa maggiori oneri alla Confederazione. Non si tratta che di una diversa distribuzione di fondi vincolati provenienti dai dazi e dai sovraddazi sui carburanti.

Vista la necessità per molti Cantoni e anche l'urgenza, é una misura che potrebbe essere adottata subito, indipendentemente dall'esito che avrà tutto il pacchetto delle "Prime proposte".

### 2.7.3. Rete delle strade principali

Siamo anche noi dell'opinione che lo stato attuale debba rimanere fino all'entrata in vigore della nuova CGST e della nuova definizione della rete delle strade di importanza nazionale. Rendiamo tuttavia attenti al fatto che questa attesa é fonte di grande incertezza, e per i Cantoni, che non sanno, in modo chiaro, quale programma svolgere, e per la Confederazione, restrittiva nell'assegnazione della quota-parte federale.

E' pertanto importante che la nuova CGST possa entrare in vigore al più presto.

Nell'attesa, chiediamo che si abbia a introdurre una più confacente distribuzione dei proventi dei dazi sui carburanti per favorire, appunto, lo sviluppo di questa rete.

Ribadiamo pure la conferma esposta nella nostra presa di posizione 12 novembre 1979 sulla CGST, nel senso che la Confederazione terrà conto e rimborserà convenientemente i Cantoni per gli investimenti anticipati nella costruzione e nella sistemazione di quelle strade principali che diverranno nazionali.

## 2.8. Caccia e protezione degli uccelli

Non abbiamo osservazioni particolari, la proposta rientrando nella sovvenzioni-bagatella che possono utilmente essere eliminate.

## 3) Conseguenze finanziarie

### 3.1. Considerazioni generali

Rimandiamo a quanto esposto al pto 1.

### 3.2. Conseguenze finanziarie del trasferimento dei compiti per la Confederazione

### 3.3. Idem per il Cantone

La Confederazione "trasferisce" nel 1980 circa 6,5 miliardi di franchi, di cui una buona porzione é tuttavia costituita da veri e propri introiti che per norma costituzionale già spettano (e senza far ricorso ad alcun parametro compensativo) ai Cantoni:

ad esempio il 30% dell' IDN, il 20% delle imposte sul bollo e sull'alcool) per modo che i veri e propri trasferimenti (sussidi) ai Cantoni sono dell'ordine di 2,5 miliardi di franchi e di conseguenza le decurtazioni proposte si aggirano attorno al 10%, cosa tutt'altro che trascurabile.

Ma la Confederazione desiderosa di giungere a un miglioramento dei propri conti e a contenere i relativi deficit, ha proposto (e il Parlamento ratificato) le misure di risparmio per gli anni 81, 82, 83 e seguenti, con decurtazione dell'ordine di 650, 780, 450, ecc. milioni di franchi all'anno.

Finora non é giunta conferma secondo cui queste misure di economia decadano al momento dell'eventuale adozione del nuovo riparto dei compiti.

Il nostro Cantone in proposito ribadisce quanto già annunciato in varie sedi, secondo cui esso si oppone categoricamente al cumolo delle due misure che esso reputa comunque di tipo chiaramente alternativo.

#### 3.4. Misure complementari per la perequazione intercantonale

L'attuale formula di perequazione intercantonale é retta dalla Legge federale del 19.6.1959 e Decreto federale del 12.12.1977. Tale formula, introdotta nel 1955, ha subito almeno tre revisioni nel corso degli anni: l'ultima é del 79 e si applica con il 1980. Raggiunta faticosamente dai Cantoni essa ha proposto l'aumento da 1/6 a 1/4 della quota di riparto.

Dobbiamo ormai decisamente contestare i criteri utilizzati per determinare la forza finanziaria dei Cantoni. Il fattore base e determinante, cioè l'entità dell'IDN procapite, ha subito negli anni una continua, corrosiva evoluzione che ne snatura il vero e proprio significato originale. Basti indicare come solo un terzo dei soggetti fiscali siano ancora "contribuenti federali diretti" per rendersi conto dell'errore originale ormai contenuto nel metodo attualmente ancora utilizzato e che indubbiamente va immediatamente rimesso in discussione (il Ticino, balzato nel 1980 da 76 a 90 punti, perde 15 milioni di franchi di sussidi federali all'anno). Allo stadio attuale dei rilevamenti statistici e ancor più nel futuro, ben altri sono i parametri disponibili per la determinazione della forza finanziaria.

Gli ultimi studi del Prof. Georg Fischer dell'Università di S. Gallo (ma pure altri) hanno reso l'evidenza di questa affermazione; ragione per la quale il nostro Cantone farà pervenire all'Autorità federale un proprio memoriale in proposito entro il corrente anno, proponendo l'urgente necessità di rivedere la chiave federale di riparto di forza finanziaria (oggi secondo la forza finanziaria siamo al nono posto in graduatoria, mentre in base al reddito procapite dell'Università di S. Gallo risultiamo al ventunesimo).

Desideriamo, prima di concludere, ringraziarLa signor Consigliere federale, per il modo competente ed efficace con cui Ella ha assunto e condotto avanti il difficile compito di ripartire in modo migliore compiti e funzioni fra la Confederazione ed i Cantoni.

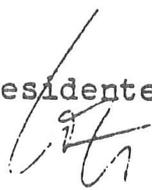
Noi Le auguriamo di poter raggiungere, con le più vaste collaborazioni possibili, gli obiettivi fissati, perché siamo certi che Ella saprà tenere nella necessaria e concreta considerazione gli elementi fondamentali di riflessione che abbiamo ritenuto opportuno sottoporLe in questo rapporto.

Voglia gradire, signor Consigliere federale, l'espressione della nostra alta stima.

Bellinzona, 9 luglio 1980

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



p.o. Il Cancelliere



CdS = Commissione di Studio

RCdS = Rapporto Commissione di Studio