

Messaggio concernente le prime misure per una nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni

del 28 settembre 1981

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Ci pregiamo proporvi per approvazione le prime misure atte ad operare una nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni.

Il messaggio comprende i disegni di:

- 6 revisioni costituzionali e relative revisioni di leggi;
- 7 revisioni di leggi.

Essendo il mandato del Parlamento soltanto parzialmente adempiuto, rinunciando a proporre di togliere di ruolo la mozione seguente che è all'origine di una nuova ripartizione:

1973 M 11 122 Nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione, Cantoni e Comuni (N 3.10.1972, Binder; S 20.3.1973).

Proponiamo invece di togliere di ruolo i postulati seguenti:

1973 P 11 429 Istituzioni sociali della Confederazione. Partecipazione dei Cantoni (N 20.3.1973, Schaller)

1973 P 11 425 Istituzioni sociali della Confederazione. Partecipazione dei Cantoni (S 7.3.1973, Wenk)

1976 P 76.398 Perequazione finanziaria federale (N 29.11.1976, Frazione radicale-democratica)

1977 P 77.403 Ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (S 6.10.1977, Knüsel).

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

28 settembre 1981

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Furgler

Il cancelliere della Confederazione, Buser

Compendio

Sin dalla fondazione dello Stato federativo, la Confederazione deve adempiere i compiti che la Costituzione, direttamente o indirettamente, le attribuisce. Ai Cantoni sono affidati i compiti che non spettano alla Confederazione. Le attribuzioni cantonali, compresa l'attività dei Comuni, l'autonomia in materia d'organizzazione, come pure l'autonomia fiscale e finanziaria dei Cantoni fanno senza dubbio parte della sostanza del federalismo svizzero.

Benché la base della struttura federativa sia, dal 1848, rimasta immutata, il peso dell'adempimento dei compiti si è sempre più spostato dalla parte della Confederazione. Ne è inoltre derivato uno sviluppo complesso dei settori di competenza. Queste evoluzioni portano in sé il pericolo che sia soffocata la forza creatrice del federalismo e che abbia a venir meno la disponibilità dei Cantoni ad adempiere autonomamente i compiti.

La forma di vita federativa poggia certo soltanto in parte su provvedimenti istituzionali e su riforme. Un federalismo vivo, tuttavia, non può essere conservato se non resta assicurata ai Cantoni una porzione sostanziale di competenze proprie e una larga autonomia in materia d'organizzazione e di finanziamento.

Per il Consiglio federale, la ripartizione dei compiti costituisce da anni uno dei punti nodali della politica di governo. Sulla base di una mozione delle Camere federali, egli ha impresso il dialogo in merito a una nuova ripartizione dei compiti. A tal uopo, i governi cantonali vennero invitati a costituire un gruppo di contatto dei Cantoni. L'idea conduttrice è quella del mantenimento dell'ordinamento federativo, con una Confederazione forte, Cantoni forti e Comuni forti. Una chiara coordinazione delle responsabilità continuerebbe ad assicurare l'efficacia dello Stato federativo e permetterebbe di migliorare l'adempimento dei compiti federali nell'ottica dell'economicità. Occorre evitare altre complicazioni amministrative e finanziarie.

Anche il singolo cittadino è interessato da una tale riforma dei compiti. In parte egli non può, oggi, più riconoscere a chi spetti la competenza in merito a quali compiti e a chi sia attribuita la responsabilità concreta.

Manca poi un punto d'ancoraggio per le decisioni democratiche. Il cittadino si sente insicuro e dubita della possibilità d'influire, in un modo qualsiasi, sull'evolversi delle cose. Una ripartizione confusa dei compiti può a tal punto sfumare le conseguenze di decisioni democratiche, che la responsabilità dei cittadini — e non soltanto quella delle autorità — ne risulta indebolita.

Le prime misure relative a una nuova ripartizione dei compiti concernere i settori seguenti:

- esecuzione delle pene e delle misure;*
- protezione civile;*

-
- scuole pubbliche;
 - borse di studio;
 - ginnastica e sport;
 - sanità;
 - assicurazione per la vecchiaia e i superstiti, case per persone anziane;
 - prestazioni complementari AVS/AI;
 - aiuto ai rifugiati;
 - promovimento della costruzione di abitazioni;
 - perequazione finanziaria.

Tali provvedimenti portano un alleviamento della Confederazione dell'ordine di 198 milioni di franchi nel 1984, di 219 milioni di franchi nel 1985 e di 183 milioni di franchi nel 1986/1987. Tale risultato sarà tuttavia raggiunto nel 1986 soltanto se sarà possibile, grazie al secondo pacchetto, attuare un ulteriore sgravio della Confederazione di 70 milioni di franchi.

La perequazione finanziaria dev'essere migliorata, onde permettere, non da ultimo, una ripartizione equa degli effetti d'ordine finanziario sui Cantoni. Questo avverrà senza esborsi suppletivi della Confederazione nel quadro delle esistenti quote parti dei Cantoni all'imposta per la difesa nazionale. L'aumento della frazione delle quote parti destinate alla perequazione finanziaria sarà dell'ordine dal 7,5 per cento al 13 per cento, il 3 per cento dei quali destinati ad attenuare le asperità risultanti dalla ripartizione dei compiti.

Giusta i decreti delle Camere federali concernenti i provvedimenti di risparmio 1980, occorre anche rispondere, nel presente messaggio, alla questione di pura politica finanziaria dell'ulteriore destino della soppressione temporaria (sino alla fine del 1985) delle quote dei Cantoni al prodotto netto della Regia degli alcool (con mantenimento della «decima dell'alcool») e della parte dei Cantoni al prodotto netto delle tasse di bollo. Tenuto conto della situazione sfavorevole delle casse federali, occorrerebbe proporre la soppressione definitiva delle due parti pertoccanti ai Cantoni, affinché lo sgravio atteso per il 1981, dell'ordine di 290 milioni di franchi a partire dal 1986, possa restare garantito.

Globalmente, le relazioni finanziarie tra Confederazione e Cantoni saranno sgravate nell'ordine di un milione di franchi.

Una seconda fase della nuova ripartizione dei compiti è approntata attualmente dalla commissione di studio incaricata. I lavori continueranno ad attuarsi in relazione al gruppo di contatto dei Cantoni. Saranno discussi principalmente i settori seguenti: scuole medie, scuole universitarie, formazione professionale, cultura, protezione della natura, difesa nazionale, assicurazione per l'invalidità, protezione qualitativa delle acque, correzione dei corsi d'acqua, pesca, agricoltura, economia forestale, come pure politica strutturale regionale e settoriale.

- 1** **Considerazioni generali**
- 11** **Situazione iniziale**
- 111** **Evoluzione storica e stato attuale della ripartizione
dei compiti**

La struttura federativa della Svizzera è la risultante di situazioni, tendenze e idee diverse, a volte armoniche, a volte contrastanti: città e campagna, montagna e vallata, protestantesimo e cattolicesimo come religioni principali del Paese, appartenenza alle regioni culturali tedesca, francese o italiana, centralismo-progressista accanto a tendenze piuttosto conservatrici. La Svizzera è essenzialmente una nazione politica. Nel corso della sua storia, si è sviluppato un clima di mutua fiducia, basato sulla collaborazione, sulla ricerca di compromessi, spesso difficili, su riuscite comuni e prove vinte insieme. La Svizzera è considerata l'esempio di un'integrazione riuscita di correnti ed elementi multipli che non devono pertanto rinunciare alle loro peculiarità: essa vuole favorire la diversità nell'unità e l'unità nel rispetto della diversità. La Svizzera è però cosciente di dovere continuamente ricostruire tale equilibrio.

Come Paese di piccole dimensioni, la Svizzera è inoltre costantemente confrontata anche agli avvenimenti esterni. Le ideologie nazionaliste, l'imperialismo dei regimi antiliberali, ma anche — e soprattutto attualmente — l'evoluzione tecnica ed economica della società mondiale, alla quale la Svizzera è strettamente vincolata, possono rimettere in questione la sua stabilità.

Sin dalla fondazione dello Stato federativo, tali differenze ed opposte correnti si sono andate attenuando o si sono spostate. Tra il cittadino della città e quello della campagna, tra i diversi ceti sociali, condizioni di vita e bisogni si sono ravvicinati. Le esigenze poste allo Stato sono divenute più numerose; i fattori tecnici, economici e sociali si sono trasformati. I processi democratici decisionali dello Stato sono stati ampliati o hanno mutato funzione. Forze nuove si sono affermate. Tale evoluzione non ha risparmiato il nostro federalismo e, in particolare, la ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni. Lo Stato svizzero ha saputo adeguarsi a questa evoluzione, tenendosi nei limiti delle strutture federative ereditate e ricorrendo alle istituzioni politiche create nel 19° secolo.

Al momento della fondazione dello Stato federativo, vennero affidati alla Confederazione compiti attinenti alla sua essenza di Stato centrale: gli affari esteri, la difesa nazionale, le dogane, la garanzia del regime liberale e democratico proprio allo Stato di diritto, creazione di un territorio e libera circolazione delle persone e dei beni. Tali scopi figurano nell'articolo 2 della Costituzione federale. Onde «promuovere la comune prosperità», obiettivo che pure appare in tale articolo, la Confederazione disponeva all'inizio di pochi mezzi. Essa si è limitata essenzialmente a creare le condizioni di una libera affermazione dell'individuo. L'idea dell'uguaglianza si concretizzò principalmente nell'ambito dei diritti politici che i cittadini svizzeri, di sesso maschile, potevano esercitare su piede d'uguaglianza. In seguito la Con-

federazione iniziò a fornire il suo contributo all'attuazione dei diritti ancorati nella Costituzione. Segni in merito furono l'introduzione dell'istruzione primaria obbligatoria e la creazione delle Scuole politecniche federali. Poi la Confederazione si avviò, con una legge sul lavoro nelle fabbriche, a proteggere i bambini e tutti quanti, nella vita economica, sono i membri più deboli. Essa si vide affidare il mandato di assicurare il cittadino contro i rischi della malattia e degli infortuni. Investita, già nel 1848, del monopolio delle poste e dei telegrafi, la Confederazione si vide inclusa nella responsabilità in merito ai trasporti pubblici. Il diritto civile e il diritto penale vennero ampiamente unificati. Già nel 19^o secolo, la Confederazione dovette occuparsi dell'agricoltura. Essa si astenne tuttavia dall'agire in altri settori della vita economica. La crisi mondiale la costrinse però poi a intervenire profondamente a favore di strutture minacciate. Pure considerevolmente si accrebbero i compiti dello Stato durante la seconda guerra mondiale, che furono risolti magistralmente. Fece seguito un periodo nel quale si cercò piuttosto di limitare l'attività e la presenza dello Stato. I nuovi articoli economici del 1947 rendono già visibile la concezione di uno Stato che ha stretti vincoli con gli ambienti economici e gli interlocutori sociali e che con gli stessi divide i compiti dell'insieme della comunità.

Negli anni che seguirono al conflitto mondiale, venne attuato il primo stadio del mandato costituzionale relativo a un'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti. Si temeva, in vaste cerchie, il sopraggiungere di una recessione economica; avvenne invece il contrario. L'impulso congiunturale apportò alla popolazione svizzera un miglioramento sensibile del livello di vita. Lo Stato a malapena poteva tener dietro a tale evoluzione, dovendo far faccia ai nuovi problemi che coinvolgeva tale congiuntura, da una parte, e per rispondere alle esigenze poste dal cittadino in merito alle prestazioni pubbliche, dall'altra. Sullo sfondo di un'economia in continua espansione, i poteri pubblici attuarono sin dall'inizio degli anni sessanta un vasto programma di sviluppo nei settori seguenti: *sicurezza sociale, strade nazionali, protezione dell'ambiente, istruzione*. In pari tempo erano anche confrontati con questioni gravi di politica statuale, come quelli risultanti dalla presenza massiccia di stranieri.

Questo ampliamento dell'attività dello Stato è avvenuto — nonostante gli sforzi importanti dei Cantoni — principalmente dalla parte della Confederazione, sia che questa dovesse aiutare o appoggiare i Cantoni nei settori di loro competenza, sia che dovesse assumere nuove attribuzioni pubbliche.

L'evoluzione del federalismo non poteva tenere il ritmo del progresso delle prestazioni dello Stato. Apparve ben presto chiaro come la struttura federativa del nostro Paese andasse indebolendosi. Si ebbero invero a più riprese *rinascite del federalismo* che pertanto ben poco influsso ebbero sulla realtà politica. Ove si compari l'evoluzione degli elementi fondamentali del Paese, democrazia, federalismo, Stato di diritto e Stato sociale, salta subito all'occhio come, negli ultimi anni, questi ultimi due abbiano fatto progressi ben più rilevanti che non la democrazia e il federalismo.

Verso la fine degli anni sessanta, ebbe a svilupparsi e a crescere, poi, il malessere per un crescente avvilupparsi dei compiti tra Confederazione e Can-

toni, per la mancanza di trasparenza e per la lenta disgregazione del federalismo. La distribuzione dei compiti sembrava non obbedire più ad alcun principio, bensì seguire una dinamica centralizzatrice e sfuggire lentamente a una disposizione concreta. Nei Cantoni vennero rilevate difficoltà nell'esecuzione del diritto federale. Si intuì che prestazioni dello Stato non avrebbero retto il carico; con riferimento, dapprima, alla situazione dei Cantoni, per rilevare poi, all'inizio degli anni settanta, l'apparire di gravi disavanzi nei conti della Confederazione.

I Cantoni, la cui responsabilità politica s'era assopita in ragione dell'aiuto prestato dalla Confederazione, si risvegliarono, riconoscendo come la loro autonomia fosse in pericolo, ma d'altra parte prendendo coscienza dei loro doveri nello Stato federativo. Sempre più numerose si fanno le voci di coloro che chiedono allo Stato di essere più vicino al cittadino. Compiti che durante lungo tempo s'è voluto risolvere uniformemente a livello federale, riacquistano dimensione locale e regionale. Le esigenze del cittadino nei confronti dello Stato permangono tuttavia immutate quanto alla soluzione dei suoi problemi e all'attuazione dei suoi desideri, senza che egli sia sempre disposto a mettere a disposizione della comunità i mezzi di cui questa ha bisogno. Lo Stato deve per questo valutare con occhio critico i propri compiti, ponderarli e adempierli razionalmente.

112 Ripartizione dei compiti come punto nodale della politica di governo

Già nelle prime linee direttive della politica di governo per la legislatura 1968-1971, il Consiglio federale aveva qualificato di punto nodale del nostro Stato i rapporti tra Confederazione e Cantoni. Il Consiglio federale vi esprimeva l'intenzione di esaminare se compiti determinati della Confederazione potessero essere trasferiti ai Cantoni, senza con questo nuocere all'attuazione degli obiettivi pertinenti. Per quanto concerne compiti nuovi occorre dimostrare come soluzioni a livello federale fossero indispensabili e che i Cantoni non fossero in grado di farlo altrettanto bene, o addirittura meglio (FF 1968 I 823 seg.).

Le linee direttive della politica di governo per la legislatura 1971-1975 pongono l'accento sulla cooperazione con i Cantoni. Vi è per la prima volta suggerita la creazione di un gruppo di contatto dei Cantoni, a livello governativo (FF 1972 I 853).

Giusta le linee direttive della politica di governo per la legislatura 1975-1979, occorre trovare forme di ripartizione dei compiti che impediscano che lo Stato sociale sfoci in un regime nel quale il federalismo esiste ancora soltanto allo stadio della pura esecuzione (FF 1976 I 428).

La nuova ripartizione dei compiti fa pure parte dei punti nodali della legislatura in corso, ai termini delle linee direttive della politica di governo per la legislatura 1979-1983 (FF 1980 I 579).

L'esame e la concezione ponderata della ripartizione dei compiti non si limita pertanto al messaggio presente. La legge federale sulla *pianificazione del territorio* è un esempio di legislazione di tipo federativo. La legge federale sulla *protezione dell'ambiente* attualmente oggetto di delibera parlamentare si basa pure fortemente sulla collaborazione dei Cantoni. Il messaggio sui principi della *politica energetica* (articolo costituzionale sull'energia), recentemente sottoposto, persegue l'obiettivo non di intralciare o invalidare l'attività dei Cantoni e dei Comuni, con l'intervento della Confederazione, bensì di rafforzarla. La ripartizione dei compiti costituirà infine un tema centrale del messaggio sui fondamenti di una *politica globale coordinata del traffico*.

Tutti questi progetti, oltre agli obiettivi che sono loro inerenti, contribuiscono ad ancorare stabilmente l'ordinamento del federalismo nella Carta fondamentale della Confederazione. Il presente messaggio concernente le prime misure per una nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni deve essere considerato un passo importante sulla via del rinnovamento dello Stato.

113 **Mozione Binder**

Il 15 dicembre 1971, l'allora consigliere nazionale Julius Binder deponeva una mozione che incaricava il Consiglio federale:

- «1. D'indicare, in un rapporto circostanziato, come sia possibile oggi alla Confederazione, ai Cantoni e ai Comuni venire a capo di ciascuno dei compiti pubblici, numerosi e vari, che loro incombono.
2. Di segnalare le conseguenze finanziarie, a breve, medio e lungo termine, che Confederazione, Cantoni e Comuni dovrebbero sopportare nel caso si continuasse in principio a seguire l'attuale ripartizione dei compiti, delle risorse finanziarie e fiscali.
3. Di elaborare proposte in vista di una nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione, Cantoni e Comuni e di indicare come dovrebbero essere ripartite le risorse finanziarie.
4. Di proporre alle Camere federali le misure costituzionali e legislative indispensabili, completandole, se del caso, con la revisione dell'articolo 3 della Costituzione».

La mozione venne accettata dal Consiglio nazionale, il 3 ottobre 1972, e dal Consiglio degli Stati, il 20 marzo 1973. Il Consiglio federale che si era dichiarato disposto ad accettarla, si era tuttavia mostrato riservato in merito all'opportunità di estendere l'esame alla ripartizione dei compiti all'interno dei Cantoni (Boll. uff. CN 1972 1679 seg.).

Altre mozioni e postulati perseguono obiettivi analoghi. Un postulato del gruppo radicale-democratico, accettato dal Consiglio nazionale, il 29 novembre 1976, pone l'accento sul miglioramento della perequazione finanziaria dello Stato federale. Un postulato Knüsel, accettato dal Consiglio degli Stati il 6 ottobre 1977, esige un'accelerazione della ripartizione dei compiti. Due mozioni di analogo tenore, relative a un programma che abbia a collegarsi ai provvedimenti di risparmio 1980, sono state trasmesse recen-

temente alle due Camere ed esigono che il Consiglio federale presenti, tempestivamente, proposte concernenti in particolare, una nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni, collegata a misure atte a correggere la pratica seguita in materia di sussidi federali ai Cantoni.

12 Lavori preliminari

121 Documentazione di base

Il 19 marzo 1973, il Dipartimento federale di giustizia e polizia istituiva un gruppo di lavoro al quale aveva affidato l'incarico di stendere lo stato della ripartizione dei compiti e di fare proposte in merito al suo sviluppo futuro. Il gruppo di lavoro, in collaborazione con i dipartimenti federali e dodici Cantoni tests (ZH BE UR OW BS BL SG GR AG TI VD GE), provvide dapprima ad eseguire un'inchiesta sulla ripartizione attuale. I risultati sono stati pubblicati nei *Principi dello Stato attuale*.

Il gruppo di lavoro passò in seguito ad analizzare il sistema in vigore, come pure alcuni punti nodali dell'attuale ripartizione per poi sviluppare principi direttori per una nuova ripartizione dei compiti. I risultati di questo studio fondamentale figurano nella *Relazione del gruppo di lavoro, del 20 agosto 1975*.

Furono poi elaborati *Elementi per una nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni*. Essi costituivano un tentativo di presentare, in forma accessibile alla discussione politica e pratica, il problema arduo di una riforma del sistema federativo. Tale documento contiene, in particolare, indicazioni concrete per l'attuazione di una nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni.

L'amministrazione federale delle finanze stese infine un compendio dello stato dei movimenti finanziari esistenti allora tra Confederazione e Cantoni, nelle *Relazioni finanziarie tra Confederazione e Cantoni*.

122 Procedura di consultazione 1977/1978 presso i Cantoni

Questi quattro documenti servirono da base per una prima procedura di consultazione presso i Cantoni. Le risposte sostanziali dei Cantoni furono analizzate e pubblicate nella *Ricapitolazione dei risultati della procedura di consultazione 1977/1978 concernente la nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni*. Gli apporti dei Governi cantonali fornirono, per il seguito dei lavori, indicazioni importanti sia sulle questioni di principio, sia sulle questioni specifiche a determinati compiti.

La Conferenza dei direttori cantonali delle finanze, con la pubblicazione, nel 1977, di un *Modello per una nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni*, ha pure fornito un contributo essenziale allo studio di questo tema.

Il 17 aprile 1978, il Dipartimento federale di giustizia e polizia ha istituito una *commissione di studio* per l'ulteriore esame della mozione Binder, composta di rappresentanti della Confederazione, dei Cantoni e di periti scientifici:

- Prof. Joseph Voyame, Direttore dell'Ufficio federale di giustizia (presidente);
- Consigliere agli Stati Jean-François Aubert, Professore all'Università di Neuchâtel;
- Dott. Stephan Bieri, incaricato delle questioni finanziarie ed economiche del Cantone d'Argovia;
- Dott. Ernst Buschor, capo dell'amministrazione delle finanze cantonali, Zurigo;
- Dott. Emilio Catenazzi, avvocato;
- Max Galliker, caposezione dell'Amministrazione federale delle finanze;
- Dott. Dominique Haenni, cancelliere del Cantone di Ginevra;
- Avv. Arnold Kaech, già direttore dell'Amministrazione militare federale;
- François Landgraf, segretario generale del Dipartimento federale delle finanze;
- Dott. Werner Moser, aggiunto scientifico, Ufficio federale di giustizia;
- Dott. Sebastian Schnyder, consigliere scientifico, Segreteria generale del Dipartimento federale dell'interno;
- Dott. Hans Stadler, già cancelliere del Cantone di San Gallo;
- Prof. Walter Wittmann, Università di Friburgo.

Il mandato della commissione è il seguente:

- proporre riforme concrete di ripartizione dei compiti, in vista del prossimo regime federale delle finanze (1983), nei settori di compiti che hanno incidenze particolarmente importanti sulla politica finanziaria e nei settori nei quali è necessario procedere a riforme;
- elaborare un modello di struttura federativa che convenga al ruolo direttore e promotore dello Stato sociale moderno;
- dare un parere sulle questioni attuali della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni.

In ragione dei termini imposti, la commissione ha, sin dall'inizio della sua attività, concentrato i propri sforzi sull'elaborazione di una prima serie di proposte concrete in merito alla nuova ripartizione. La preparazione di un modello direttore ha di conseguenza dovuto essere differita.

124 Gruppo di contatto dei Cantoni

Nel mese di giugno 1978, il Consiglio federale ha invitato i Cantoni a costituire un *Gruppo di contatto permanente composto di membri dei Governi cantionali*. Tale gruppo è presieduto dal capo del Dipartimento federale di giustizia e polizia. I Cantoni hanno così avuto l'occasione di discutere regolarmente, fra loro e con la Confederazione, i risultati dei lavori della commissione e di ricercare, nell'interesse comune della Confederazione e dei Cantoni, soluzioni accettabili. Il Gruppo di contatto si è finora riunito dodici volte. Nell'ottica della politica generale, il Gruppo di contatto deve essere considerato una innovazione positiva. I Governi cantionali, da parte loro, hanno marcato un grande interesse per questo tipo di dialogo e tale spirito ha contribuito ampiamente a promuovere una nuova ripartizione dei compiti.

125 Rapporto e prime proposte concrete

La commissione di studio ha deposto, il 31 luglio 1979, un *rapporto con prime proposte per una nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni*. Tali proposte concernevano i settori seguenti: esecuzione delle pene, protezione civile, scuole pubbliche, insegnamento nelle scuole d'economia domestica, borse di studio, conservazione dei monumenti storici, ginnastica e sport, sanità (sussidi di poco conto), nel settore della sicurezza sociale, l'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (AVS), l'assicurazione contro l'invalidità (AI), le prestazioni complementari AVS/AI, l'assicurazione contro le malattie, le case per persone anziane e l'aiuto alla vecchiaia, l'aiuto ai rifugiati. Inoltre il promovimento della costruzione di abitazioni, i trasporti, la caccia e la protezione dell'avifauna.

Queste proposte sono brevemente riassunte al numero 133 del presente messaggio (insieme ai risultati della procedura di consultazione del 1980).

Prima della procedura di consultazione, il Gruppo di contatto aveva approvato, in principio le proposte della commissione. Di conseguenza ha ammesso anche che i Cantoni risultanti rafforzati nella loro autonomia, dovranno, come contropartita, sopportare un importante esborso suppletivo. Le principali riserve fatte concernevano un maggiore aggravio dei Cantoni in materia di assicurazione contro l'invalidità (Variante II) e una nuova partecipazione dei Cantoni ai trasporti regionali assicurati dalle Ferrovie federali svizzere. In merito a quest'ultimo punto e a quello della perequazione finanziaria, la commissione ha elaborato un rapporto complementare *«Trasporti e perequazione finanziaria»*. Essa cercava così di correggere gli effetti delle sue prime proposte che, non accompagnate da misure complementari in materia di perequazione finanziaria, avrebbero caricato i Cantoni finanziariamente deboli in modo maggiore che non quelli finanziariamente forti.

13 Procedura di consultazione 1980

131 Introduzione

Il 20 febbraio 1980, il Consiglio federale autorizzava il Dipartimento federale di giustizia e polizia a procedere alla consultazione dei governi cantonali, dei partiti politici e delle organizzazioni interessate in merito a tali prime proposte concrete. Il documento di base che servì a tale consultazione era il rapporto della commissione di studio, del 31 luglio 1979. Ma gli ambienti consultati ricevettero anche il documento del 1977 «Elementi per una nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni» e, se lo desideravano, il rapporto complementare «Trasporti e perequazione finanziaria».

I risultati di questa consultazione vengono più oltre brevemente riassunti: nel numero 132, le risposte alle considerazioni d'ordine generale e, nel numero 133, quelle relative alle proposte concrete. Per i dettagli delle risposte, rinviamo alla *Ricapitolazione dei risultati della procedura di consultazione 1980 concernente la nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni*, pubblicata separatamente.

132 Considerazioni generali

I Cantoni avevano già fornito, nel 1977/1978, risposte dettagliate in merito. I risultati di quella prima consultazione vennero ampiamente confermati in occasione della seconda consultazione, alla quale ha partecipato una più ampia cerchia di interessati:

La *necessità di una nuova ripartizione dei compiti* tra Confederazione e Cantoni viene generalmente riconosciuta, la ricerca dell'adeguata ripartizione dei compiti addirittura definita in più di un caso come compito permanente.

Lo sviluppo della libera iniziativa e, come contropartita, l'assunzione della responsabilità finanziaria è l'obiettivo principale per 16 Cantoni (ZH BE LU SZ OW NW GL SO BS SH AR AG TG FR VD VS), 6 partiti (PDC PRD UDC PEP AdI AN) e 13 organizzazioni.

Conservazione e promovimento dell'efficacia dello Stato: tale obiettivo riveste importanza particolare per 3 Cantoni (SO BS NE), 2 partiti (PSS AdI) e 15 organizzazioni (tra le altre, Città e Comuni, l'Unione dei contadini e la Confederazione dei sindacati cristiani nazionali). Parallelamente, diversi interessati, si oppongono, in parte con veemenza, a un'eventuale diminuzione delle prestazioni dello Stato, soprattutto in materia di politica sociale (3 Cantoni: FR GE JU / 3 partiti: PDC PSS PdL / 9 organizzazioni fra le quali l'Unione sindacale e la Federazione delle società degli impiegati).

La *nuova distribuzione dei compiti secondo le materie* viene accolta dalla maggioranza degli enti consultati. Come già in occasione della prima procedura di consultazione, molte risposte sono a favore della *legge-quadro*. Per contro, la ripartizione secondo le funzioni classiche dello Stato è oggetto di nuove critiche.

Il principio della sussidiarietà trova l'appoggio esplicito di 8 Cantoni (OW GL SO SH AR GR VS JU), di 7 partiti (PDC PRD PSS UDC PL PEP AN) e di molte organizzazioni. Inoltre si è a più riprese insistito sul criterio del «diritto alle stesse prestazioni dello Stato», per esempio da parte del PSS.

Globalmente, la ripartizione dei compiti viene intesa come un *progetto di politica generale*, nel quale le considerazioni di politica finanziaria devono avere un'importanza soltanto secondaria. La maggior parte dei Cantoni ammette tuttavia che la ripartizione dei compiti abbia come conseguenza un alleviamento moderato del carico finanziario della Confederazione. Tutta una serie di enti consultati ritiene inoltre che una delle condizioni essenziali della nuova ripartizione dei compiti sia la limitazione, nel tempo, della riduzione delle sovvenzioni federali e delle quote dei Cantoni a determinati proventi della Confederazione (Provvedimenti di risparmio 1980); gli stessi si rivolgono contro un cumulo definitivo delle misure che scaricano finanziariamente la Confederazione.

Tutti i Cantoni (ad eccezione di GL ZG GE), 5 partiti (PDC PRD PSS AdI PL) e numerose organizzazioni (fra le quali l'Unione delle arti e mestieri e l'Unione dei contadini) esprimono disponibilità o desiderio di un rafforzamento della *perequazione finanziaria*. Un partito (AdI) e un'organizzazione considerano che l'armonizzazione fiscale costituisca la condizione di ogni rafforzamento della perequazione finanziaria. Lo stesso partito, 3 associazioni di salariati e un'altra associazione reclamano l'armonizzazione fiscale materiale. Il partito socialista considera che la ripartizione dei compiti deve necessariamente essere vista in un complesso che comprenda anche la perequazione finanziaria e l'armonizzazione fiscale.

Nella misura in cui le risposte si esprimono in merito, la maggioranza desidera in principio che le *misure siano attuate in un unico blocco*. 7 Cantoni (BE NW BS BL SH SG VS) auspicano una rapida realizzazione.

Rileviamo inoltre che si appoggia la *preparazione di una seconda fase della ripartizione dei compiti*.

133 Valutazione delle proposte concrete nella procedura di consultazione

Esecuzione delle pene

Proposte:

- Continuazione dei sussidi federali per la costruzione e l'ampliamento degli stabilimenti penitenziari.
- Soppressione dei sussidi federali per la gestione delle case d'educazione per fanciulli e adolescenti, dopo un periodo di transizione conveniente; impegno accresciuto dei Cantoni.
- Soppressione dei sussidi per la formazione. Assunzione del carico completo, da parte dei Cantoni, del costo della Fondazione del Centro di formazione del personale addetto all'esecuzione delle pene.

Risultati:

- Dalle 60 risposte, una larga maggioranza approva il mantenimento dei sussidi federali per gli stabilimenti penitenziari e le case di educazione.
- La soppressione dei sussidi federali per le case d'educazione è stata approvata da 21 Cantoni, 7 partiti e 9 organizzazioni; essa è stata respinta da 5 Cantoni (LU OW SH FR JU), 1 partito (PSS), 13 organizzazioni (di cui 11 organizzazioni specializzate), come pure dalla Commissione per le questioni femminili.
- 19 Cantoni, 6 partiti e 7 organizzazioni approvano la soppressione dei sussidi per la formazione. 5 Cantoni (SO AR GR TG JU), 2 partiti (PSS, PSASJ), 12 organizzazioni (di cui 7 organizzazioni specializzate) e la Commissione per le questioni femminili vi si oppongono.

Protezione civile

Proposte:

- L'abbandono del principio generale giusta il quale la Confederazione sussidia le misure che essa impone, crea la base di prescrizioni federali meno dettagliate.
- Soppressione dei sussidi federali per i rifugi privati. Provvisoriamente, i Cantoni hanno l'obbligo di continuare ad erogare sussidi. Economia di doppi controlli.
- Soppressione dei sussidi federali per la costruzione di rifugi negli edifici pubblici.
- Continuazione del sovvenzionamento federale per i rifugi pubblici.
- Centralizzazione della competenza per le costruzioni e gli impianti necessari agli organismi di protezione.
- Acquisto, da parte della Confederazione, del materiale che deve necessariamente essere unificato. Distribuzione gratuita ai Cantoni che sopportano le spese dell'immagazzinamento, della manutenzione e della sostituzione.
- Riduzione dei sussidi federali per l'istruzione, ciò che permette semplificazioni d'ordine amministrativo nel sistema dei corsi.

Risultati:

- Fra le 55 risposte, 32 approvano in principio tutte le proposte. Una sola (PSASJ) le respinge globalmente.
- La soppressione dei sussidi federali per i rifugi privati e per i rifugi negli edifici pubblici è in genere bene accolta (vi si oppongono SO / Associazione dei salariati evangelici, Unione per la protezione civile).
- Le proposte concernenti i rifugi pubblici e il materiale della protezione civile sono accettate dalla maggioranza dei circoli consultati (4 consultati si oppongono alla prima proposta e uno solo respinge la seconda).
- La proposta concernente le costruzioni degli organismi è accettata da 45 consultati; sono state inoltrate altre proposte.
- La riduzione dei sussidi federali per l'istruzione trova l'appoggio di 47 consultati; 8 fra di loro (ZH BS SH TG / PEP / comuni, città, Hauseigentümerversband) auspicano la soppressione totale dei sussidi federali. 5 circoli consultati respingono la proposta (SO NE JU / PDC / Unione per la protezione civile).

Scuole pubbliche (primarie e secondarie)

Proposte:

- La scuola primaria deve essere di competenza dei Cantoni. Gli interventi della Confederazione in determinati settori devono essere soppressi.
- Soppressione dei sussidi federali per le scuole primarie; compensazione del sussidio linguistico al Cantone dei Grigioni e a quello del Ticino.
- Coordinazione scolastica sulla base della cooperazione libera dei Cantoni.

Risultati:

- La maggioranza dei circoli interrogati (45 di 55) fa proprie le idee della commissione di studio.
- Alcuni consultati desiderano che sia la Confederazione ad attuare la coordinazione scolastica (SH AG / PSS e 5 altri consultati). 7 Cantoni (LU SZ GL ZG BL SG GR), 1 partito (PEP), 2 organizzazioni sindacali e 4 altre organizzazioni ritengono tale soluzione inevitabile se fallisce la coordinazione da parte dei Cantoni stessi. Quasi tutti i consultati si sono pronunciati o hanno accolto favorevolmente la soppressione dei sussidi federali. 2 Cantoni (GR TI) esprimono timori in merito alla soppressione dei supplementi accordati ai Cantoni di montagna, rispettivamente desiderano che siano compensati.

Insegnamento nelle scuole d'economia domestica

Proposte:

- Competenza esclusiva dei Cantoni in merito all'insegnamento dell'economia domestica nelle scuole pubbliche, come pure per il perfezionamento e la formazione continua in materia di economia domestica. Soppressione dei sussidi federali.
- Il resto dell'insegnamento dell'economia domestica dovrà essere esaminato più tardi, nel quadro della formazione professionale.

Risultati:

- La grande maggioranza di quanti hanno risposto (47 di 52) approvano la proposta. Alcuni soltanto esprimono riserve (SO / PRD / 1 organizzazione specializzata) o si oppongono totalmente a una delle proposte (SG TG / AN / Commissione per le questioni femminili).

Borse di studio

Proposte:

- Cantonalizzazione progressiva del sistema delle borse di studio, fatta eccezione delle borse accordate agli studenti dell'estero. Se necessario, competenza della Confederazione per definire il domicilio determinante in materia di borse di studio.

Risultati:

- In questo settore, le risposte sono molto sfumate. I pareri favorevoli alla proposta di cantonalizzare le borse di studio e quelli che sono a favore di una legge-quadro sono molto spesso assai vicini, oppure confluiscono. A volte, soltanto una delle soluzioni è approvata, a determinate condizioni. Nessuna risposta favorevole esplicita al mantenimento dello stato attuale.
- 16 Cantoni (ZH BE SZ NW GL ZG BS BL SH AG TG VD VS NE GE JU), 5 partiti (PRD UDC PL PEP AN) e 8 organizzazioni approvano la proposta di cantonalizzare le borse di studio; sottolineano, spesso, il fatto che la Confederazione dovrebbe introdurre regole minime.

- 9 Cantoni (LU UR OW AR AI SG GR FR TI), 2 partiti (PDC PSASJ), 8 organizzazioni e 2 commissioni federali (questioni femminili e gioventù) vi si oppongono.
- 8 Cantoni (LU UR SO BL SH AG GR TI), 3 partiti (PRD PSS PSASJ) e 17 organizzazioni, tra cui il Vorort, l'Unione centrale delle associazioni padronali e 4 organizzazioni sindacali, auspicano una legge-quadro. Fra questi, 1 Cantone (AG) e 2 organizzazioni propongono tuttavia una legge-quadro che avrebbe un contenuto diverso da quello presentato dalla commissione.
 - 4 Cantoni (ZH SG VD VS) e 1 organizzazione (Rettori delle università) si oppongono esplicitamente a una legge-quadro.
 - 3 Cantoni (BL SH AG) si pronunciano sia a favore della proposta di cantonalizzare questo settore, sia in favore dell'introduzione di una legge-quadro. Per contro, 1 Cantone (SG) e 1 organizzazione (Rettori delle università) respingono esplicitamente le due soluzioni.
 - Infine, 1 partito (PDC) e 1 organizzazione (Sindacati cristiani del personale) chiedono che questo settore venga escluso dal primo pacchetto.

Conservazione dei monumenti storici Protezione della natura e del paesaggio

Proposte:

- Mantenimento provvisorio della situazione attuale: correzioni nella procedura, alla quale i Cantoni dovrebbero venire più fortemente associati.
- Le materie dovranno essere riesaminate a fondo più tardi, in pari tempo ai problemi della cultura.

Risultati:

- *Conservazione dei monumenti storici*
La grande maggioranza di quanti hanno dato un parere (46 su 49) si pronuncia per il mantenimento dello statu quo.
In caso di nuova ripartizione, è soprattutto la limitazione dei sussidi federali agli oggetti d'importanza nazionale che incontrerebbe i maggiori favori (8 Cantoni, 1 partito e 8 organizzazioni).
- *Protezione della natura e del paesaggio*
A parte 3 organizzazioni, tutti i consultati pronunciatisi si sono dichiarati d'accordo con le conclusioni della commissione.

Ginnastica e sport

Proposte:

- La Scuola di ginnastica e di sport di Macolin, come pure l'incoraggiamento alla ricerca in materia di sport sono compiti federali.
- Il movimento Gioventù e Sport deve restare l'attività principale della Confederazione nel settore della ginnastica e dello sport. Lo stesso dicasi dell'aspetto finanziario. Determinati sussidi federali ai Cantoni potranno tuttavia essere soppressi.
- Mantenimento dello stato attuale in materia di incoraggiamento alla ginnastica e allo sport degli adulti.
- L'obbligo federale dell'insegnamento della ginnastica e degli sport per tre ore settimanali nelle scuole primarie e secondarie sarà abrogato e i sussidi federali per lo sport a scuola, soppressi.
- L'impegno della Confederazione in materia di impianti sportivi deve essere limitato agli impianti di carattere nazionale.

Risultati:

- La proposta concernente la Scuola federale di Macolin è approvata da tutti.
- Una maggioranza dei circoli che si sono pronunciati ritiene che Gioventù e Sport debba essere l'attività principale della Confederazione. 16 Cantoni (BE LU UR SZ GL ZG BS SH AR AI SG TG TI VD VS NE), 5 partiti (PDC PRD PSS UDC AdI) e 9 organizzazioni approvano la soppressione dei sussidi per i corsi di formazione dei monitori e i corsi di perfezionamento, come pure per l'incoraggiamento dei movimenti cantonali. 10 Cantoni (ZH OW NW SO BL GR AG FR GE JU), 2 organizzazioni (FSFP ASS) e 2 commissioni federali (Gioventù, Ginnastica e Sport), per contro la respingono.
- In materia di Ginnastica e Sport, la maggioranza dei consultati è a favore della proposta (ZH BE LU UR OW NW GL ZG BS SH AR AI SG TG FR VD VS GE JU / PDC UDC PL / 14 organizzazioni). Contro sono invece i Cantoni SZ SO BL GR AG TI NE / i partiti PRD PSS AdI AN PSASJ / 3 organizzazioni specializzate e 3 altre organizzazioni, come pure 3 commissioni federali (questioni femminili, Gioventù, Ginnastica e Sport).
- La proposta concernente gli impianti sportivi trova il favore della maggioranza dei circoli consultati. 2 Cantoni (OW GR) vi si oppongono.

Sanità

Proposte:

- Soppressione dei sussidi federali ai Cantoni per la lotta della tubercolosi, delle epidemie e delle malattie reumatiche, come pure per il controllo delle derrate alimentari.
- Soppressione dei sussidi federali per la formazione del personale curante.
- Le misure in favore della medicina preventiva devono restare essenzialmente di competenza dei Cantoni.

Risultati:

- *Lotta contro le malattie / Controllo delle derrate alimentari*
Tutti i Cantoni, 6 partiti e 21 organizzazioni approvano la proposta relativa alla lotta contro le malattie. 5 organizzazioni specializzate (Associazione svizzera per la lotta contro la tubercolosi, Lega svizzera per la lotta contro il reumatismo, Conferenza nazionale svizzera delle Leghe della salute, Associazione professionale svizzera degli assistenti sociali e degli educatori diplomati, Commissione per la lotta contro le malattie reumatiche) sono contrarie. La proposta della soppressione dei sussidi in materia di controllo delle derrate alimentari trova tutti consenzienti.
- *Formazione del personale curante*
24 Cantoni, 4 partiti e 15 organizzazioni approvano la proposta; 1 Cantone (NE), 1 partito (PRD) e 6 organizzazioni (USS CSC ASSE USSA Unione federativa dei sindacati cristiani del personale) sono contro la proposta e auspicano che questa materia venga trattata nel quadro della formazione professionale.
- *Medicina preventiva*
Fra i circoli consultati, 24 Cantoni e 19 organizzazioni si pronunciano nel senso della commissione di studio. 2 partiti (PRD PSS) e 2 organizzazioni (Lega svizzera contro il reumatismo, Conferenza nazionale svizzera delle Leghe della salute) desiderano un impegno accresciuto da parte della Confederazione.

Sicurezza sociale

Risultati:

- 6 Cantoni, 1 partito e 9 organizzazioni approvano esplicitamente il principio giusta il quale la sicurezza collettiva deve essere affidata alla Confederazione e l'assistenza individuale ai Cantoni (ZH LU SH AR NE JU / PDC / 2 organizzazioni padronali e 3 organizzazioni sindacali, 4 altre organizzazioni).
- 4 organizzazioni esprimono un parere contrario. Diversi consultati sottolineano come la nuova ripartizione dei compiti non debba mettere in pericolo la sicurezza sociale. Qualche circolo teme soprattutto una riduzione delle prestazioni (in particolare organizzazioni specializzate del settore sociale).
- GE, il PSS e il PdL respingono le proposte concernenti la sicurezza sociale. Il PDC vorrebbe che il settore delle assicurazioni (AVS, AI, assicurazione contro le malattie) fosse trattato nel secondo pacchetto.

Assicurazione per la vecchiaia e i superstiti (AVS)

Proposta:

- Soppressione dei sussidi cantonali al finanziamento dell'AVS.

Risultato:

- La grande maggioranza dei circoli pronunciatisi approvano la proposta. 1 partito (PDC) e 5 organizzazioni (Unione svizzera dei contadini e 4 organizzazioni sindacali) soltanto, si oppongono assolutamente al progetto. La commissione federale per l'AVS/AI respinge in principio la proposta. Essa può tutt'al più approvarla se è garantito un sussidio federale del 20 per cento all'AVS.

Assicurazione contro l'invalidità (AI)

Proposte:

- *Variante I*
Trasferimento di nuove competenze alla Confederazione; esecuzione a livello regionale, sull'esempio di quanto esiste per l'INSAI, soppressione del contributo finanziario dei Cantoni.
- *Variante II*
Partecipazione più cospicua dei Cantoni all'applicazione e al finanziamento dell'AI. La nomina, l'organizzazione e la sorveglianza delle commissioni AI incomberanno ai Cantoni.

Risultati:

- Una grande maggioranza sostiene la variante I (22 Cantoni, 6 partiti: PRD UDC AdI PL PEP PSASJ, 16 organizzazioni). 9 dei circoli consultati approvano la variante II (di cui l'AN e 4 organizzazioni padronali). 16 circoli consultati respingono le due varianti (UR SO FR NE / PDC PSS / 3 associazioni sindacali, 6 altre organizzazioni e la commissione federale per l'AVS/AI).

Prestazioni complementari AVS/AI

Proposta:

- Le prestazioni complementari quale assistenza individuale, definite dalla legge come diritti soggettivi, saranno di nuovo totalmente a carico dei Cantoni. La Confederazione fissa, durante un periodo transitorio di pochi anni, un minimo unificato.

Risultati:

- 20 Cantoni, 7 partiti (PDC PRD UDC AdI PL AN PSASJ) e 16 organizzazioni approvano la proposta. 5 Cantoni (AR AI GR NE GE), 1 partito (PSS) e 10 organizzazioni (Unione svizzera dei contadini, 3 organizzazioni sindacali e 6 organizzazioni specializzate), come pure la commissione federale dell'AVS/AI, vi si oppongono. Da più parti si suggerisce l'adozione di una legge federale che prescriba prestazioni minime (9 Cantoni: UR SZ SO BS SH GR AG TI JU, 1 partito: PRD e 7 organizzazioni, di cui 3 organizzazioni padronali); certuni auspicano questa soluzione soltanto per un periodo di transizione.

Assicurazione contro le malattie

Proposte:

- Variante I

Mantenimento dell'autonomia cantonale in materia di tariffe.

Assunzione a carico dei Cantoni della metà dei sussidi federali.

La maggioranza della commissione di studio appoggia questa variante che, a lungo termine, meglio preserva il principio federalista in materia di sanità.

Il diritto federale fissa, come per il passato, le prestazioni obbligatorie delle casse malati riconosciute. I Cantoni conservano l'autonomia tariffaria.

All'autonomia dei Cantoni corrisponde una partecipazione accresciuta ai costi dell'assicurazione contro le malattie (ipotesi di lavoro: assunzione da parte dei Cantoni della metà dei sussidi federali che ammontano attualmente a 880 milioni di franchi).

- Variante II

Trasferimento della competenza tariffaria alla Confederazione. Nessuna assunzione, a carico dei Cantoni, dei sussidi federali.

Il diritto federale stabilisce, come in passato, le prestazioni obbligatorie delle casse malati riconosciute. Esso regola, inoltre, per l'essenziale, le tasse per le prestazioni degli ospedali. I sussidi federali all'assicurazione contro le malattie si mantengono nei limiti attuali (vale a dire 880 milioni di franchi).

Risultati:

- 23 Cantoni, 5 partiti, 17 organizzazioni e una commissione federale approvano la variante I. 1 Cantone (SO), 2 partiti (PSS PSASJ) e 13 organizzazioni, di cui 6 associazioni sindacali e il Concordato delle casse malati, preferiscono la variante II. 2 Cantoni (GE JU), 1 partito (PDC) e 2 organizzazioni respingono le due varianti.
- Da più d'una parte si è espresso il desiderio di un'armonizzazione delle tariffe. Alcuni circoli auspicano che la Confederazione sviluppi l'assicurazione maternità.

Case per persone anziane e aiuto alla vecchiaia

Proposte:

- I sussidi dell'AVS per la costruzione, l'ampliamento e il rifacimento delle case per persone anziane saranno soppressi, poiché si tratta di compito cantonale.
- I sussidi dell'AVS per l'aiuto alla vecchiaia saranno limitati alle attività delle istituzioni private riconosciute d'utilità pubblica, che non sono assunte dai Cantoni e dai Comuni.

Risultati:

- Case per persone anziane

La grande maggioranza di quanti si sono pronunciati accetta la proposta della

commissione di studio. Su 64, soltanto 4 Cantoni (UR FR NE GE), 2 partiti (PSS PdL), 5 organizzazioni e la commissione federale per l'AVS/AI si oppongono.

– *Aiuto alla vecchiaia*

Questa proposta viene parimente accettata da una grande maggioranza di quanti si sono pronunciati. 1 Cantone (GE), 1 partito (PdL), 9 organizzazioni e la commissione federale per l'AVS/AI la respingono.

Aiuto ai rifugiati

Proposta:

- La competenza in merito all'aiuto ai rifugiati che risiedono in Svizzera da oltre 5 anni, passa, eccezione fatta di casi particolari, ai Cantoni.

Risultato:

- 19 Cantoni (ZH BE UR SZ OW NW GL BS BL SH AR SG GR AG TG VD VS GE JU), 5 partiti (PDC PRD UDC PL PSASJ) e 10 organizzazioni sono favorevoli alla proposta. Fra loro, 6 Cantoni e 2 organizzazioni, tuttavia, con qualche riserva.
4 Cantoni (LU SZ SO TI), 1 partito (PSS) e 3 organizzazioni (di cui l'Aiuto svizzero ai rifugiati) respingono la proposta.

Promovimento della costruzione di abitazioni

Proposta:

- Il promovimento della costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà, giusta la legge federale del 1974, deve essere ripreso dai Cantoni, parimenti dicasi degli obblighi della Confederazione insorgenti da azioni anteriori. L'incoraggiamento della ricerca, la razionalizzazione della costruzione, come pure la vigilanza sulle pigioni continueranno ad essere a carico della Confederazione.

Risultato:

- La proposta è accettata da una maggioranza dei circoli consultati. Molti tra loro approvano la proposta, ma con certe riserve; alcuni vogliono mantenere l'impegno della Confederazione a favore delle regioni di montagna.
1 Cantone (FR), 1 partito (PSS), 8 organizzazioni (tra le quali 4 associazioni sindacali), come pure la commissione federale per la costruzione di abitazioni, respingono la proposta.

Trasporti

Proposte:

Sono proposte le misure immediate seguenti:

- Presa a carico dei costi di manutenzione delle strade nazionali, in ragione del 90 per cento, da parte della Confederazione, in determinati casi con sussidi supplementari.
- Parità di trattamento dei trasporti pubblici. Partecipazione, per metà, dei Cantoni al disavanzo delle Ferrovie federali svizzere, nella misura in cui lo stesso derivi dal trasporto regionale.

Risultati:

- 18 Cantoni (ZH BE UR SZ GL ZG SO BS BL SH AR AG TG FR VD VS NE JU), 2 partiti (UDC PL) e 4 organizzazioni (Vorort, Unione centrale delle associazioni padronali VFP FFS) vorrebbero in principio che tale settore fosse escluso dal primo pacchetto. 10 organizzazioni ritengono doversi attendere la CGT.
3 Cantoni (LU NW TI) e 2 organizzazioni sono per l'esclusione dal primo pacchetto o desiderano attendere la CGT, soltanto per quanto attiene al settore dei trasporti pubblici.
- *Trasporti pubblici:*
2 Cantoni (SH GR), 1 partito (AdI) e 8 organizzazioni approvano la proposta. 18 Cantoni (LU UR SZ OW NW GL ZG SO BS BL SG AG FR TI VD VS NE GE), 7 partiti (PDC PRD PSS PL PEP AN PSASJ) e 18 organizzazioni si oppongono.
- *Strade nazionali:*
16 Cantoni (ZH BE LU UR SZ OW NW SO BS SH SG GR TI VS NE GE), 5 partiti (PDC PRD PSS PEP PSASJ) e 18 organizzazioni (tra le quali l'ACS e il TCS) approvano la proposta, mentre 3 Cantoni (BL AG VD) e 4 organizzazioni si oppongono.

Caccia e protezione degli uccelli

Proposta:

- Elaborazione di una legge-quadro, nel senso proprio del termine, come variante di una legge dettagliata.

Risultati:

- 21 Cantoni, 5 partiti e 8 organizzazioni accolgono i pareri della commissione di studio. 2 organizzazioni specializzate e un'altra risposta si oppongono.
- Occorre rilevare che relativamente pochi si sono pronunciati in tal proposito, correndo parallelamente la procedura di consultazione su due avamprogetti di legge federale concernenti la fauna selvatica e la caccia.

Perequazione finanziaria

Proposta:

- La commissione di studio proponeva genericamente di compensare l'aggravio più modico che risulterebbe per i Cantoni finanziariamente forti, dalla ripartizione dei compiti, con un rafforzamento della perequazione finanziaria nel quadro delle quote spettanti ai Cantoni dal prodotto dell'imposta per la difesa nazionale. In un rapporto complementare, sono stati sottoposti al Gruppo di contatto diversi modelli concreti.

Risultato:

- 23 Cantoni hanno espresso il desiderio che la perequazione finanziaria venga rafforzata, oppure hanno dichiarato la loro disponibilità in merito.

2 Concezione generale delle prime misure
21 Differenti aspetti
211 Dal punto di vista della politica generale

Il primo obiettivo di una nuova ripartizione dei compiti è il mantenimento e rafforzamento della nostra struttura federativa — con una Confederazione forte, Cantoni e Comuni forti. Parallela a tale obiettivo si aggiunge l'intenzione di conservare il livello attuale delle prestazioni dello Stato e, se necessario, di migliorarlo. Con la soppressione di intersecazioni e di atti amministrativi troppo numerosi, saranno incoraggiati lo spirito d'iniziativa e il senso di responsabilità delle autorità decisionali della Confederazione e dei Cantoni. Le competenze sparse attuali possono anche essere all'origine di lacune, nascoste, nell'adempimento dei compiti. Onde porvi rimedio è necessario ridefinire chiaramente le singole responsabilità.

Per rapporto al cittadino, la nuova ripartizione dei compiti ha dapprima lo scopo di rendere trasparente la suddivisione dei compiti tra Confederazione e Cantoni. Tale trasparenza è indispensabile a un esercizio adeguato dei diritti politici nella Confederazione, nei Cantoni e nei Comuni. Il cittadino sarà così in grado di esercitare maggiore influsso sull'assetto dei compiti pubblici. In pari tempo risultano a lui più evidenti le conseguenze di decisioni popolari. Al rafforzamento dell'ordine federativo segue la speranza che il cittadino e i suoi rappresentanti potranno indirizzare le loro rivendicazioni a quella collettività pubblica che meglio è in grado di soddisfarle.

I Cantoni hanno in ogni tempo adempiuto una quantità sorprendentemente grande — dall'opinione pubblica spesso sottovalutata — dei più molteplici compiti. Ingiustamente le loro prestazioni passano in secondo piano per rapporto a quelle della Confederazione. La Confederazione può più facilmente farsi strada ad esempio attraverso i mass media, che non l'attività quotidiana dei 26 Cantoni e degli oltre 3000 Comuni. Tuttavia, anche se le prestazioni, considerate globalmente, sono assai rilevanti, non possono essere passate in tacere le differenze considerevoli esistenti tra i Cantoni. È questo uno dei motivi principali del trasferimento di nuovi compiti alla Confederazione. Inoltre, nei settori che sono tradizionalmente di competenza dei Cantoni, si notano di più in più interventi e aiuti da parte dello Stato centrale. Benché la necessità di una netta separazione dei compiti federali e cantonali sulla base dell'articolo 3 della Costituzione sia stata riconosciuta, si è andato formando un viluppo sempre più pronunciato dei compiti pubblici fra i tre livelli. Questo fenomeno è dovuto in parte alla natura stessa delle cose. Esso presenta vantaggi e svantaggi. La collaborazione tra Confederazione e Cantoni permette di venire a capo dei compiti dello Stato moderno, nel rispetto del quadro tradizionale di una piccola collettività e nonostante condizioni sociali, tecniche ed economiche mutate. Proprio nel corso degli ultimi anni s'è fatta più forte la richiesta di conservare le strutture decentralizzate, di ampliarle o di crearne di nuove. Lo sviluppo delle competenze può anche portare all'indebolimento del federalismo. Le collettività statuali inferiori attingono le loro leggi e i loro mezzi in misura sempre mag-

giore dalla Confederazione, in modo tale che la loro autonomia ne risulta a lungo termine sostanzialmente diminuita. Il federalismo, principio politico d'organizzazione, perde la propria forza creatrice. I Cantoni possono anche vedersi spogliati della loro posizione e delle loro funzioni. Ove dessero di meno in meno prova di spirito d'iniziativa, essi diverrebbero infine semplici esecutori dei compiti federali e sarebbe vano continuare a qualificarli come Stati anche se, all'apparenza, conservano i tratti distintivi, una costituzione propria, un'organizzazione politica e sovranità in materia fiscale proprie. Sarebbe celebrare una grandezza trapassata.

Occorre impedire un'evoluzione di tal genere. Lo scopo di politica statale, volto al mantenimento e al rafforzamento dell'ordine federativo può di conseguenza anche essere visto nell'ottica di una rivalutazione del ruolo dei Cantoni. L'assetto a tre piani dello Stato federativo adempie una molteplicità di funzioni, rilevanti per l'esistenza e l'evoluzione dello Stato e della società. Il federalismo è elemento di separazione verticale e di equilibrio tra i poteri. I Cantoni e, in primo luogo i Governi cantonali, partecipano alla formazione della volontà federale. Inversamente, la giurisdizione costituzionale della Confederazione porta ancor oggi essenzialmente su le decisioni e gli atti legislativi cantonali.

Le costituzioni cantonali, accanto a qualche modesto diritto emanante dal diritto federale, accordano ai loro cittadini molti più diritti politici di partecipazione di quanto non faccia la Confederazione. La democrazia diretta si attua meglio all'interno di piccole collettività. Il cittadino si trova ad essere qui ben più prossimo alle materie trattate e alle autorità. È nell'ambito dei Cantoni e dei Comuni che s'esercita lo spirito democratico. Si tratta anche di appianare conflitti, di sciogliere crisi e di applicare ed attuare il diritto in contatto diretto con i cittadini.

Lo Stato moderno è confrontato a molte esigenze. Esso ha sempre maggiori difficoltà a trovare, per ogni verso, riconoscimento e sostegno nella realizzazione delle stesse. Lo Stato unitario incontra problemi più gravi che non lo Stato federativo, che può invece suddividere l'arduo compito dell'integrazione su diverse collettività e non è tenuto a risolverlo ovunque in modo assolutamente uguale. L'ordinamento interno dello Stato federativo svizzero è decisamente disponibile nei confronti dell'evoluzione. I Cantoni sono in grado, oggi ancora, specialmente nel settore delle istituzioni politiche, di attuare una serie di soluzioni, senza per questo incontrare opposizione nel diritto federale.

L'ordinamento federativo permette di fare esperimenti in una piccola cerchia, riconosce alle minoranze la possibilità di costituirsi come unità, di partecipare alla vita pubblica e di operare nella stessa. Possono, in tale ambito, essere approntati progressi che torneranno utili al Paese intero, senza che la maggioranza democratica venga accantonata. La nuova ripartizione dei compiti vorrebbe, non da ultimo, offrire una possibilità d'affermazione a questa vitale funzione del federalismo. Questo correrebbe il rischio di atrofizzarsi se i Cantoni non potessero decidere in modo autonomo in settori di compiti sufficientemente estesi. Che cosa avverrà della loro autonomia cantonale se essi si limitassero ad adeguarsi al diritto federale?

Sono attualmente favorevoli le premesse per un ripensamento del contenuto del federalismo. Spesso, per iniziativa della Confederazione e con il suo aiuto, i Cantoni si sono occupati, in passato, di una serie di compiti e di problemi. Il cittadino ha oggi di fronte a sé, a ognuno dei tre livelli, una collettività pubblica più efficace di quanto non lo fosse ancora venti anni fa. Ci riferiamo agli sforzi impressi in materia di protezione delle acque, d'istruzione e di sanità. I Cantoni hanno, in questa fase, attuato più di quanto abbia fatto la Confederazione. Lo Stato centrale si muove attualmente entro un quadro d'ordine politico e finanziario, che occorre riconoscere soprattutto come limiti alla sua espansione, in parte anche all'attuazione e a un nuovo orientamento dei suoi compiti. I Cantoni, per contro, dispongono globalmente di più ampio margine d'azione per il dispiego di iniziative. La Confederazione ha, durante lunghi anni, sostenuto fortemente i Cantoni. Essa si è addossata nuovi compiti e responsabilità, ad esempio in materia di protezione dell'ambiente e di sicurezza sociale che adempirà anche in avvenire e che non può più affidare ad altre istituzioni statali o sociali. La Confederazione deve anche conservare la facoltà di adire alla soluzione — altrimenti non possibile — dei problemi che pone l'avvenire del Paese. Ci riferiamo in merito ai problemi energetici. È di conseguenza tanto più necessario conservare e sviluppare il campo delle funzioni dei Cantoni.

La ripartizione dei compiti nello Stato federativo deve di conseguenza presentare una certa trasparenza e mobilità, ma tuttavia non unilateralmente a favore della Confederazione o dei Cantoni. Dopo i decenni che hanno visto l'aumento dei compiti della Confederazione, occorre ora determinare chiaramente quali siano quelli dei Cantoni. Una via consiste nel completare adeguatamente la portata dei compiti esistenti dei Cantoni, riattivare gli stessi e liberarli da ingerenze non necessarie della Confederazione. Le responsabilità singole di tutte le comunità interessate ne risulteranno più chiaramente definite, e le competenze relative ai compiti e al loro finanziamento portate all'unisono. I punti di frizione si faranno meno numerosi e risulteranno semplificate le procedure decisionali. L'attribuzione di maggiori compiti ai Cantoni rafforzerà la sostanza della loro autonomia: compiti nuovi o potenziati andranno affrontati con idee e mezzi propri. Ci riferiamo in merito non soltanto all'attività dei Governi cantonali, bensì anche alla partecipazione dei parlamenti cantonali e del corpo elettorale.

La nuova ripartizione dei compiti può anche rendersi utile laddove i Cantoni vengono liberati dalla partecipazione all'esecuzione di compiti che sono oggi assunti, giustamente, a pieno dalla Confederazione. I Cantoni potranno d'ora in poi impiegare le forze così liberate nell'adempimento di compiti loro.

Vi sono tuttavia determinati compiti pubblici, per i quali saranno necessarie, in avvenire, una collaborazione e un'interdipendenza più strette tra Confederazione e Cantoni. Si tratterà di impedire interferenze poco razionali e di evitare esborsi amministrativi sproporzionati.

La collaborazione e imbricazione politica ha priorità su quella d'ordine puramente amministrativo. Ne è una prova l'esistenza del Gruppo di contatto dei Cantoni, organo consultivo di tipo federativo; un'altra ancora è

costituita dal tentativo di elaborare una legislazione federale limitata ai principi e di fissare una legge-quadro entro la quale l'autonomia cantonale non avrebbe a soffocare. Per questo motivo la moltitudine di procedure d'autorizzazione e di controllo dovrebbe essere diradata e la rete dei sussidi federali risultare trasparente. Certi ruscelli di sussidi andrebbero prosciugati o fatti confluire per formare fiumi più ampi.

La Confederazione adempie oggi, in molti settori, compiti della più diversa natura che vanno più o meno lontano: di garanzia, di ordine pubblico, di prestazione o di coordinazione. Tali compiti vanno ben oltre la garanzia dei diritti fondamentali, oltre il diritto civile e il diritto penale, oltre la difesa nazionale e gli affari esteri. La funzione principale della Confederazione dovrebbe essere, per tali aspetti, quella di legiferare e non di eseguire o di finanziare l'attività di altre collettività pubbliche o di organizzazioni private. Nella legislazione essa deve tendere al maggiore grado d'unificazione necessario e attuabile e lasciar sussistere il più ampio spazio possibile alla molteplicità.

212 Aspetti di politica finanziaria

212.1

La nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni è in primo luogo un intento di politica generale, non di politica finanziaria. La maggior parte dei compiti pubblici hanno tuttavia un risvolto finanziario di più o meno grande portata, la nuova ripartizione degli stessi, effetti d'ordine finanziario. Una maggiore misura di autonomia dei Cantoni sfocia anche in una più evidente trasparenza ed efficacia delle relazioni finanziarie. In considerazione della situazione delle finanze federali, la ripartizione dei compiti figura, accanto ad altri provvedimenti di risanamento, nel piano finanziario della Confederazione per gli anni 1981-1983 (FF 1980 I 638).

Il piano finanziario prevede che la nuova ripartizione dei compiti dovrebbe alleggerire le spese della Confederazione di circa *200 milioni di franchi a partire dal 1983*. Tale ammontare si riduce di 20 milioni ed è di *180 milioni di franchi*, poiché il programma di risanamento 1980 ha soppresso, a partire dal 1981, i sussidi federali alla costruzione di rifugi privati della protezione civile. Rileviamo che tale provvedimento ha alleviato anche le spese dei Cantoni nell'ordine di circa 40 milioni di franchi (contributi in favore di tali costruzioni).

Prolungando fino al 1983 la riduzione lineare dei sussidi federali, il Parlamento ha accordato alla prima fase della ripartizione dei compiti un ulteriore respiro, poiché le sue *ripercussioni finanziarie* possono aversi a partire dal 1984, senza che venga minacciato il piano finanziario.

Durante i lavori preliminari del presente messaggio erano in discussione varianti che avrebbero portato a un alleviamento delle finanze della Confederazione dell'ordine di 350 milioni di franchi. Le nostre proposte si tengono entro i limiti del piano finanziario e sono così all'origine di un trasfe-

rimento ben più ridotto dell'aggravio finanziario dalla Confederazione ai Cantoni:

- 198 milioni di franchi nell'anno 1984;
- 219 milioni di franchi nell'anno 1985;
- 183 milioni di franchi negli anni 1986/1987.

Di fatto, tali conseguenze costituiscono per i bilanci cantonali, in parte, la continuazione della riduzione lineare dei sussidi federali giusta i provvedimenti di risparmio 1980. Nel 1986 l'alleviamento della Confederazione dell'ordine di 183 milioni di franchi si attuerà soltanto se, nella seconda serie della ripartizione dei compiti, i carichi federali saranno ancora diminuiti di altri 70 milioni di franchi (cfr., per i dettagli, i n. 52 e 53 più oltre). Ove si contrapponga la situazione finanziaria della Confederazione a quella dei Cantoni, l'ammontare globale dei carichi trasferiti sembra molto misurato; esso è stato accettato dai Governi cantonali.

I sussidi federali sono di regola erogati in proporzione alla capacità finanziaria dei destinatari. La soppressione degli stessi tocca i Cantoni finanziariamente deboli in modo più rilevante che non quelli forti. Onde continuare ad assicurare la solidarietà confederale ed onde evitare ingiustizie, occorre rafforzare la perequazione finanziaria intercantonale delle parti cantonali al prodotto dell'imposta per la difesa nazionale. Questo postulato venne chiaramente sostenuto in fase di procedura di consultazione. Esso può d'altra parte attuarsi senza creare un carico suppletivo per la Confederazione. Il definitivo assetto della perequazione finanziaria dipende non da ultimo dalle decisioni che il Parlamento adotterà in merito alla ripartizione dei compiti e all'assicurazione contro le malattie. Per tale motivo ci riserviamo la possibilità di sottoporvi i dati più recenti, a seconda dell'evoluzione della situazione, nel corso dei dibattiti parlamentari, d'intesa con i Governi cantonali e con la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze. Con il presente messaggio proponiamo tuttavia già un disegno di legge relativo al rafforzamento della perequazione finanziaria. Tenuto conto della situazione attuale e delle proposte concernenti la nuova ripartizione la parte del prodotto dell'imposta per la difesa nazionale passerebbe, giusta tale progetto, dal 7,5 al 13 per cento come *ordine di grandezza*, 3 per cento dei quali attribuiti a un fondo di riserva speciale (cfr., in proposito, il n. 6).

212.2

Che cosa avverrà della soppressione provvisoria (sino alla fine del 1985) della quota dei Cantoni al provento netto della Regia degli alcool, fatta eccezione della «decima dell'alcool», e al prodotto netto delle tasse di bollo. Giusta il mandato figurante negli articoli 14 e 15 delle disposizioni transitorie della Costituzione federale, tale questione deve essere risolta nel quadro della prima serie della nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni.

Le prospettive delle finanze federali non sono migliorate, dopo la pubblicazione del piano finanziario 1981-1983, in modo tale da poter rispondere

positivamente al desiderio dei Cantoni di restituire loro le quote pertoccanti agli stessi, senza gravi conseguenze per il risanamento delle finanze federali. Mentre i Cantoni devono tenere conto a partire dal 1981, nei loro preventivi, di tale diminuzione d'entrate, la Confederazione, ritornando al regime anteriore con la reintroduzione delle due quote dei Cantoni, vedrebbe il suo carico aumentare, nel 1986, di circa 290 milioni di franchi (per le quote cantonali, cfr. n. 7).

212.3

Da più d'una parte è stato chiesto l'aumento delle *quote cantonali al prodotto netto dell'imposta per la difesa nazionale*: tale operazione non sarebbe tuttavia possibile nel momento attuale. L'imposta per la difesa nazionale è oggi una delle colonne portanti delle finanze federali. Prima di indebolirla occorre reperire un'altra fonte che assicuri nuove entrate alla Confederazione, oppure trasferire ai Cantoni compiti in misura maggiore di quella sin qui proposta. Tuttavia non esiste per ora nessun progetto attuabile, né per l'una né per l'altra di tali due soluzioni. Per contro la perequazione finanziaria nell'ambito delle esistenti quote cantonali al prodotto dell'imposta per la difesa nazionale (30%) può essere rafforzata senza ulteriore aggravio per la Confederazione.

212.4

L'*armonizzazione fiscale* interessa sia la ripartizione dei compiti, sia la perequazione finanziaria. Non figura nel presente messaggio il disegno di legge sull'armonizzazione delle imposte dirette dei Cantoni e dei Comuni. Questo progetto legislativo molto importante sarà presentato ancora nel corso della presente legislatura.

213 Risultati della procedura di consultazione

I risultati della procedura di consultazione hanno confermato la validità dell'idea conduttrice e in gran parte anche delle proposte concrete. Soprattutto le risposte dei Governi cantonali hanno rilevato come esistono pareri ben chiari in merito al senso e alla portata di una riforma dell'ordinamento federativo. I partiti politici, invece, non hanno tutti la stessa concezione del federalismo; le divergenze concernono soprattutto l'importanza rispettiva degli obiettivi di una nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni, senza che gli obiettivi come tali siano oggetto di contestazione. Fra i criteri di una nuova ripartizione, quello della sussidiarietà è quello generalmente approvato.

Considerati i risultati della procedura di consultazione, la maggior parte delle misure possono essere attuate nella forma che esse avevano al momento d'essere inviate in procedura di consultazione. In materia di borse di

studio e di prestazioni complementari AVS/AI, si è tenuto conto in modo particolare della necessità di mantenere le prestazioni dello Stato.

Per quanto attiene ai *trasporti*, ricordiamo che in sede di procedura di consultazione, la proposta di trasferire alla Confederazione l'onere della manutenzione delle strade nazionali era stata favorevolmente accolta. Per contro le risposte sono risultate scettiche per rapporto a una partecipazione dei Cantoni a una metà del disavanzo del traffico regionale delle Ferrovie federali svizzere (FFS). Due fattori, soprattutto, impediscono l'attuazione rapida della proposta: da una parte l'introduzione di una contabilità separata per le linee che potrà avvenire soltanto a metà degli anni ottanta; dall'altra, la carenza di una concezione precisa in merito alla partecipazione dei Cantoni alla gestione. La ripartizione dei compiti nel settore dei trasporti venne in seguito tolta dal primo pacchetto di misure. Essa costituisce un capitolo importante del *«Messaggio concernente le basi costituzionali per una politica globale e coordinata dei trasporti»*. La questione dell'indennizzo per le prestazioni in favore dell'economia generale nel trasporto regionale sarà discussa in relazione al *messaggio*, rielaborato, *sul mandato di prestazioni 1982 alle Ferrovie federali svizzere* (FF 1981 II 453). La ripartizione dei compiti assumerà un rilievo centrale nell'attuazione di una politica globale dei trasporti.

Rinviate alla seconda serie delle misure sono state le proposte concernenti la nuova ripartizione dei compiti in materia di *assicurazione per l'invalidità*. Ci riserviamo così la possibilità di scegliere la soluzione più adatta alle particolarità di questo tipo d'assicurazione e che meglio rispetti la diversità delle sue funzioni. La variante I, inoltre, che ha ottenuto, in sede di consultazione, maggiore consenso della variante II, presuppone miglioramenti più importanti d'ordine organizzativo, che sono tuttavia di meno rapida attuazione di altre misure nel quadro della prima serie.

214 Aspetti temporali

Le misure della nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni dovrebbero in principio essere attuate contemporaneamente, nel 1984. Onde assicurare una transizione armonica e non sovraccaricare i Cantoni, prevediamo un periodo d'adattamento più lungo, vale a dire sino alla fine del 1985, per i sussidi di gestione nel settore dell'*esecuzione delle pene e delle misure* e per i sussidi in favore delle spese dei Cantoni per le *borse di studio*. Per quanto concerne le *case per persone anziane*, la riduzione dell'aiuto federale avverrà pure progressivamente. Infine, per quanto concerne la revisione dell'assicurazione per l'invalidità, abbiamo già rilevato che la stessa ha dovuto essere rinviata alla seconda serie (cfr. n. 213).

215 Gruppo di contatto dei Cantoni

Nelle sedute del 17 ottobre 1980, 25 maggio e 3 settembre 1981, il Gruppo di contatto dei Cantoni ha discusso la concezione globale di questa prima serie. Il Gruppo ha approvato i risultati sia per rapporto all'insieme, sia in merito a ciascuna delle sue parti.

22 Contenuto, forma e procedura

221 Contenuto

221.1

Con il presente messaggio, proponiamo misure per una nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni nei settori seguenti:

- esecuzione delle pene e delle misure;
- protezione civile;
- scuole pubbliche;
- borse di studio (nuovo termine: sussidi all'istruzione);
- ginnastica e sport;
- sanità;
- assicurazione per la vecchiaia e i superstiti, case per persone anziane;
- prestazioni complementari AVS/AI;
- aiuto ai rifugiati;
- promovimento della costruzione di abitazioni;
- perequazione finanziaria.

Quanto all'*assicurazione contro le malattie*, una revisione parziale conforme agli obiettivi della nuova ripartizione dei compiti, sarà presentata in un messaggio separato (cfr. n. 231). Nello stesso senso vanno i lavori preparatori di una *legge federale sulla fauna selvatica e la caccia* (cfr. n. 232).

Le proposte che concernono l'*insegnamento nelle scuole d'economia domestica* e la *conservazione dei monumenti storici* entrano nella competenza legislativa del Consiglio federale (cfr. n. 233 e 234).

221.2

Oggetto del messaggio è inoltre — come ci domandano i provvedimenti di risparmio 1980 — la questione, che riguarda la sorte d'ordine soprattutto finanziario, delle *parti dei Cantoni ai proventi netti della Regia federale degli alcool* (ad eccezione della «decima dell'alcool») e quella delle *quote dei Cantoni al prodotto netto delle tasse di bollo*.

222.1

Oltre ad alcune revisioni soltanto di leggi, vi proponiamo una serie di revisioni costituzionali e delle relative leggi d'esecuzione.

Presentando un simile complesso di misure, attuato in una *procedura legislativa in fase unica*, per la Costituzione e per le leggi, rispettiamo l'obiettivo politico dell'operazione: realizzare, simultaneamente in una serie di diversi settori di compiti, una ripartizione che s'impronti agli stessi intenti.

Tale procedura, che consiste a trattare in pari tempo una revisione costituzionale e la relativa revisione legislativa di una stessa materia, non corrisponde alla pratica usuale in tale campo. La procedura corrente di due fasi successive (revisione della Costituzione e in seguito revisione della legge) non è regola costituzionale imperativa. Se ragioni obiettive — come è il caso presentemente — e il fattore tempo lo esigono, è eccezionalmente possibile, nella *fase preparatoria e nella procedura parlamentare*, trattare insieme, in un'unica fase, la revisione della Costituzione e quella della legge.

Dopo che il Parlamento avrà licenziato e il diritto costituzionale e la legge d'esecuzione relativa, la procedura dovrà essere nuovamente scissa, in considerazione dei diritti del popolo e dei Cantoni. Ciò significa che occorre procedere dapprima alla votazione chiesta dal referendum costituzionale obbligatorio. Soltanto dopo accettazione del relativo decreto federale da parte del popolo e dei Cantoni, verrà pubblicata la legge nel Foglio federale e da tale momento comincerà a decorrere il termine referendario. Per il caso la revisione costituzionale dovesse venire respinta, le disposizioni transitorie, contenute nella legge corrispondente, provvedono a far sì che quest'ultima abbia senz'altro a divenire caduca.

Modificazioni della Costituzione federale entrano in vigore con l'accettazione da parte del popolo e dei Cantoni, salvo disposizione contraria esplicita. Onde assicurare la realizzazione simultanea delle misure di rango costituzionale e di quelle di rango legislativo, abbiamo dovuto prevedere una disposizione transitoria nei decreti federali che modificano la Costituzione, giusta la quale spetta al Consiglio federale decidere la data dell'entrata in vigore degli stessi.

222.2

Occorre inoltre rispettare determinati principi in materia di legislazione:

La *gerarchia delle norme*, che riconosce alla Costituzione rango superiore di quello della legge, vuole che si abbia a tenere separati disegni costituzionali e disegni legislativi relativi alla stessa materia.

Principio dell'unità della materia: nel nostro messaggio, tale è la molteplicità della materia che l'unità dell'obiettivo politico, costituito dalla nuova ripartizione dei compiti, basta soltanto in modo imperfetto a stabilire un rapporto intrinseco tra le varie proposte. Per tale motivo, la maggior parte

delle misure legislative dello stesso rango viene presentata in progetti separati. Soltanto le misure che formano un complesso compatto sono riunite in un progetto unico (scuole pubbliche, sanità e assicurazione per la vecchiaia e i superstiti).

222.3

In tal senso, il messaggio contiene proposte relative a 6 misure di rango costituzionale e legislativo e 7 soltanto di rango legislativo.

Costituzione e legge

- Scuole pubbliche (art. 27^{bis} Cost.).
- Sussidi all'istruzione (art. 27^{quater}, art. 16 disp. trans. Cost.).
- Sussidi in materia di sanità (art. 69^{bis} cpv. 2 Cost.).
- Promovimento della costruzione di abitazioni (art. 34^{sexies}, art. 17 disp. trans. Cost.).
- Quota dei Cantoni al prodotto delle tasse di bollo (art. 41^{bis} cpv. 1 lett. a, art. 14 disp. trans. Cost.).
- Quota dei Cantoni al prodotto netto dell'imposizione fiscale delle bevande distillate (art. 32^{bis} cpv. 9, art. 15 disp. trans. Cost.).

Leggi

- Esecuzione delle pene e delle misure.
- Protezione civile.
- Ginnastica e Sport.
- AVS / case per persone anziane.
- Prestazioni complementari AVS/AI.
- Aiuto ai rifugiati.
- Perequazione finanziaria.

In totale sono presentati diciannove disegni distinti, sia di revisione della Costituzione, sia di modificazioni di leggi.

Il numero relativamente importante di revisioni costituzionali è dovuto essenzialmente alla struttura non unitaria della Costituzione attualmente in vigore. Rileviamo inoltre che la densità normativa elevata delle disposizioni costituzionali recenti crea difficoltà all'attuazione di una nuova ripartizione dei compiti. Infine, il fatto del nesso tra ripartizione dei compiti e quote dei Cantoni di determinate risorse federali contribuisce ad aumentare ancora il numero delle revisioni costituzionali.

L'assicurazione malattia costituisce un elemento importante di una nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni. Abbiamo di conseguenza deciso di coordinare la revisione della legge con i lavori della nuova ripartizione. Proponiamo una maggiore partecipazione dei Cantoni all'assicurazione malattia. Tale progetto corrisponde alla variante I delle proposte della commissione. Poiché tuttavia la revisione parziale dell'assicurazione malattia concerne anche questioni non attinenti alla ripartizione dei compiti, la stessa è stata presentata come progetto distinto (cfr. FF 1981 II. 1057). La maggiore partecipazione dei Cantoni al finanziamento dell'assicurazione malattia è, sul piano giuridico e finanziario, una contropartita della soppressione del contributo cantonale al finanziamento dell'AVS, misura proposta nel presente messaggio. Inversamente i Cantoni dovranno partecipare all'assicurazione malattia soltanto se saranno, nel quadro della nuova ripartizione, adeguatamente alleviati dal carico finanziario. Il presente messaggio tiene di conseguenza conto delle ripercussioni finanziarie del nuovo ordinamento in materia di assicurazione malattia. Rileviamo inoltre che nella partecipazione dei Cantoni al finanziamento di questa assicurazione è insito un importante motivo per il rafforzamento della perequazione finanziaria a favore dei Cantoni finanziariamente più deboli. Vi è dunque legame materiale e temporale fra il presente messaggio e quello dell'assicurazione malattia.

La soluzione proposta in materia d'assicurazione malattia tiene conto della competenza dei Cantoni in materia di sanità e di politica ospedaliera. Mentre l'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti è oggi quasi interamente regolata e gestita dalla Confederazione, l'assicurazione malattia presenta un carattere fortemente federalista e in rapporto più stretto con compiti cantonali. Inoltre, una maggiore partecipazione dei Cantoni all'assicurazione malattia rende evidente i compiti importanti spettanti agli stessi anche nel campo della sicurezza sociale. Una maggiore partecipazione dei Cantoni all'assicurazione malattia rappresenta anche un contrappeso all'evoluzione delle prestazioni obbligatorie in questa assicurazione; ciò tende a liberare i Cantoni da compiti e da esborsi in altri settori, in particolare in quelli della sanità e dell'assistenza pubblica. La partecipazione finanziaria dei Cantoni all'assicurazione malattia è giustificata anche da un altro fatto: in ragione della loro competenza nel campo della sanità e tenuto conto della riorganizzazione della loro autonomia tariffaria, prevista dalla revisione parziale dell'assicurazione contro le malattie, i Cantoni esercitano un influsso considerevole sui costi dell'assicurazione malattia e, di conseguenza, sull'ammontare del contributo dei poteri pubblici alle casse malati.

L'aumento dei costi di degenza è dovuto spesso a cause oggettive come pure a una trasformazione delle abitudini sociali, per esempio al miglioramento delle condizioni di lavoro negli ospedali. Vi sono tuttavia possibilità per contenere meglio i costi e anche abbassarli. La partecipazione finanziaria accresciuta dei Cantoni ha un duplice scopo: da una parte impedire il trasferi-

mento ingiustificato dei costi a carico degli assicurati e dall'altra incitare tutti gli organi competenti a fornire uno sforzo atto a indicare i costi della sanità, e in primo luogo quelli degli ospedali, ma anche quelli del trattamento ambulatorio, sui quali i Cantoni esercitano la vigilanza tariffaria.

232 Fauna selvatica e caccia

Il Dipartimento federale dell'interno sta approntando un disegno di legge sulla fauna selvatica e la caccia che deve sostituire la legge federale del 10 giugno 1925 su la caccia e la protezione degli uccelli (RS 922.0). È già stata attuata la procedura di consultazione su due avamprogetti. Il secondo era quello di una legge-quadro ridotta, come l'aveva proposta la commissione di studio per la ripartizione dei compiti.

I lavori preparatori vengono continuati. Prevediamo una legge-quadro che meglio corrisponda alle esigenze, fatte valere in sede di procedura di consultazione, dai Cantoni e dalle associazioni e che tenga conto della struttura federativa. Eventuali conseguenze d'ordine finanziario, per altro minime, non sono prese in considerazione nel presente messaggio.

233 Insegnamento dell'economia domestica

La proposta di affidare ai Cantoni la competenza esclusiva in merito all'insegnamento dell'economia domestica nelle scuole pubbliche e di perfezionamento, può attuarsi con la revisione dell'ordinanza relativa del 16 gennaio 1974 (RS 915.2). Lo stesso vale per la formazione del personale insegnante le materie dell'economia domestica. Verranno inoltre a cadere le disposizioni legislative federali concernenti i corsi di economia domestica per adulti, come pure le misure d'incoraggiamento relative. Le ripercussioni finanziarie che sono importanti, sono prese in considerazione nel presente messaggio.

La questione dei corsi di perfezionamento sarà trattata in relazione alla formazione professionale, nel quadro della seconda fase della nuova ripartizione.

234 Conservazione dei monumenti storici

Come è stato proposto, i Cantoni dovranno essere meglio associati alla procedura di concessione dei sussidi. Il Dipartimento federale dell'interno ne ha tenuto conto nelle «Direttive concernenti i sussidi in materia di protezione della natura e del paesaggio, compresa la conservazione dei monumenti storici». L'impegno della Confederazione in materia di conservazione dei monumenti storici sarà del resto trattato anche nella seconda fase, in quanto presenta aspetti del promovimento culturale.

Conformemente agli obiettivi di questa riforma federalista, l'attuazione delle prime misure compete ai Cantoni e ai Comuni che hanno la possibilità di ricorrere alla cooperazione intercantonale. A tale scopo, il Gruppo di contatto, offrendo ai Governi cantionali l'occasione di collaborare, sin dall'inizio, alla nuova ripartizione, ha creato un clima favorevole a tale cooperazione. Sarà così possibile attuare le misure in termini relativamente brevi, in principio per l'anno 1984.

Nella maggior parte dei casi la realizzazione non dovrebbe porre problemi particolari ai Cantoni e ai Comuni, anche se esse hanno ripercussioni sulle loro legislazioni e sulle loro finanze. Vi è tuttavia un certo numero di settori per i quali occorrerà garantire in modo specialmente accurato il passaggio da un diritto all'altro, nell'interesse dell'esecuzione dei compiti:

È il caso, segnatamente, in materia di *esecuzione delle pene*. In questo campo è necessaria una collaborazione intercantonale per poter sopportare le spese relative alle case d'educazione per bambini e adolescenti. Il collocamento avviene infatti spesso al di là delle frontiere cantionali. La forma di questa collaborazione viene definita dai Cantoni. A tal'uopo, la Conferenza dei capi dei dipartimenti cantionali di giustizia e polizia ha creato una commissione, incaricata di approntare le basi necessarie di tale collaborazione nella Svizzera tedesca. Tra i Cantoni romandi esiste già una convenzione amministrativa che regola le questioni finanziarie. Per facilitare il trasferimento delle responsabilità, la Confederazione continuerà a versare sussidi per le spese d'esercizio sino alla fine dell'anno 1985.

Analogamente avviene per i *sussidi all'istruzione dei Cantoni*. Soprattutto onde tener conto della situazione dei Cantoni finanziariamente deboli, i sussidi per le prestazioni cantionali saranno versati sino a fine 1985.

Quanto ai sussidi federali per la costruzione di *case per persone anziane*, questi saranno ancora versati durante un periodo di transizione, affinché ogni Cantone possa usufruire di tale aiuto iniziale. La Confederazione si disimpegnerà soltanto progressivamente dai propri obblighi in questo campo.

Una chiara ripartizione dei compiti in materia di *promovimento della costruzione di abitazioni* inciterà Cantoni e città ad adottare in misura maggiore, provvedimenti propri, soprattutto negli agglomerati con penuria di alloggi. La Confederazione fornirà la propria prestazione a questa politica, con un assetto migliore della protezione dei locatari. I disegni di decreto federale relativo alla protezione dei locatari contro gli abusi in materia di pigioni e di altre pretese (art. 34^{septies} cpv. 2 Cost.) e alle disposizioni corrispondenti del diritto delle pigioni e dei noli sono stati inviati in procedura di consultazione. Per ora sarà prorogata di cinque anni (FF 1981 II 205 segg.) la validità del decreto federale concernente provvedimenti contro gli abusi in materia di locazione, valido sino alla fine del 1982.

Nel corso degli ultimi anni è stato chiesto, in diversi Cantoni, un riesame della ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni. Tali interventi riflettono il malessere per la compenetrazione sempre più densa delle competenze cantonali e comunali e, d'altra parte, il timore che i Comuni abbiano a perdere l'autonomia comunale. Sono attualmente in atto, in tali Cantoni, gli sforzi necessari a rendere più chiari i rapporti tra Cantone e Comuni e a ridare nuovo vigore ad entrambe le istanze, ciascuna nei settori dei propri compiti. Tali riforme sono di competenza dei Cantoni; nell'ottica della nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni, esse sono senz'altro benvenute.

Numero, portata e oggetto variano da Cantone a Cantone.

I Cantoni del Giura e d'Argovia si sono dati una nuova Costituzione. Nei Cantoni di Glarona, Soletta, Basilea-Campagna, Turgovia e Ticino, sono in atto progetti già avanzati relativi alla revisione della Carta fondamentale. Il Parlamento del Cantone d'Uri ha recentemente pure deciso di approntare una revisione totale. La ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni costituisce una componente importante di tali lavori. In numerosi Cantoni (ZH BE LU NW ZG FR SO BL SH SG AG VD) si è tentato, con interventi, proposte, in certi casi con disegni concreti, di operare una separazione più chiara delle competenze politiche e finanziarie in diversi settori di compiti, segnatamente nell'insegnamento primario, nelle cure mediche nei Comuni e nelle costruzioni pubbliche.

Infine, diversi Cantoni cercano, con una perequazione finanziaria indiretta, di rendere più efficace il sistema di sovvenzioni e di assicurare nuovo vigore ai Comuni. Il potere decisionale dei Comuni dovrebbe riuscire consolidato e il Cantone alleviato.

3 Seconda fase della nuova ripartizione dei compiti

La commissione di studio sta elaborando proposte per una seconda fase della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni. Il collegamento con i Cantoni è come finora assicurato dal gruppo di contatto dei Cantoni.

Il pertinente rapporto commissionale dovrebbe essere pronto nel corso del primo semestre del 1982. Le nuove proposte saranno attuate — dopo una nuova procedura di consultazione — durante la prossima legislatura.

La seconda fase concernerà soprattutto i seguenti campi: *scuole secondarie, università, formazione professionale, cultura, protezione della natura, difesa nazionale, assicurazione invalidità, protezione qualitativa delle acque, costruzioni fluviali, pesca, agricoltura, economia forestale, politica strutturale settoriale e regionale.*

Sulla scorta delle esperienze teoriche e pratiche compiute, potranno inoltre essere elaborate direttive per la strutturazione dell'ordinamento federalistico.

4 Le singole misure

4.01 Esecuzione delle pene e delle misure

4.01.1 Cenni generali

Secondo l'articolo 64^{bis} della Costituzione federale, l'esecuzione penale è compito dei Cantoni. La loro libertà d'azione è tuttavia limitata da principi generali, in particolare dai diritti fondamentali protetti dalla Costituzione federale e dalle garanzie sancite dalla Convenzione europea sui diritti dell'uomo e dalla Risoluzione del Consiglio d'Europa sulle regole minime per il trattamento dei detenuti. Inoltre, la Confederazione ha fatto uso della sua competenza per stabilire alcuni principi propri all'esecuzione penale. Questi figurano nel Codice penale e nella relativa ordinanza I e sono essenziali per l'attuazione pratica del diritto penale materiale. Non occorre dunque modificare le basi dell'attuale ripartizione delle competenze. La Confederazione dovrà tuttavia lasciare ai Cantoni quanta più libertà possibile nell'esecuzione delle pene e delle misure, in particolar modo nella gestione degli stabilimenti penitenziari e delle case di educazione.

Lo stesso articolo 64^{bis} della Costituzione federale prevede al suo capoverso 3 che la Confederazione può «concedere ai Cantoni dei sussidi per la costruzione di stabilimenti penitenziari, di case di lavoro e di correzione nonché per i miglioramenti da apportarsi nel dominio dell'esecuzione delle pene» e «dare il suo concorso ad istituzioni che abbiano per scopo la protezione dell'infanzia abbandonata». In base alla legge del 6 ottobre 1966 sui sussidi federali agli stabilimenti penitenziari e alle case d'educazione (RS 341) e alla relativa ordinanza del 14 febbraio 1973 (RS 341.I), la Confederazione accorda attualmente i seguenti sussidi:

- a. Per la *costruzione e l'ampliamento* di stabilimenti penitenziari e di case d'educazione.

Questi sussidi coprono generalmente il 40 per cento dei costi di costruzione riconosciuti; per le case d'educazione previste agli articoli 93^{ter} e 100^{bis} del Codice penale essi ammontano al 60 per cento. L'aliquota è aumentata rispettivamente fino al 50 per cento e al 70 per cento se sussiste una carenza di posti presumibilmente durevole e grave alla quale non può essere ovviato, per motivi linguistici o geografici, ricorrendo ad altri stabilimenti o case d'educazione.

Vi sono attualmente circa 300 stabilimenti e case d'educazione che possono richiedere questi sussidi. Dal 1977 al 1979, la Confederazione ha erogato a questo titolo in media 23 milioni di franchi all'anno.

- b. Per le *spese d'esercizio* di case d'educazione per fanciulli e adolescenti e di case d'educazione al lavoro per giovani adulti.

Questi sussidi variano in funzione delle spese speciali causate dalle misure educative. A seconda del grado di formazione del personale, essi ammontano al 30 per cento o al 50 per cento delle spese per il personale specializzato che si consacra alla terapia, formazione o educazione. I sussidi coprono inoltre il 30 per cento delle spese sopportate per la formazione del personale e di quelle per il materiale ausiliario usato

nella terapia, formazione o educazione. A ciò si aggiunge ancora un premio versato per ricompensare equipaggiamenti o provvedimenti particolarmente meritevoli.

Vi sono attualmente circa 170 case d'educazione che possono richiedere questi sussidi. Dal 1977 al 1979, la Confederazione ha erogato a questo titolo in media 30 milioni di franchi all'anno.

- c. Per la *formazione professionale* e il *perfezionamento* del personale che si occupa dell'esecuzione delle pene e delle misure.

Questi sussidi coprono fino all'80 per cento delle spese per il corpo insegnante dei centri di formazione riconosciuti dalla Confederazione. Le spese per altri corsi riconosciuti possono essere coperte fino al 100 per cento e quelle per il materiale didattico fino all'80 per cento. Vi sono attualmente circa 15 scuole per educatori e assistenti sociali, il Centro svizzero per la formazione del personale penitenziario e una decina di organizzatori di corsi di specializzazione che possono richiedere questi sussidi. Dal 1977 al 1979, la Confederazione ha erogato a questo titolo in media 1,3 milioni di franchi all'anno.

- d. *Totale dei sussidi*

Dal 1977 al 1979 la Confederazione ha erogato in media circa 54 milioni di franchi all'anno.

4.01.2 Nuova ripartizione

4.01.21 Principi

Mentre l'attuale ripartizione delle competenze per la regolamentazione e la messa in atto dell'esecuzione penale rimane invariata, le prestazioni finanziarie della Confederazione devono invece essere allestite in modo più conforme a questa ripartizione. Con la soppressione dei sussidi d'esercizio e di formazione, finora soggetti a condizioni e oneri, anche l'influenza che la Confederazione esercita sul normale andamento degli stabilimenti penitenziari è destinata a cessare. La responsabilità dei Cantoni per l'esecuzione penale sarà così rinforzata. D'altra parte, la Confederazione intende incoraggiare i Cantoni sovvenzionando lo sviluppo e le riforme in questo settore.

La nuova legge prevede perciò d'introdurre sussidi per progetti sperimentali e di conservare sussidi di costruzione. Il nuovo criterio per la concessione dei sussidi di costruzione sarà dunque quello dell'attuazione di un miglioramento nel senso della legge. La presenza della Confederazione nell'esecuzione penale — giuridicamente indispensabile sia dal punto di vista teorico che politico — viene così salvaguardata, pur modificandone la portata: la funzione principale dei sussidi non è più quella di alleggerire i Cantoni dell'onere finanziario derivante dall'esecuzione del diritto federale. D'ora in poi, essi saranno invece concessi soprattutto a titolo d'incoraggiamento. La nuova regolamentazione dei sussidi e la procedura per la loro attribuzione sono allestite in modo che la Confederazione non partecipi più alle spese correnti e che le sue prestazioni economiche d'incoraggiamento non siano elargite senza consultare i Cantoni.

La soppressione di sussidi attualmente concessi è inoltre motivata dalle seguenti considerazioni:

a. *Soppressione dei sussidi d'esercizio destinati a case d'educazione per fanciulli e adolescenti e a case d'educazione al lavoro per giovani adulti*

Anche per questi stabilimenti, le spese d'esercizio devono essere di nuovo sopportate interamente dai Cantoni. Infatti, le misure educative in genere sono senz'altro da considerare come un elemento dell'assistenza cantonale. A causa della specializzazione dei differenti istituti, succede però spesso che fanciulli e adolescenti debbano trovar posto in un Cantone diverso da quello che ha pronunciato la misura educativa. Tale fatto parlerebbe piuttosto contro la soppressione dei sussidi, ma un concordato intercantonale attualmente in preparazione prevederà appunto una soluzione a questo problema e assicurerà il finanziamento delle case d'educazione da parte dei Cantoni.

b. *Soppressione dei sussidi di formazione*

Per giungere ad una netta separazione delle competenze, si sarebbe anche potuto trattare di questo settore assieme alla formazione professionale in generale, essenzialmente disciplinata dal diritto federale. Ma le spese di formazione del personale penitenziario possono altresì essere considerate come componenti del costo dell'esecuzione penale. La proposta di sopprimere l'aiuto finanziario della Confederazione al Centro di formazione per il personale penitenziario è dunque giustificata anche in questo contesto. Per quanto concerne altri istituti di formazione (scuole per assistenti sociali e per educatori), la soppressione dei sussidi è a maggior ragione giustificata dall'affinità delle loro attività con compiti tipicamente cantonali, quali l'insegnamento, la sanità e l'assistenza individuale. Quanto ai sussidi attualmente accordati ai singoli corsi di perfezionamento, essi non sono altro che contributi di poco conto, facilmente eliminabili.

4.01.22 Necessità di una revisione totale della legge sui sussidi

Le modifiche da apportare alla legge sui sussidi e alla relativa ordinanza per realizzare le nostre proposte, potrebbero ridursi a due emendamenti: l'abrogazione delle disposizioni concernenti i sussidi d'esercizio e di formazione e l'introduzione dei nuovi articoli sul sovvenzionamento dei progetti sperimentali. Abbiamo tuttavia preferito auspicare una revisione totale della legge per i seguenti motivi:

- a. una revisione soltanto parziale sarebbe insoddisfacente dal punto di vista formale, soprattutto per l'ordinanza, dato che il campo d'applicazione e le condizioni per i sussidi di costruzione devono essere ristrutturati.
- b. Diverse disposizioni, che normalmente dovrebbero figurare nella legge, sono previste solo al livello dell'ordinanza o delle direttive dell'Ufficio federale di giustizia. È auspicabile colmare questa lacuna.
- c. L'applicazione concreta della legge attuale ha rilevato lacune in diverse

basi legali, che hanno intralciato la piena efficacia dei sussidi federali. Anche questi difetti devono essere corretti, ciò che in alcuni casi comporta l'introduzione di nuove disposizioni nella legge.

- d. La soppressione dei sussidi d'esercizio e di formazione e l'introduzione di quelli per progetti sperimentali modificano profondamente lo scopo dei sussidi federali e quindi anche il compito della Confederazione nell'ambito dell'esecuzione penale. Anche questa nuova concezione deve trovare la sua espressione nella legge.

4.01.3 Legge

Il primo articolo della nuova legge ne annuncia lo scopo fondamentale, ciò che invece non figura nell'attuale legge sui sussidi federali. Alla lettera a, questa disposizione stabilisce che, nel campo delle sanzioni privative di libertà, i sussidi dovranno in particolare contribuire a prevenire gli effetti negativi della privazione di libertà e a facilitare l'integrazione sociale dei detenuti. Per quanto riguarda le misure, penali o civili, previste per i minorenni, lo scopo principale dei sussidi è la prevenzione della recidiva. A questi principi ci si dovrà attenere anche per il finanziamento del programma di cui alla lettera b.

In materia di *sussidi di costruzione*, si propongono le seguenti modifiche:

- a. Il campo d'applicazione viene ristretto (art. 2). Normalmente, questi sussidi verranno d'ora in poi concessi solo a stabilimenti specializzati nel settore penale. Dovranno quindi rinunciare ai sussidi federali le case d'educazione che ospitano solo un piccolo numero di fanciulli e adolescenti condannati penalmente. Inoltre, il minimo delle spese di costruzione da prendere in considerazione sarà di 500 000 franchi e non più di 10 000 franchi.
- b. Per conferire ai sussidi un'efficacia ottimale, le condizioni per la loro concessione vengono precisate (art. 3).
- c. È prevista un'unica aliquota di sussidio del 50 per cento (art. 4), ciò che corrisponde alla media delle aliquote praticate finora. Il calcolo dei sussidi verrà così semplificato.

Secondo l'articolo 5 capoverso 1, la Confederazione può *sussidiare la sperimentazione e lo sviluppo di nuovi metodi e concezioni* (progetti sperimentali). Verranno così incoraggiati sia la preparazione, l'esecuzione e la valutazione di questi progetti sia lo sviluppo teorico di nuove concezioni. Mentre i Cantoni dovranno sopportare tutte le spese d'esercizio dell'infrastruttura penitenziaria, comprese quelle per la formazione del personale specializzato, la Confederazione fornirà le basi finanziarie per il futuro sviluppo dell'esecuzione penale. Basandosi sull'articolo 64^{bis} capoverso 3, della Costituzione federale, la Confederazione intende favorire in modo particolare la sperimentazione di nuove forme d'esecuzione penale, non contemplate dalla legge, come espressamente previsto dall'articolo 397^{bis} capoverso 4 del Codice penale.

Questi sussidi si distinguono da quelli d'esercizio, destinati a scomparire, grazie alle seguenti caratteristiche principali (art. 5-7):

- a. Il loro campo d'applicazione coinvolge tutti gli stabilimenti penitenziari, conformemente all'articolo 1.
- b. Essi verranno concessi soltanto nei limiti dei crediti disponibili e per una durata di cinque anni al massimo per ogni esperimento.
- c. Affinché i risultati dell'esperienza non vadano persi, i progetti sussidiati devono sempre prevedere una valutazione finale.

Le *disposizioni comuni* sui sussidi di costruzione e di progetti sperimentali (art. 8 e 9) corrispondono alle prescrizioni in vigore e alla prassi attuale.

Riguardo all'*organizzazione* e alla *procedura*, la legge attuale è modificata come segue (art. 10-13):

- a. La procedura è semplificata: le richieste di sussidi sono inoltrate tramite l'autorità cantonale competente in ogni singolo caso e non più tramite l'Ufficio cantonale di collegamento.
- b. I Cantoni acquisiscono maggiori responsabilità: le autorità cantonali competenti possono dare un preavviso sulle domande di sussidi (salvo nel caso dell'art. 10 cpv. 2 ultima frase); per i sussidi di costruzione esse dispongono di un vero e proprio diritto di veto (art. 3 cpv. 2).

L'evoluzione del diritto svizzero e straniero, come pure le nuove conoscenze ed esperienze, meritano di essere documentate mediante una raccolta sistematica di informazioni relative agli scopi enunciati all'articolo 1. Grazie alla loro portata internazionale, queste informazioni possono rivelarsi particolarmente significative. Secondo l'articolo 14, la Confederazione si assume pertanto l'incarico di raccogliere *informazioni e documentazioni* in questo campo. D'altronde, essa ha finora già assicurato questo servizio generale, anche senza un'esplicita base legale.

L'articolo 15 tratta delle *statistiche* da svolgere nell'ambito delle attività previste all'articolo 1 e ne conferisce la competenza al Consiglio federale. A tal fine, esso può utilizzare documentazioni proprie e ordinare indagini dirette. Ciò non implica tuttavia che gli interessati siano tenuti a fornire informazioni: le statistiche si basano su informazioni volontarie. I Cantoni e i loro stabilimenti penitenziari dispongono spesso già di dati che possono servire alle statistiche della Confederazione. In virtù della nuova legge, i Cantoni e gli stabilimenti privati sono tenuti a mettere a disposizione della Confederazione i dati raccolti nell'ambito delle loro rispettive competenze. Dall'applicazione per analogia dell'articolo 8 della legge federale sull'osservazione della congiuntura e le indagini congiunturali, del 20 giugno 1980 (RU 1981 14), risulta che quest'obbligo è comunque limitato ai soli dati statistici, ad esclusione di quelle informazioni personali che potrebbero prestarsi ad illazioni sul conto degli interessati (art. 15 cpv. 1).

Secondo un principio generale della protezione individuale in materia di dati, i dati personali raccolti mediante inchieste dirette possono essere utilizzati soltanto per fini statistici. Poiché i dati concernenti l'esecuzione delle pene e delle pene e delle misure possono presentare aspetti particolarmente delicati, la loro trasmissione a terzi è vietata, anche per scopi puramente statistici (art. 15 cpv. 2).

Onde permettere ai Cantoni di adottare i provvedimenti necessari, la Confederazione continuerà a versare i sussidi attuali per un ragionevole *periodo di adattamento*. La soppressione dei sussidi d'esercizio richiede il periodo d'adattamento più lungo poiché in questo settore la collaborazione intercantonale deve essere completamente ristrutturata, ciò che per la Svizzera tedesca implica la creazione di un concordato. I sussidi d'esercizio saranno quindi accordati fino alla fine del 1985. Quanto alla soppressione dei sussidi ai centri di formazione, essa dovrà coincidere con la scadenza del decreto federale del 5 ottobre 1979 che sussidia le scuole di servizio sociale (RS 412.31). Questi sussidi saranno dunque concessi ancora fino alla fine del 1984. I sussidi ai singoli corsi di perfezionamento possono essere invece immediatamente soppressi, data la loro scarsa entità. Per quanto concerne i sussidi di costruzione, il periodo d'adattamento ai cambiamenti previsti dalla nuova legge può essere abbastanza corto. Essi saranno accordati in base al diritto finora vigente per le domande inoltrate prima del 31 dicembre 1982.

4.02 Protezione civile

4.02.1 Cenni generali

La legislazione in materia di protezione civile è di competenza della Confederazione (art. 22^{bis} cpv. I Cost.). I Cantoni sono incaricati dell'esecuzione della legislazione federale (comprese alcune prestazioni), sotto l'alta sorveglianza della Confederazione.

Con la revisione del 7 ottobre 1977 (RU 1978 50), la legislazione sulla protezione civile è stata adattata alle conclusioni della concezione 1971 della protezione civile. In generale tale legislazione ha fornito buone prove. È invece auspicabile apportare determinate semplificazioni d'ordine amministrativo ai singoli settori — nei quali ciò può farsi senza pregiudicare lo sviluppo futuro della protezione civile — modificando la ripartizione dei compiti tra Confederazione, Cantoni, Comuni e privati.

4.02.2 Nuova ripartizione

4.02.21 Compendio

Oltre al trasferimento di certi compiti e, di conseguenza, del relativo carico finanziario, è possibile semplificare le procedure amministrative, introducendo ad esempio la possibilità di versare sussidi complessivi.

In pari tempo sarà abbandonato il principio, sin qui seguito, secondo il quale la Confederazione accorda sussidi per tutte le misure che dichiara obbligatorie.

È inoltre previsto di ridurre i sussidi federali per le spese dell'istruzione, dal 55-65 per cento attuali, al 30-40 per cento e di introdurre un sistema forfetario. Tale misura contribuisce a rendere più evidente la corresponsabilità dei Cantoni e dei Comuni nel campo dell'istruzione. Si è tuttavia rinunciato intenzionalmente a sopprimere del tutto i sussidi federali, tenuto conto del

ritardo preso dall'istruzione per rapporto ad altri settori della protezione civile.

Onde semplificare, si è inoltre previsto che il materiale, sempre che sia necessario unificarlo, sarà acquistato dalla Confederazione e distribuito gratuitamente; i Cantoni devono provvedere al resto del materiale e inoltre assumere le spese dell'immagazzinamento e della manutenzione e le spese dovute alla sostituzione prematura del materiale.

In relazione alla soppressione anticipata dei sussidi federali per i rifugi privati (Modificazione della legge federale sull'edilizia di protezione civile, RU 1980 1786) decisa dal Parlamento, nel senso di una misura immediata, è previsto di sopprimere anche i sussidi per i rifugi obbligatori negli edifici pubblici. Di conseguenza, non sarà più necessario sottoporre, in avvenire, alla Confederazione, la liquidazione dei conti. Il controllo tecnico dei rifugi sarà assicurato dai Cantoni.

Tuttavia, nulla muta quanto alla ripartizione delle spese per gli impianti e le attrezzature come i posti di comando, gli impianti d'apprestamento e gli impianti del servizio sanitario, come pure per i centri operatori protetti, gli ospedali di soccorso e i rifugi pubblici che devono essere eretti nei Comuni.

È necessario uno stimolo affinché siano parimenti eretti tali impianti — importanti per lo stato di preparazione della protezione civile e per la protezione della popolazione — la cui realizzazione non è per legge vincolata alla realizzazione di altri progetti, contrariamente ai rifugi obbligatori, costruiti negli edifici privati o pubblici. I sussidi federali devono, per tale motivo, essere mantenuti nei limiti attuali.

4.02.22 Altri punti di revisione

L'attuale revisione della legislazione in materia di protezione civile deve essere presa ad occasione per procedere a un piccolo numero di altre modificazioni, derivanti essenzialmente dalle esperienze fatte in relazione ad esercitazioni di difesa generale. È apparso così che la chiamata della protezione civile, vincolata alla mobilitazione generale dell'esercito presenta, per più d'un aspetto, svantaggi.

Da una parte, bisognerebbe evitare il più a lungo possibile di far entrare contemporaneamente in servizio, nell'esercito e nella protezione civile, circa 1,2 milioni di cittadini svizzeri che sono nella vita attiva del Paese. La possibilità, inoltre, di completare le misure preventive destinate alla protezione della popolazione già prima di una mobilitazione generale di guerra, permette di diminuire considerevolmente il rischio, per il nostro Paese, di essere esposto a ricatto, e anche di ridurre la sua vulnerabilità.

I Cantoni e i Comuni devono inoltre poter rafforzare gli stati maggiori civili di condotta con un numero appropriato di persone astrette agli obblighi di protezione civile, per essere così in grado di ottemperare ai compiti in situazioni di crisi.

Dopo la soppressione dei sussidi federali per la costruzione di rifugi privati, si tratta infine di garantire che i rifugi continuino ad essere attuati confor-

memente alle prescrizioni vigenti, e che la protezione civile abbia a disporre dei posti protetti eccedenti in tali rifugi.

4.02.3 Legge federale sulla protezione civile (LPCi; RS 520.1)

Generalità: La possibilità di separare la mobilitazione generale di guerra dalla chiamata della protezione civile (art. 4 cpv. 1 e 2) s'impone per considerazioni d'ordine politico ed economico; rinviando in proposito al numero 4.02.22.

L'articolo 7 capoverso 2 permette al Consiglio federale, nel caso la chiamata della protezione civile dovesse essere decretata prima che la protezione civile abbia raggiunto il suo assetto completo, di colmare le lacune eventuali con l'adozione di misure di fortuna.

Finora, le competenze dell'Ufficio federale erano menzionate esclusivamente nell'articolo 68 capoverso 3, fatto che poteva dare l'impressione che la competenza di emanare prescrizioni d'ordine tecnico, organico e amministrativo concernesse unicamente gli impianti menzionati in tale disposizione. Per motivi inerenti alla sistematica, occorre dunque regolare tali competenze verso l'inizio della legge, la dove l'articolo 7 fissa i compiti del Consiglio federale e l'articolo 8 quelli del Dipartimento federale di giustizia e polizia. L'articolo 8 sarà perciò completato in questo senso, con un capoverso 3.

Obbligo di servire nella protezione civile: La disposizione sull'inizio e la fine dell'obbligo di servire nella protezione civile sarà armonizzata, formalmente, con il relativo articolo 1 capoverso 2 dell'organizzazione militare (RS 510.10). In pari tempo il termine di «dispensa» viene completato con quello di «esenzione», che diviene attuale nel quadro dell'esercizio di certe cariche o funzioni; vi è anche precisato che le decisioni dei servizi preposti alle dispense menzionati dell'Ordinanza sulla protezione civile (RS 520.11) sono definitive (art. 34).

Con il nuovo tenore dell'articolo 35 capoverso 1^{bis} e capoverso 2, si vuole indicare chiaramente che i militari dispensati dal servizio militare o dal servizio complementare o dispensati dal servizio attivo per adempiere compiti civili, possono essere obbligati a compiere servizio di protezione civile nell'organismo di protezione di stabilimento, nello stabilimento nel quale lavorano e che è lo stabilimento a decidere in merito. Si evita inoltre che i militari dispensati per adempiere compiti civili siano astretti a prestare simultaneamente servizio militare e servizio nella protezione civile.

L'articolo 36 capoverso 3 e 4 vengono raccolti, per motivi di sistematica, in un nuovo articolo 36a, poiché non si tratta unicamente di «già militari», come si potrebbe invece intendere alla lettura del marginale. Offrendo ai Cantoni e ai Comuni la possibilità di rafforzare i loro stati maggiori civili di condotta, onde permettere loro di sopperire ai compiti che incombono in situazione di crisi, si tiene conto di un'esigenza della difesa generale, che è stata confermata dalle esperienze fatte in occasione di esercitazioni. L'articolo 43 capoverso 1 lettera b viene adeguato al nuovo articolo 36a.

Istruzione: Il tenore attuale dell'articolo 54 capoverso 3 lettera a non indica con sufficiente chiarezza quali siano, tra le persone incorporate in un organo direttore, quelle che esercitano funzione dirigente e che, come tali, possono suppletivamente essere convocate ogni anno per un servizio di otto giorni al massimo.

Materiale e impianti: I termini di «equipaggiamento» e «attrezzature», poiché contenuti nei termini, rispettivamente di «materiale» e di «impianti», sono cancellati sia nel titolo (Capo quinto), sia negli articoli che seguono. Essi potrebbero inoltre provocare malintesi in rapporto alle modificazioni rese necessarie dalla nuova ripartizione dei compiti.

In avvenire la Confederazione dovrà acquistare soltanto ancora il materiale che, in ragione dell'uso al quale serve, deve essere necessariamente unificato (art. 62-65). Con l'obbligo per i proprietari d'immobili, di costruire ed equipaggiare i rifugi a loro carico, previsto dagli articoli 2 e 8 della legge sull'edilizia di protezione civile (RS 520.2), si rende ormai superfluo l'articolo 66.

Articolo 68, marginale e capoversi 1 e 2: Con la menzione esplicita dell'obbligo di equipaggiare gli impianti di protezione civile si vuole garantire il loro funzionamento.

Poiché la competenza dell'Ufficio federale di emanare prescrizioni d'ordine tecnico, organico e amministrativo è ormai fissata dall'articolo 8 capoverso 3, l'articolo 68 capoverso 3 viene abrogato.

Spese: L'articolo 69 fissa in dettaglio le spese che sono interamente a carico della Confederazione. Per quanto attiene al materiale distribuito gratuitamente, si tratta unicamente di materiale necessariamente unificato (cfr. art. 62). L'altro materiale, necessario al buon funzionamento degli organismi della protezione civile e che per tale ragione viene prescritto dalla Confederazione, è interamente a carico dei Cantoni e dei Comuni. Ai termini dello stesso articolo, il materiale necessario all'equipaggiamento degli impianti, dei centri operatori e delle sale di cura protetti, degli ospedali di soccorso e dei rifugi pubblici, anche se necessariamente unificato, non è del tutto a carico della Confederazione.

L'articolo 69a definisce le spese per le quali sono versati i sussidi della Confederazione. Si è abbandonato il principio secondo il quale occorre accordare sussidi per tutte le misure prescritte. Per un ragionamento inverso, si deve dalla nuova regolamentazione dedurre che tutte le spese fatte dai Cantoni e dai Comuni per la protezione civile e che non sono espressamente menzionate, non danno diritto all'erogazione di sussidi. Onde poter continuare a versare sussidi federali per le spese della chiamata della protezione civile, è necessaria una regolamentazione esplicita (cpv. 1 lett. c); fino ad ora tale competenza era desunta dal principio generale giusta il quale tutte le misure prescritte sono anche sovvenzionate.

Nuova è anche la disposizione secondo la quale i sussidi federali nel settore dei costi dell'istruzione e delle spese causate dalla chiamata della protezione civile da parte della Confederazione, possono essere fissati in ragione di una somma complessiva. Si tratta di una semplificazione d'ordine amministrativo importante.

La nuova formulazione degli articoli 70 capoversi 2 e 3, 71 capoversi 2 e 3, come pure dell'articolo 73 capoversi 2, 3 e 4 è resa necessaria dall'introduzione dei nuovi articoli 69 capoverso 2 e 69a. Il termine «anzi tempo» significa trattarsi di materiale che, in ragione di uso inadeguato o perché danneggiato, deve essere sostituito prima di avere raggiunto una durata d'uso normale. Le spese per nuovi acquisti di materiale necessariamente unificato in occasione di un «cambiamento di generazione», sono a carico della Confederazione, conformemente all'articolo 69.

Gli articoli 2 e 8 della legge sull'edilizia di protezione civile che impongono ai proprietari d'immobili l'obbligo di costruire ed equipaggiare i rifugi a loro carico, rendono superfluo l'articolo 74.

Uso della proprietà: La modificazione dell'articolo 76a ha per scopo di permettere alla protezione civile di continuare a disporre di posti protetti eccedenti situati in rifugi di nuova costruzione, anche dopo la soppressione dell'erogazione di sussidi per la costruzione di rifugi privati.

Disposizioni penali: L'articolo 84 numero 1 capoverso 3 lettera c deve permettere di attuare meglio le disposizioni adottate dalle autorità e le istruzioni impartite da queste in caso d'allarme della popolazione e in particolare l'occupazione preventiva dei rifugi.

4.02.4 Legge sull'edilizia di protezione civile (LEPCi; RS 520.2)

Obbligo di costruire: Essendo i dettagli d'ordine tecnico del rifugio regolati da istruzioni particolari, la definizione degli obblighi incombenti ai proprietari d'immobili ha potuto essere notevolmente semplificata (art. 2 cpv. 1). Il capoverso 4 dell'articolo 2 è stato completato in tal senso che quando è stato ordinato il raggruppamento di rifugi, occorre provvedere a che quest'ultimi vengano costruiti entro un certo termine. Grazie a tale precisazione, sarà possibile evitare interpretazioni erranee.

L'obbligo per i Comuni di equipaggiare i rifugi pubblici è nuovo (art. 4). Si vuole con ciò migliorare sensibilmente lo stato di preparazione all'intervento di tali rifugi. La menzione delle regioni, nelle quali per ragioni geologiche non è possibile erigere rifugi pubblici, è soppressa. La designazione di tali regioni è oggetto di una pianificazione ad hoc.

Sussidi: Dato che i sussidi federali sono ormai soppressi anche per i rifugi costruiti negli edifici pubblici, è necessario ristrutturare le altre disposizioni sul sussidamento (art. 5). In pari tempo, questo articolo prevede che in piccoli Comuni o in parti lontane di un Comune, sarà possibile costruire rifugi pubblici e riconoscere per tali, rifugi che contino almeno 25 posti protetti.

Si tratta di colmare per questa via, e il più celermente possibile, il deficit di posti protetti che, a ragione della debole attività edilizia, è particolarmente rilevante in Comuni del genere o in parti lontane e di soddisfare così gli obiettivi fissati dalla concezione 1971 della protezione civile (si veda ugualmente il commento all'art. 69 LPCi, *in fine*).

Per maggiore chiarezza, i sussidi federali e i sussidi cantonali sono trattati in due articoli (art. 5 e 6).

Essendo soppressi i sussidi ai proprietari d'immobili in occasione della costruzione di nuove case o di trasformazioni importanti, i privilegi previsti dall'articolo 7 capoversi 2 e 3 non sono più giustificati.

Esigenze minime ed equipaggiamento dei rifugi privati: Sin qui l'obbligo di equipaggiare i rifugi privati era regolato nella legge federale sulla protezione civile (art. 66 e 74 LPCi). Tuttavia, per ragioni di sistematica, questa disposizione ha la propria sede nella legge sull'edilizia di protezione civile, nella quale deve essere ripresa in forma generale, comprendente tutti i rifugi (art. 8 marg. e cpv. 2). Aboliti i sussidi per i rifugi privati, anche il capoverso 3 deve essere abrogato.

Manutenzione: Dato che la legge enuncia ora in modo positivo ed esaustivo (art. 5) tutto quanto dà diritto a ottenere sussidi, gli articoli 9 capoverso 2 e 11 capoverso 2, possono essere abrogati.

Permessi di costruzione: Le modificazioni dell'articolo 13 devono garantire, dopo la soppressione dei sussidi federali, la qualità dei rifugi costruiti in avvenire.

4.02.5 Disposizioni transitorie

Contrariamente all'ordinamento in vigore, la Confederazione assume, in virtù dell'articolo 69 capoverso 2 della legge sulla protezione civile, la totalità delle spese per l'alimento di sopravvivenza e per il materiale necessariamente unificato (con riserva dell'art. 68 LPCi, come pure degli art. 3, 4 e 8 LEPCi).

Per motivi di parità di trattamento, è necessario introdurre una disposizione transitoria onde non privilegiare i Comuni che non hanno ancora comandato materiale, benché avrebbero potuto farlo sulla base delle quote d'attribuzione dell'Ufficio federale della protezione civile, per rapporto ai Comuni che hanno già provveduto all'adempimento di questo obbligo.

L'attribuzione dell'alimento di sopravvivenza inizia ancora prima dell'entrata in vigore della presente revisione della legge, e continuerà sotto l'imperio del nuovo diritto. Onde non sfavorire i Comuni ai quali tale alimento è stato distribuito per primo, la parità di trattamento esige che la quota di spese assunta sinora dai Cantoni e dai Comuni venga loro restituita.

4.03 Scuola pubblica

4.03.1 Cenni generali

Il settore della scuola pubblica è di competenza dei Cantoni. Questi dispongono di legislazioni molto sviluppate, che ne regolano l'organizzazione, la direzione, la sorveglianza e i compiti fondamentali. Per armonizzare le rispettive legislazioni, la maggior parte dei Cantoni ha aderito al concordato sulla coordinazione scolastica del 29 ottobre 1970 (RS 411.9).

La Confederazione ha emanato in questo settore solo qualche disposizione: basandosi sull'articolo 27 della Costituzione federale, essa impone ai Cantoni di provvedere a un'istruzione primaria sufficiente e a tal fine concede loro sussidi. Anche per l'insegnamento dell'economia domestica, per la ginnastica e lo sport esistono disposizioni di diritto federale (legislazione sulla formazione professionale, sull'agricoltura, sulla ginnastica e lo sport). Il presente messaggio tratta al numero 233 della nuova ripartizione delle competenze per l'insegnamento dell'economia domestica; quanto alla ginnastica e allo sport, si rinvia al numero 4.05.

La Confederazione sostiene attualmente i Cantoni nel campo della scuola pubblica e nella difesa della cultura e della lingua con i seguenti sussidi:

- In virtù della legge federale del 19 giugno 1953 concernente il sussidio alla scuola primaria pubblica (legge sulla scuola primaria, RS 411.1), i Cantoni ricevono sussidi base per circa 0,85 milioni di franchi complessivamente, tenuto conto delle riduzioni intervenute a seguito dei provvedimenti per equilibrare le finanze federali del 1977.
 - In considerazione della situazione particolarmente difficile dei Cantoni di montagna, questi ricevono, in virtù della stessa legge, un supplemento speciale di circa un milione di franchi all'anno complessivamente.
 - Sempre sulla base della stessa legge e tenuto conto delle loro particolarità linguistiche, i Cantoni Ticino e Grigioni ricevono un supplemento speciale di circa 0,66 milioni di franchi all'anno complessivamente. Questo supplemento è soprattutto motivato dai costi straordinariamente elevati che le minoranze linguistiche devono sopportare per l'approntamento dei libri scolastici e di altri mezzi didattici e per la formazione del corpo insegnante e delle maestre d'asilo. Il supplemento linguistico ammonta a circa 220 000 franchi per il Canton Grigioni e a circa 440 000 franchi per il Canton Ticino.
 - Conformemente al decreto federale del 23 settembre 1974 per un aiuto finanziario alla Ligia Romontscha/Lia Rumantscha e alla Pro Grigioni Italiano (RS 441.4), il Canton Grigioni riceve inoltre 640 000 franchi a favore di queste due associazioni.
- Per quanto concerne il Canton Ticino, un sussidio annuo di 1,5 milioni di franchi gli è attualmente attribuito per la difesa della sua cultura e della sua lingua (LF del 19 dicembre 1980; RU 1981 265).

I Cantoni spendono complessivamente per le scuole pubbliche più di 4 miliardi di franchi all'anno.

La promozione della cultura e della lingua nei Cantoni Grigioni e Ticino era finora basata, tra l'altro, sulla legge sulla scuola primaria. Poiché l'incoraggiamento di queste minoranze ha acquisito negli ultimi tempi un'importanza considerevole, tratteremo particolareggiatamente di questo argomento nei paragrafi seguenti.

4.03.2 Incoraggiamento della lingua e della cultura retoromance e italiane nel Cantone dei Grigioni

4.03.21

Il 20 gennaio 1981 il Governo del Cantone Grigioni ha fatto pervenire al Consiglio federale una petizione allestita dalle due associazioni Ligia Romuntscha/Lia Rumantscha e Pro Grigioni Italiano, unitamente alla sua presa di posizione e alla richiesta di esaminare benevolmente tale petizione.

La Ligia Romuntscha/Lia Rumantscha (LR) — associazione che raggruppa diverse organizzazioni aventi in comune lo scopo di difendere e incoraggiare la presenza retoromancia — chiede alla Confederazione di prendere diversi provvedimenti giuridici e amministrativi e di elevare il sussidio federale annuo da 450 000 franchi a 1,9 milioni di franchi. Questo aumento è destinato a finanziare il suo programma d'azione per conservare l'identità linguistica del Cantone mediante le misure e l'infrastruttura organizzativa necessarie.

La Pro Grigioni Italiano (PGI) — associazione che raggruppa le organizzazioni regionali delle vallate di lingua italiana del Cantone Grigioni — chiede un aumento del sussidio federale da 190 000 franchi a 490 000 franchi, per scopi analoghi a quelli della LR.

La LR e la PGI motivano le loro richieste con i pericoli crescenti che minacciano le due minoranze linguistiche grigionesi. Secondo la presa di posizione del Governo grigione, la volontà di difendere e sviluppare la loro indipendenza culturale e la loro identità linguistica può portare a risultati solo con un valido aiuto finanziario da parte della Confederazione. Questa volontà si esprime nel vasto programma d'azione delle due associazioni. Il programma della LR è molto più preciso e dettagliato di quello della PGI, in quanto prevede una documentazione sulla cultura, la promozione di iniziative teatrali, ricerche linguistiche, conservazione e diffusione della lingua, avvicinamento degli idiomi e una migliore coesione fra tutte le lingue romance.

Per valutare l'entità dei mezzi finanziari necessari, la LG e la PGI hanno preso in considerazione anche l'aumento generale dei costi. Il programma d'azione proposto dalla LR comporterebbe una spesa di 2 101 500 franchi e quello della PGI una spesa di 490 000 franchi. I mezzi richiesti dalle competenti organizzazioni culturali mirano a rinforzare e ad allargare le diverse attività promosse per un'efficace difesa della lingua e della cultura. Secondo il Governo grigione, il Cantone non può assumersi un simile onere senza pregiudicare altri settori. Esso rileva inoltre che le attività delle due associazioni linguistiche concordano con gli sforzi dei poteri pubblici e richiama, a questo proposito, la progettata creazione di un «Istituto di ricerche retiche» che dovrebbe riprendere diversi punti del programma della LR, quale per esempio l'allestimento di un centro di documentazione culturale.

4.03.22

Con decreto del 1º luglio 1981, il Consiglio federale ha costituito un apposito gruppo di lavoro, sotto la direzione del Dipartimento dell'interno, per un esame approfondito della questione.

Temendo che la concessione di un aiuto finanziario venisse oltremodo ritardata da questa decisione, il Consiglio di Stato grigione ha inoltrato alla fine di luglio una domanda di riconsiderazione, corredandola con l'offerta di aumentare del 50 per cento i sussidi cantonali alla LR e PGI se la Confederazione avesse fatto altrettanto con i sussidi federali. Il Consiglio federale è già venuto incontro alle richieste della LR e della PGI, escludendo la riduzione lineare delle sovvenzioni per i sussidi da attribuire a queste due associazioni per il 1982 e 1983.

4.03.3 Nuova ripartizione

L'istruzione pubblica deve restare un'attribuzione cantonale; la Confederazione dovrebbe intervenire solo in caso di assoluta necessità. Si tratta quindi di esaminare l'opportunità dell'intervento della Confederazione nei singoli settori:

- *Scuola primaria*: I sussidi alla scuola primaria avevano per scopo principale di aiutare i Cantoni ad adempiere il compito che la Costituzione conferisce loro. I sussidi di base hanno però progressivamente perso la loro importanza e oggi non rappresentano che una frazione trascurabile delle spese cantonali. È questa una realtà dalla quale bisogna trarre la logica conseguenza sul piano giuridico: la legge sulla scuola primaria deve essere abrogata.

Il supplemento speciale concesso ai Cantoni di montagna sarà compensato dalla perequazione finanziaria generale (cfr. n. 6).

- *Promozione della cultura e della lingua*: Il contesto politico della nuova ripartizione dei compiti offre un'occasione propizia per fare un gesto a favore delle minoranze linguistiche, realizzando così anche in questo settore il rafforzamento del federalismo. Per salvaguardare e promuovere le particolarità culturali e linguistiche del nostro Paese non bastano piccoli sussidi, ma è necessario un intervento concertato e massiccio. L'anno scorso è stato aumentato il sussidio al Canton Ticino a favore della difesa della sua cultura e della sua lingua e oggi bisogna sostenere soprattutto le minoranze linguistiche del Cantone Grigioni, anche per una questione di uguaglianza di trattamento tra i due Cantoni. Proponiamo pertanto di elevare a 2 milioni di franchi la somma stanziata a favore delle minoranze linguistiche del Cantone Grigioni. Ciò permette non solo di compensare il supplemento linguistico, ma comporta anche un effettivo aumento dei sussidi destinati al Cantone Grigioni, alla LR e alla PGI. Da parte sua, anche il Cantone Grigioni dovrà aumentare il suo aiuto economico alla LR e alla PGI. Le richieste della LR e della PGI vengono così accolte nei limiti consentiti dalla politica finanziaria. Contemporaneamente, si stabilisce un'uguaglianza tra i Cantoni Ticino e Grigioni per quanto concerne

l'aiuto finanziario alle minoranze linguistiche. Il gruppo di lavoro costituito per esaminare la petizione delle due associazioni grigionesi potrà quindi concentrare la sua attività sui problemi immateriali, non meno importanti, che la promozione delle minoranze comporta.

- *Coordinazione scolastica:* Il 29 ottobre 1970 è stato concluso un concordato sulla coordinazione scolastica (RS 411.9), al quale ha aderito la maggior parte dei Cantoni (non partecipano ancora BE BS AG TG TI). Questo concordato prevede un'armonizzazione quanto all'età scolastica, all'obbligatorietà scolastica e all'inizio dell'anno scolastico. Alcune disposizioni non sono però applicate da tutti i Cantoni. Nella Svizzera romanda la coordinazione è invece realizzata già in larga misura. Il concordato ha inoltre permesso di attuare qualche risultato sul piano della coordinazione all'interno dei Cantoni, per esempio nell'ambito dei programmi d'insegnamento, dei mezzi didattici, della formazione degli insegnanti, ecc. Il Cantone di Zugo nel 1978, Svitto nel 1979 e Lucerna nel 1981 hanno inoltre depositato iniziative sulla coordinazione scolastica. Sullo stesso tema è stata inoltrata nel 1978 anche un'iniziativa parlamentare dal consigliere nazionale Merz. Ricordiamo ancora l'iniziativa popolare «per l'armonizzazione dell'inizio dell'anno scolastico in tutti i Cantoni», del 23 febbraio 1981.

La decisione del Parlamento zurighese di non entrare in materia su un disegno di legge che fissava l'inizio dell'anno scolastico alla fine dell'estate ha di nuovo portato un duro colpo ai tentativi di coordinazione intrapresi nell'ambito del concordato scolastico. D'altra parte, l'autorità scolastica di un Comune zurighese ha invece deciso di lanciare un'iniziativa per l'inizio dell'anno scolastico in autunno. Nel Cantone di Berna, il Gran Consiglio aveva approvato un disegno di legge simile, ma il Consiglio di Stato, in seguito alla decisione del Parlamento zurighese, ha preferito non sottoporlo subito al voto popolare.

Seguiremo con particolare interesse l'evoluzione della situazione in Cantoni dell'importanza di Zurigo e Berna. Se si dovesse giungere al fallimento definitivo degli sforzi di coordinazione impresi nella Svizzera tedesca — ciò che sarebbe oltremodo deplorabile —, ci riserviamo di studiare una soluzione sul piano federale. In questa eventualità proporeremo, previa consultazione dei Cantoni, l'adozione di un nuovo articolo 27^{bis} della Costituzione federale che dia alla Confederazione un minimo di competenza in materia di coordinazione scolastica. Questo progetto potrebbe ancora inserirsi nel primo pacchetto di misure per una nuova ripartizione delle competenze. Ma le difficoltà che incontrerà la Confederazione per conciliare le parti non saranno minori di quelle dei Cantoni.

- *Insegnamento dell'economia domestica:* Questo settore fa parte della competenza legislativa del Consiglio federale per quanto concerne la scuola pubblica (cfr. n. 233). Per il resto, questo tema sarà trattato assieme alla formazione professionale e all'agricoltura, nel contesto del secondo pacchetto di misure per una nuova ripartizione dei compiti.
- *Ginnastica e sport:* Cfr. numero 4.05.

4.03.4 Costituzione

Poiché l'articolo 27^{bis} della Costituzione federale non prevede semplicemente la facoltà, ma l'obbligo della Confederazione di sussidiare le scuole primarie, questa disposizione deve essere abrogata.

4.03.5 Legge

La nuova legge sui sussidi a favore della cultura e della lingua nei Cantoni Grigioni e Ticino, fondata sull'articolo 116 della Costituzione federale, riunisce in un testo unico i provvedimenti per la difesa e l'incoraggiamento delle minoranze culturali e linguistiche. Finora queste misure erano previste da tre testi legislativi di differente livello; d'ora in poi la forma sarà unicamente quella di legge federale.

Il Cantone dei Grigioni riceverà un sussidio complessivo di 2 milioni di franchi (art. 1 cpv. 1). Su questa somma, almeno 1 milione di franchi dovranno essere attribuiti alla LR per la sua attività in favore della cultura e della lingua retoromancia e almeno 300 000 franchi alla PGI per la sua attività in favore della cultura e della lingua nelle vallate di lingua italiana del Cantone dei Grigioni (art. 1 cpv. 2). Il sussidio federale è sottoposto alla condizione che il Cantone Grigioni conceda, da parte sua, un aiuto finanziario annuo di 400 000 franchi alla LR e di 100 000 franchi alla PGI (art. 1 cpv. 3). I rimanenti 700 000 franchi del sussidio federale permettono al Cantone Grigioni di adottare autonomamente provvedimenti per sostenere le minoranze linguistiche e culturali. Sarà così compensato il precedente supplemento linguistico.

Dedotti i sussidi attuali, versati ogni anno in ragione di 450 000 franchi alla LR e di 190 000 franchi alla PGI, risulta un aggravio annuale supplementare per la Confederazione di 1,36 milioni di franchi. Grazie alla soppressione del supplemento linguistico, tale somma è ridotta di 220 000 franchi.

Il sussidio al Cantone Ticino sarà aumentato da 1,5 a 2 milioni di fr. (art. 2), onde compensare la perdita del supplemento linguistico (ca. 440 000 fr.).

I Cantoni Grigioni e Ticino dovevano finora sottoporre un programma e un preventivo annui; in futuro essi dovranno semplicemente presentare un rapporto sull'utilizzazione del sussidio. Oltre a questo, la LR e la PGI dovranno tuttavia continuare a sottoporre i loro preventivi e programmi annui al Dipartimento federale dell'interno (art. 3).

4.04 Sussidi all'istruzione

4.04.1 Cenni generali

Sia i Cantoni, sia la Confederazione sono attivi nel campo delle borse di studio. I primi esercitano un ruolo preponderante, mentre la Confederazione partecipa con sussidi all'onere finanziario che essi si assumono.

Storicamente, le prime prestazioni della Confederazione risalgono alle borse

di studio per la Scuola politecnica federale. In seguito, la prima legge federale, del 26 giugno 1930, sulla formazione professionale prevederà sussidi federali quale partecipazione alle spese sostenute dai Cantoni per le borse di studio. L'introduzione degli articoli economici nella Costituzione federale permise poi alla Confederazione di incoraggiare la formazione superiore nelle discipline agricole.

Solo più tardi la Confederazione intervenne in modo generale nel settore scolastico e universitario. Lo scopo iniziale era quello di meglio utilizzare il potenziale intellettuale del Paese e provvedere alla qualificazione di nuove leve per l'economia e l'amministrazione. Ciò condusse nel 1963 all'introduzione nella Costituzione federale dell'articolo 27^{quater} sulle borse di studio e alla relativa legge federale, del 19 marzo 1965, sul sussidiamento delle spese cantonali per le borse di studio (RS 416.0). Su questa base, la Confederazione partecipa finanziariamente alle borse di studio per le scuole superiori, le scuole medie con maturità, le scuole normali, quelle per la preparazione allo stato ecclesiastico, per le professioni artistiche, per assistenti sociali e per il personale medico ausiliario.

Tutti i sussidi federali alle spese cantonali per le borse di studio sono attualmente regolati dalla legge federale del 1965, grazie a una revisione della legge sull'agricoltura (RS 910.1) e alla nuova legge sulla formazione professionale (art. 74; RS 412.10), in vigore dal 1° gennaio 1980.

Per le borse di studio, i Cantoni dispongono attualmente di legislazioni e di organizzazioni sviluppate e funzionali. Essi stabiliscono le condizioni per l'attribuzione di borse o prestiti di studio e ne determinano l'entità. Nel 1979 hanno concesso borse per un ammontare di 169,78 milioni di franchi. La Confederazione ha coperto tra il 20 e il 60 per cento delle spese dei Cantoni, a seconda della loro capacità finanziaria, per un totale di 59,2 milioni di franchi nel 1979.

Poiché ogni Cantone ha una propria legislazione, non sorprende che le borse di studio non siano uniformi in tutta la Svizzera. Un'armonizzazione, sia formale che materiale, è auspicata sempre più vivamente da alcuni anni. L'attuale legge federale non è però prevista per questo sviluppo.

L'armonizzazione deve essere raggiunta soprattutto mediante la collaborazione intercantionale, con l'assistenza della Confederazione. La Conferenza dei direttori cantonali dell'istruzione pubblica (CDIP) ha istituito nel 1973 una commissione, ora permanente, per mettere a punto una politica delle borse di studio. Il suo compito è quello di preparare le basi per la riforma e l'armonizzazione di questo settore. Diverse proposte interessanti sono già state avanzate: citiamo in particolare un modello di legge cantonale sulle borse, che potrebbe portare a una coordinazione ragguardevole.

Menzioniamo ancora i lavori della Conferenza intercantionale delle borse di studio (CIBE), il cui scopo principale è di elaborare soluzioni per armonizzare le differenti norme cantonali, in particolare gli elementi per il calcolo delle borse e la definizione di un domicilio determinante in materia di borse di studio.

Queste ricerche hanno creato un clima favorevole a una nuova ripartizione

dei compiti tra Confederazione e Cantoni nel campo dei sussidi all'istruzione. Il concetto stesso di sussidi all'istruzione è ispirato al modello della CDPI e comprende sia le borse che i prestiti di studio.

4.04.2 Nuova ripartizione

La commissione di studio ha proposto di conferire ai Cantoni maggiori responsabilità nel settore delle borse di studio. In caso di necessità, la Confederazione dovrebbe tuttavia ricevere la competenza di stabilire il domicilio determinante per l'attribuzione delle borse.

Questa proposta concerne le borse di studio per la frequentazione delle scuole superiori, scuole medie con maturità, scuole normali, scuole per la preparazione allo stato ecclesiastico, per le professioni artistiche e sociali e per il personale medico ausiliario. Dopo la revisione del 1978 della legge federale sulla formazione professionale, anche i sussidi alle spese cantonali per le borse destinate alla formazione professionale in generale sono disciplinati dalla legge federale del 1965. A questo contesto appartengono inoltre i sussidi alle borse per la formazione professionale nel settore agricolo.

La procedura di consultazione ha evidenziato un largo consenso a queste proposte. La necessità di una legge-quadro è stata tuttavia sottolineata a più riprese, anche tra i sostenitori di questo programma. L'opportunità di una legge federale che preveda un minimo di coordinazione per le borse di studio è incontestabile, dato che su questo punto i sussidi federali non hanno prodotto gli effetti sperati. Ricordiamo ancora che la CDIP ha inoltrato, il 3 novembre 1977, una domanda al Dipartimento federale dell'interno, affinché una legge federale regoli tra l'altro il domicilio determinante in materia di borse di studio.

La concessione di sussidi all'istruzione deve restare un compito dei Cantoni. Poiché la competenza materiale dovrebbe coincidere con l'onere finanziario, l'aiuto economico che la Confederazione fornisce attualmente ai Cantoni per le borse di studio deve essere soppresso. L'attribuzione di prestiti di studio non è d'altronde sostenuta dalla Confederazione neppure attualmente. Per dar modo ai Cantoni di adottare i provvedimenti necessari, i sussidi federali saranno tuttavia concessi fino al 1985. La perequazione finanziaria generale prenderà in considerazione l'aumento dell'onere finanziario cantonale.

La Confederazione deve conservare la facoltà di concedere direttamente sussidi all'istruzione. Queste prestazioni sono attualmente destinate a studenti stranieri presso le scuole superiori svizzere e a artisti stranieri.

4.04.3 Costituzione

Secondo l'articolo 27^{quater} capoverso 1 della Costituzione federale, la Confederazione può sussidiare le spese sostenute dai Cantoni nell'assegnazione di borse di studio e di altri aiuti finanziari per l'istruzione. Il capoverso 2 prevede inoltre la facoltà per la Confederazione di prendere direttamente o di sostenere provvedimenti in questo settore.

Il nuovo tenore dell'articolo 27^{quater} della Costituzione federale conferma innanzitutto che la concessione di aiuti finanziari per l'istruzione è compito dei Cantoni (cpv. 1). Questa disposizione ha il duplice merito di precisare in modo chiaro la ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni e di stabilire l'obbligo giuridico dei Cantoni di adempiere effettivamente il loro compito. Essa non crea invece nessun diritto soggettivo all'ottenimento di un sussidio all'istruzione.

L'intervento della Confederazione è attualmente limitato alla sua partecipazione alle spese cantonali per le borse di studio. Le sovvenzioni federali dovrebbero essere sottoposte alla condizione che i Cantoni adempiano le esigenze stabilite dalla Confederazione. Ma questo schema di ripartizione deve essere abbandonato, in quanto dà luogo a un complicato intreccio finanziario. Inoltre esso non può risolvere certi problemi che richiedono una soluzione meramente normativa. La Confederazione riceverà pertanto il mandato di stabilire quale Cantone è competente per la concessione dei sussidi cantonali all'istruzione (art. 27^{quater} cpv. 2 1^a parte della frase). Questa disposizione costituisce una chiara base costituzionale per regolamentare il domicilio determinante in materia di borse di studio. La Confederazione ha sempre avuto il compito di stabilire regole di collisione e di impedire conflitti di competenza negativi e questa responsabilità riveste oggi una particolare importanza per le attività sociali e assistenziali dello Stato. Si pensi all'articolo 48 capoverso 2 della Costituzione federale, introdotto nel 1975, secondo il quale le persone nel bisogno sono assistite dal Cantone in cui dimorano e alla relativa legge federale del 27 giugno 1977 sulla competenza ad assistere le persone nel bisogno (RS 851.1).

La Confederazione deve essere incaricata solo secondariamente di stabilire principi per il diritto ai sussidi all'istruzione (art. 27^{quater} cpv. 2 2^a parte della frase). Questa competenza dovrà essere utilizzata con prudenza e, per quanto possibile, solo sotto forma di direttive destinate a imprimere un orientamento generale alle legislazioni cantonali. I Cantoni dovranno poi completare questi principi generali disciplinando l'intero settore dei sussidi cantonali all'istruzione con le loro rispettive leggi. Da un punto di vista costituzionale non è tuttavia escluso che la Confederazione promulghi delle norme direttamente applicabili, ma queste dovrebbero avere una struttura specifica (principi da concretizzare, esigenze minime).

Vi sono essenzialmente due modi per iscrivere nella Costituzione federale la competenza di emanare una legge-quadro: si può riferire a tutto un settore delle attività o delle norme cantonali (come l'art. 22^{quater} cpv. 1 Cost. sui piani cantonali d'azzonamento), oppure soltanto a una sua parte (come l'art. 42^{quinqutes} sull'armonizzazione formale delle imposte dirette federali, cantonali e comunali).

In questo contesto, la prima via permette alla Confederazione di emanare principi per le legislazioni cantonali sui sussidi all'istruzione. Un mandato costituzionale non sarebbe allora indicato. Questo primo metodo renderebbe l'articolo 27^{quater} applicabile in modo duraturo e eviterebbe che limitazioni o clausole restrittive, originate da situazioni passeggerie, facciano poi sorgere discussioni costituzionali più pregiudizievoli che utili al nostro

ordinamento giuridico. La prima via corrisponderebbe così a un ideale: una base costituzionale che si attenga all'essenziale, ma che comprenda ciò che può essere disciplinato in modo chiaro e duraturo.

Con il secondo metodo, la Confederazione si trova doppiamente vincolata: innanzitutto, come con il primo metodo, dalla struttura stessa di una legge quadro; in seguito anche da una limitazione concreta del suo campo d'applicazione. La CDPI ha preso posizione l'8 giugno 1981 in favore del contenuto del disegno di legge proposto. Chiede tuttavia che la competenza legislativa della Confederazione sia ristretta, in modo da escludere qualsiasi influenza federale sull'entità delle prestazioni cantonali. Viene pertanto applicato il secondo metodo e la competenza del legislatore federale è limitata alla formulazione di *principi per il diritto ai sussidi cantonali*.

Proponiamo questa soluzione in considerazione degli scopi perseguiti dalla nuova ripartizione dei compiti, senza tuttavia rigettare definitivamente l'alternativa di una competenza legislativa non ristretta ai principi applicabili ad una parte soltanto del settore in questione. Per il momento, pur seguendo il secondo modello, rinunciamo a proporre una legge più dettagliata.

L'espressione «diritto ai sussidi all'istruzione» rende necessaria un'interpretazione dell'articolo 27^{bis} capoverso 2 della Costituzione federale. Trattandosi di un concetto costituzionale, il suo significato ha una portata più ampia che se la stessa espressione fosse usata in una semplice legge. Nei lavori preparatori bisogna evitare un'interpretazione troppo ristretta e definitiva, onde tener conto di nuove esigenze che potrebbero sorgere dai progressi della coordinazione intercantonale, come è attualmente il caso per il domicilio determinante in materia di borse.

Poiché la competenza federale è limitata ad una sola parte del settore in questione, è opportuno conferire alla Confederazione il mandato costituzionale di emanare norme sul diritto ai sussidi all'istruzione. Si crea così una base per formulare anche principi di diritto federale quanto alla forma dei sussidi all'istruzione, alla cerchia dei beneficiari e al concetto di formazione (art. 3, 4, 5 del disegno di legge). Sono inoltre possibili delle disposizioni imperative che si riagganciano alle nostre strutture giuridiche concretizzando i principi dello Stato di diritto e dell'uguaglianza — sia pur relativa in un sistema federalista — e che realizzano una politica di formazione intesa a offrire a tutti uguali possibilità di istruirsi (art. 6 e 7 del disegno di legge). Si potrebbero stabilire anche delle esigenze minime quanto alla procedura e ai principi formali che determinano il calcolo dei sussidi di formazione, ma simili norme non sono previste dal disegno di legge; esse sono lasciate alla libera organizzazione e coordinazione dei Cantoni.

Alla definizione positiva del diritto ai sussidi all'istruzione, corrisponde una delimitazione negativa delle competenze federali: ogni influenza della Confederazione sul calcolo concreto dei sussidi cantonali di formazione è esclusa, in particolare per quanto concerne l'ammontare delle prestazioni. Conformemente agli articoli 3 e 27^{quater} della Costituzione federale, spetta ai Cantoni determinare le aliquote dei sussidi all'istruzione; essi devono tuttavia rispettare il principio dell'uguaglianza dell'articolo 4. Il terzo capoverso

del nuovo articolo 27^{quater} conferma la competenza della Confederazione per attribuire direttamente sussidi federali all'istruzione.

La possibilità di sussidiare terzi che concedono borse di studio scomparirà invece dalla Costituzione poiché non ha nessuna portata pratica. Il decreto federale sulle borse di studio per studenti stranieri in Svizzera è applicato dalla Commissione federale delle borse. Il capoverso 3 non prevede, ma neppure esclude, che l'esecuzione di nuove misure federali sia delegata ai Cantoni. Questa facoltà non ha bisogno di essere prevista espressamente dalla Costituzione. Le borse di studio attribuite dal Fondo nazionale si situano, dal punto di vista costituzionale, nel contesto dell'articolo 27^{sexies} sulla ricerca e non di quello sulle borse.

Poiché l'articolo 27^{quater} non offrirà più la base costituzionale che autorizza la Confederazione a sovvenzionare le borse cantonali, è necessario prevedere una disposizione transitoria (art. 16) per facilitare il passaggio al nuovo schema di ripartizione: la Confederazione continuerà a partecipare alle spese cantonali per le borse di studio concesse fino al 31 dicembre 1984. Ne consegue che i Cantoni riceveranno i sussidi federali anche nel 1985, sulla base delle loro spese per il 1984. Le prestazioni della Confederazione cadranno quindi solo a partire dal 1986. La perequazione finanziaria terrà conto delle differenti conseguenze finanziarie per i singoli Cantoni.

4.04.4 Legge

4.04.41

Il disegno di legge stabilisce i principi per il diritto ai sussidi cantonali all'istruzione e le regole per determinare il Cantone competente per la loro concessione sulla base di un domicilio ad hoc (art. 1).

Questo progetto ha potuto prender forma grazie ai lunghi lavori preparatori della Commissione per una politica delle borse, istituita dalla CDIP, e della CIBE. Il suo contenuto e la sua terminologia sono basati sul modello di legge cantonale sui sussidi all'istruzione, approvato dal comitato della CDIP il 24 aprile 1981.

Questa legge non si occupa invece della concessione di borse di studio federali a studenti e artisti stranieri in Svizzera. Il relativo decreto federale del 19 dicembre 1980 (RU 1981 262) resterà in vigore fino al 1983, data in cui sarà sostituito da una legge federale. A tal fine si potrà sia aggiungere un capitolo alla presente legge, sia emanare una legge speciale.

4.04.42

La legge sui sussidi cantonali all'istruzione prevede regole meno dettagliate in materia di principi (cap. II) di quanto non faccia per il problema della competenza (cap. III). La natura stessa della normativa sul domicilio determinante in materia di borse richiede infatti la maggiore precisione e completezza possibili.

I principi si limitano a quanto è indispensabile all'armonizzazione. I Cantoni conservano un'ampia autonomia, soprattutto per quanto concerne le loro prestazioni. La portata di questi principi non deve tuttavia essere sottovalutata. Essi stabiliscono delle esigenze fondamentali e risolvono problemi centrali in materia di:

- beneficiari;
- nozione di formazione;
- sistema di calcolo;
- libera scelta della disciplina.

Questi principi di diritto federale sono in sostanza delle regole minime alle quali il legislatore cantonale deve attenersi, pur conservando il diritto di fare di più. La concessione dei sussidi cantonali all'istruzione avverrà comunque sempre sulla base della legislazione cantonale (art. 2), sia sotto forma di borse che di prestiti (art. 3). Le disposizioni del secondo capitolo sono *parzialmente in relazione con le norme sul domicilio determinante*, in particolare per quanto concerne il loro campo d'applicazione personale (art. 4 e materiale (art. 5).

L'armonizzazione delle prestazioni cantonali (aliquota massima e minima) ha fatto notevoli progressi negli ultimi anni. I Cantoni che prevedono le prestazioni più elevate tendono a una stabilizzazione, mentre quelli che forniscono basse prestazioni tendono a elevarle. Questi sforzi d'autocoordinazione sono positivi e devono continuare. È quindi meglio non sostituirli con una regolamentazione federale, che incontrerebbe d'altronde le stesse difficoltà pratiche.

4.04.43

La cerchia dei beneficiari comprende tutti i cittadini svizzeri. A questi sono assimilati gli stranieri con permesso di domicilio, i rifugiati e gli apolidi riconosciuti dalla Svizzera e quivi domiciliati sul suo territorio (art. 4), conformemente all'evoluzione generale del diritto degli stranieri. Dato che normalmente la ripartizione delle competenze tra Confederazione e Cantoni non avviene in base alla nazionalità o all'appartenenza a un determinato gruppo della popolazione, è giusto che i Cantoni si incarichino anche delle borse a favore dei rifugiati. La Confederazione si assume le spese d'assistenza dei rifugiati durante i primi cinque anni (cfr. n. 4.09).

L'articolo 5 capoverso 1 stabilisce il concetto di formazione nel senso di una garanzia minima. La frequentazione della scuola pubblica non ne fa parte, ma i Cantoni sono liberi di concedere dei sussidi anche per questa. Il concetto legale di formazione concerne quindi le formazioni consecutive alla fine dell'obbligatorietà scolastica. Si tratta di una definizione ampia, ma che non oltrepassa la prassi attuale. Alla formazione appartiene anche il perfezionamento. Queste nozioni comprendono quella di formazione pre-professionale. Ma il legislatore cantonale resta libero di decidere se sussidiare anche la preparazione a una formazione o a un perfezionamento (p. es. un esame d'ammissione o una pratica). Come in precedenza, i Cantoni possono prendere in considerazione l'età del candidato e il grado di forma-

zione già raggiunto (p. es. nel caso di una seconda formazione). Possono inoltre esigere che la formazione conduca ad un titolo riconosciuto.

Spetta ugualmente ai Cantoni riconoscere gli istituti per la cui frequentazione può essere concesso un sussidio. La loro diversificazione è infatti tale da non permettere l'adozione di un unico criterio a livello federale.

L'obbligo di applicare, all'interno di un Cantone, un medesimo sistema di calcolo per tutti i generi di formazione esclude ogni possibile discriminazione tra i beneficiari dei sussidi. S'intende così specialmente garantire un trattamento uguale per gli apprendisti come per gli studenti delle scuole superiori. Per contro, l'articolo 6 non esclude delle differenze di sistema tra i Cantoni. La coordinazione in questo campo è lasciata all'iniziativa dei Cantoni.

L'articolo 7 del disegno di legge riprende dalla legge attualmente in vigore (art. 5) la garanzia della libera scelta della disciplina. Questa disposizione mira a impedire che le prestazioni cantonali diventino uno strumento della politica di formazione, tramite il quale ripartire tra gli studenti i posti di studio disponibili, o un mezzo della politica economica con cui influenzare il mercato del lavoro. Questa garanzia vale per tutti i generi di formazione professionale esistenti in Svizzera, ma non conferisce alcun diritto a una formazione esistente solo all'estero. La prassi deve offrire in questo settore un margine d'azione più ampio. La libera scelta della disciplina non sopprime la competenza dei Cantoni per il riconoscimento formale dei centri di formazione.

4.04.44

Il terzo capitolo tratta uno degli argomenti più importanti della legge, in quanto regola il problema della competenza: i sussidi all'istruzione vengono concessi dal Cantone in cui il beneficiario è domiciliato ai sensi della presente legge (art. 8 cpv. 1).

La legge precisa in seguito che il domicilio determinante in materia di borse è mantenuto fin tanto che non ne venga costituito uno nuovo (art. 8 cpv. 2). Questa disposizione, analoga all'articolo 24 capoverso 1 del Codice civile, garantisce la sicurezza del diritto e evita i conflitti di competenza negativi. Si troverà quindi sempre un Cantone competente per ogni eventuale beneficiario. Questa regola protegge in primo luogo il singolo cittadino, ma anche il Cantone al quale vengono ingiustificatamente richiesti sussidi all'istruzione può trarne giovamento. Un cambiamento del domicilio determinante ai sensi degli articoli 10-12 non è tuttavia escluso (p. es., i genitori di un borsista che si stabiliscono in un altro Cantone vi costituiscono un nuovo domicilio ad hoc).

Questa legge non contiene una disposizione analoga all'articolo 26 del Codice civile, il quale prevede che la dimora in un luogo allo scopo di frequentarvi le scuole non costituisce un domicilio civile. Questa regola resta comunque valida anche senza menzione esplicita nella legge sui sussidi cantonali all'istruzione.

La definizione del domicilio determinante in materia di borse deve comprendere, nei limiti del possibile, gli elementi di fatto importanti e evitare il sorgere di conflitti di competenza negativi. A causa della varietà delle differenti situazioni di fatto, il domicilio determinante non può essere definito in modo da contemplare ogni possibile eventualità. I casi eccezionali costituiscono dunque lacune in senso proprio e dovranno essere colmate dalla pratica. Anche la regolamentazione del domicilio determinante assume talvolta l'aspetto di un'esigenza minima. I Cantoni possono pertanto superarla dichiarandosi competenti per attribuire i propri sussidi anche in altri casi, per esempio in presenza di candidati indipendenti dai loro genitori (art. 12).

Il punto di partenza per la definizione del domicilio determinante è l'obbligo al mantenimento del diritto di famiglia. Esso coincide quindi generalmente con il domicilio civile dei genitori, purchè questi abbiano l'esercizio dell'autorità parentale. Se solo uno dei genitori gode di questo diritto (p. es. in caso di orfani, di figli di genitori divorziati o non sposati tra di loro) il suo domicilio civile sarà anche il domicilio determinante per il figlio. Se entrambi i genitori detengono l'autorità parentale, ma sono domiciliati in due Cantoni differenti (p. es. perchè la moglie è stata autorizzata ad abitare separatamente in virtù dell'art. 170 CC), il domicilio del figlio corrisponde a quello del genitore che ne ha la sorveglianza. Questa interpretazione dell'articolo 25 del Codice civile sarà codificata con l'avvento del nuovo diritto matrimoniale e si applica senz'altro anche al domicilio determinante in materia di sussidi all'istruzione. È quindi superfluo prevedere espressamente tale regola nella presente legge.

Conformemente al diritto civile, anche il domicilio determinante dei minorenni sotto tutela e degli interdetti coincide con la sede dell'autorità tutoria competente.

Il caso piuttosto raro del minorenne che ha un domicilio separato non è specialmente previsto dalla presente legge. Questa situazione può verificarsi, per esempio, quando un giovane lascia la scuola e inizia una propria attività. La soluzione normale è considerare come domicilio determinante per le borse quello che il minorenne aveva quando dipendeva ancora dai genitori (art. 9 in relazione con l'art. 8 cpv. 2).

L'articolo 9 stabilisce un principio fondamentale: per i minorenni è competente il Cantone in cui è domiciliato il detentore dell'autorità parentale (in cui ha la sede l'autorità tutoria per gli interdetti). Ma questa competenza non cambia per il solo fatto che il postulante è diventato maggiorenne.

L'articolo 10 capoverso 1 prevede infatti che il postulante maggiorenne conserva il domicilio determinante che aveva al momento in cui ha raggiunto la maggiore età. Un cambiamento di domicilio civile da parte del genitore da cui dipende questo domicilio determinante comporta invece lo spostamento della competenza cantonale al nuovo domicilio civile (art. 10 cpv. 2).

Un importante caso particolare si verifica quando i genitori del postulante abitano all'estero (art. 11). Bisogna allora distinguere tra cittadini svizzeri e stranieri. Per gli Svizzeri residenti all'estero, siano essi maggiorenni o minorenni, la prassi attuale considera già il Cantone d'origine come competente

se nessun genitore è domiciliato in Svizzera (art. 11 cpv. 1). Lo Svizzero all'estero ha quindi il suo domicilio determinante nel Cantone d'origine, anche se soggiorna in un altro Cantone per la sua formazione. Questa disposizione si applica anche agli Svizzeri naturalizzati, se né il padre né la madre sono domiciliati in Svizzera.

Se i genitori o uno di essi prendono domicilio in Svizzera, il domicilio determinante per i figli minorenni è ancora una volta stabilito dall'articolo 9 e per i figli maggiorenni dall'articolo 10 capoverso 2.

In caso di più attinenze, il Cantone in cui il postulante o i suoi avi hanno ottenuto attinenza viene considerato competente per attribuire i sussidi all'istruzione (art. 11 cpv. 1 seconda frase).

Per i maggiorenni stranieri, quando fanno parte della cerchia di beneficiari prevista dall'articolo 4, un Cantone è competente in virtù del diritto federale solo se questi hanno un domicilio in Svizzera. Il domicilio determinante per le borse sarà allora stabilito, se possibile, sulla base del principio fondamentale dell'articolo 9, per esempio, se i genitori hanno il loro domicilio in Svizzera o vi sono deceduti. Quando invece nessun genitore viveva o vive in Svizzera, è competente il Cantone nel quale il postulante straniero ha il suo domicilio civile (art. 11 cpv. 2). Citiamo per esempio il caso dell'immigrato straniero che sposa una Svizzera e che è titolare di un permesso di domicilio.

Secondo l'articolo 12, il domicilio determinante in materia di borse può cambiare per i postulanti indipendenti dai genitori. Questa disposizione è ispirata dal regolamento messo a punto dalla CIBE ed è già entrata nella prassi di quasi tutti i Cantoni. Per acquisire un nuovo domicilio determinante, il postulante deve essersi stabilito nel nuovo Cantone da almeno due anni e avervi esercitato un'attività lucrativa che lo ha reso economicamente indipendente. Queste condizioni derivano dall'idea di base che il finanziamento di una prima formazione rientra nei compiti dei genitori, sussidiariamente nei compiti del Cantone dove sono domiciliati. Il loro effetto pratico è infatti quello di limitare ad una seconda formazione la competenza del Cantone dove il postulante è domiciliato. In tal modo si vuole soprattutto evitare di caricare eccessivamente i Cantoni universitari: sarebbe ingiusto che i Cantoni che già offrono notevoli servizi ai cittadini di altri Cantoni, dovessero sobbarcarsi anche le spese per un gran numero di sussidi all'istruzione. I Cantoni restano però liberi di allargare la loro competenza.

4.04.45

Le disposizioni finali e transitorie rinunciano a incaricare il Consiglio federale di provvedere all'esecuzione della legge. Esso ne avrebbe comunque la competenza in virtù dell'autorizzazione generale dell'articolo 102 numero 5 della Costituzione federale, ma non intende elaborare un'ordinanza: le disposizioni della legge possono bastare. Conformemente all'articolo 102 numero 2 della Costituzione federale, il Consiglio federale deve invece vigilare sull'applicazione di questa legge (art. 13 cpv. 1) e quindi esercitare le sue mansioni nell'ambito della sorveglianza federale. Ciò non implica tuttavia né

l'obbligo dei Cantoni di far approvare i loro atti, né una procedura formale di ricorso al Consiglio federale. Quest'ultimo può tuttavia ricevere petizioni e, se necessario, prendere contatto con i Governi cantionali.

La questione del domicilio determinante in materia di borse è disciplinata dalla legge federale in modo così dettagliato che ai Cantoni non resta un margine d'azione importante. Ne consegue che le decisioni sul domicilio determinante prese nell'ambito delle garanzie sancite dagli articoli 8-12 sono basate sul diritto federale (art. 5 LPA; sulla prassi in generale DTF 99 Ia 118, 103 Ib 314 seg., 105 Ib 275). Contro le decisioni dell'ultima istanza cantonale è allora ammissibile il ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale. Per i problemi di competenza, anche i Governi cantionali possono presentare un gravame di diritto pubblico o eventualmente di diritto amministrativo.

Nei settori dove il legislatore cantonale dispone di una certa libertà d'azione non è ammissibile il ricorso di diritto amministrativo, ma quello di diritto pubblico, che è sussidiario (DTF 105 Ib 35). Potrebbe infatti succedere che il diritto cantonale sui sussidi all'istruzione sia in contraddizione con i principi della presente legge federale. Come in altri casi, anche il ricorso per violazione dell'articolo 4 della Costituzione è ammissibile. Stabilire in modo definitivo quali rimedi giuridici sono possibili non può tuttavia essere compito di questo messaggio.

Anche se non introduce nessun nuovo mezzo di ricorso, la presente legge federale migliora indirettamente la protezione giuridica del beneficiario dei sussidi, pur senza porre limiti troppo stretti ai Cantoni. L'articolo 13 capoverso 2 si riferisce ai rimedi giuridici.

Il successo della nuova ripartizione dei compiti nel settore dei sussidi all'istruzione presuppone l'esistenza di dati statistici, in particolare per aiutare le autorità nelle loro mansioni decisionali e di sorveglianza. Gli sforzi dei Cantoni per armonizzare le loro prestazioni hanno portato all'allestimento di una statistica intercantonale sulle borse, di cui la CIBE, in stretta collaborazione con l'Ufficio federale di statistica, si occupa già da un decennio. L'articolo 14 provvede pertanto a assicurare la continuità di questa attività mediante una chiara base legale. Il testo di questa disposizione è analogo a quello dell'articolo 15 del progetto di legge federale sulle prestazioni della Confederazione nel campo dell'esecuzione delle pene e delle misure (cfr. n. 4.01.3).

4.05 Ginnastica e sport

4.05.1 Cenni generali

Le prime prescrizioni federali in questo campo miravano a meglio preparare la gioventù al servizio militare: la legge federale del 13 novembre 1874 sull'organizzazione militare della Confederazione Svizzera rendeva obbligatori l'insegnamento della ginnastica per i ragazzi dai 10 ai 15 anni e un'istruzione preparatoria a carattere ginnico e sportivo per i giovani dai 16 ai 20 anni.

Nel corso di questo secolo, lo sport è diventato una vera e propria attività sociale e ha raccolto un numero sempre maggiore di persone che lo praticano volontariamente. Numerose società di ginnastica e di sport si sono formate. Negli anni trenta e quaranta le attività sportive subirono uno sviluppo eccezionale ed è appunto a questo periodo che risalgono i primi sussidi federali alle associazioni sportive. L'evoluzione dello sport riflette la trasformazione della società: a partire dagli anni cinquanta, la gioventù femminile partecipa sempre di più a ogni genere di attività sportiva. All'impostazione militare degli inizi, si sono progressivamente aggiunte considerazioni sulla sanità e il tempo libero. Oggi lo sport dovrebbe essere praticato da quante più persone possibili e in ogni ceto sociale.

Questa evoluzione ha portato, nel 1970, all'introduzione di un nuovo articolo 27^{quinties} nella Costituzione federale: la Confederazione ha facoltà di emanare prescrizioni sulla ginnastica e lo sport dei giovani e renderne obbligatorio l'insegnamento nelle scuole. Essa promuove la pratica della ginnastica e dello sport per gli adulti e mantiene una scuola federale di ginnastica e sport.

La Confederazione ha utilizzato questa competenza per emanare la legge del 17 marzo 1972 che promuove la ginnastica e lo sport (RS 415.0). In questa occasione è stata definita una politica federale dello sport: la Confederazione interviene mediante prescrizioni, prestazioni e sussidi in quanto:

- si assume un compito di coordinazione;
- emana prescrizioni sull'educazione fisica nelle scuole e per gli apprendisti, sulla formazione del corpo insegnante e distribuisce materiale didattico;
- dirige l'istituzione «Gioventù e Sport» in collaborazione con i Cantoni e con organizzazioni sportive, mantiene la Scuola federale di ginnastica e sport e forma maestri di sport;
- concede sussidi per incoraggiare l'Associazione nazionale per lo sport, la formazione di monitori per le associazioni sportive, lo sport scolastico facoltativo, il perfezionamento dei maestri di ginnastica attivi nelle scuole, la ricerca scientifica in campo sportivo e la costruzione di impianti ginnici e sportivi;
- istituisce la Commissione federale di ginnastica e sport quale ente tecnico.

I Cantoni e i Comuni continuano ad esercitare le funzioni principali nell'insegnamento dell'educazione fisica. Le attività sportive volontarie sono in primo luogo dirette da associazioni private, con la collaborazione della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni. L'onere finanziario è in generale coperto dai Cantoni (ca. 200 milioni di franchi all'anno) e dai Comuni (ca. 500 milioni), che finanziano principalmente la costruzione e il mantenimento di impianti sportivi e la retribuzione del corpo insegnante.

4.05.2 Nuova ripartizione

Le prescrizioni federali sull'educazione fisica nelle scuole e sullo sport scolastico facoltativo portano su un settore riservato alla competenza dei Can-

toni. L'adozione dell'articolo 27^{quinqüies} della Costituzione federale ha contribuito a creare una certa confusione, causata soprattutto dalla concessione di sussidi federali più cospicui. Il diritto federale contiene regole molto dettagliate sulla ginnastica e lo sport, ciò che comporta qualche problema, soprattutto a livello di ordinanza.

Lo scopo delle modifiche proposte è quello di rivalutare la componente federativa, finora latente, soprattutto nell'ambito della ginnastica e dello sport scolastici e di Gioventù e Sport. Esse non devono tuttavia portare a uno sconvolgimento della politica dello sport; gli importanti risultati acquisiti grazie all'aiuto della Confederazione non devono essere compromessi.

La ginnastica e lo sport nelle scuole elementari e medie fanno parte dei compiti cantonali.

L'obbligo d'impartire tre ore settimanali d'educazione fisica in queste scuole (art. 1 cpv. 1 dell'ordinanza del 26 giugno 1972 concernente la legge federale che promuove la ginnastica e lo sport; RS 415.01) sussisterà a titolo di disposizione di principio. Questa ingerenza nella sovranità cantonale in materia di scuole è giustificata dalle esigenze della politica di sanità. Essa ha inoltre permesso di raggiungere una notevole coordinazione delle possibilità di esercitare un'attività sportiva, senza discriminazioni tra ragazzi e ragazze. La revisione della legge comporta anche la revisione del diritto contenuto nelle ordinanze.

Trattandosi di una prestazione di servizio, la Confederazione deve poter continuare a fornire del materiale didattico, stabilito con la collaborazione di esperti di tutta la Svizzera. L'organizzazione e la promozione dello sport scolastico facoltativo sarà lasciata alla sollecitudine dei Cantoni.

La *formazione* di insegnanti di ginnastica da parte di scuole normali o magistrali appartiene essenzialmente al settore generale della scuola pubblica ed è pertanto di competenza dei Cantoni. A livello universitario, questa formazione richiede invece l'intervento della Confederazione per stabilire una certa coordinazione e delle esigenze minime, onde garantire la libera circolazione.

Per quanto concerne il *perfezionamento* degli insegnanti, la competenza cantonale deve essere rinforzata. La Confederazione continuerà tuttavia a riconoscere e a sostenere l'Associazione nazionale per lo sport, attiva fin dal secolo scorso. L'educazione fisica degli apprendisti sarà esaminata assieme alla formazione professionale, nel contesto della seconda fase della nuova ripartizione dei compiti.

Quanto a *Gioventù e Sport*, le rispettive competenze dei Cantoni e della Confederazione devono essere precisate. Questa istituzione persegue oggi soprattutto scopi inerenti alla politica della gioventù, essendosi progressivamente distanziata dalla primitiva ispirazione militare. Per questa ragione la responsabilità collettiva dei Cantoni deve essere rinforzata. Proponiamo pertanto un'au divisione verticale della formazione dei monitori, sotto la direzione della Confederazione. L'onere finanziario sopportato dalla Confederazione deve inoltre essere alleggerito. Nel contesto della revisione della legge sulla ginnastica e lo sport, dovrà essere esaminata anche la possi-

bilità di giungere ad una migliore ripartizione delle competenze mediante una riforma a livello di ordinanza.

Le attuali mansioni federali di coordinazione e promozione della *ricerca scientifica in materia di sport* dovranno essere mantenute.

Il sussidiamento di *impianti sportivi* sarà limitato agli impianti con carattere nazionale.

La *Scuola federale di ginnastica e sport* deve essere conservata per permettere alla Confederazione di continuare ad assolvere i suoi compiti in questo settore. La nuova ripartizione dei compiti non comporta dunque nessun cambiamento su questo punto. Le attività della *Commissione federale di ginnastica e sport* devono invece essere adattate alla nuova ripartizione.

L'organizzazione di *ginnastica e sport per adulti* incombe in primo luogo alle associazioni sportive nazionali; la Confederazione deve pertanto continuare a sovvenzionare la formazione di monitori.

4.05.3 Legge

Scopo: L'articolo 1 è modificato per tener conto della nuova concezione. Alla lettera a (educazione fisica nelle scuole), l'espressione «prescrizioni» deve venir sostituita dalla formula «prescrizioni-quadro». Viene così precisato che le disposizioni federali devono ridursi al minimo indispensabile. Alla lettera b (Gioventù e Sport), non si farà più menzione del finanziamento, questione che sarà regolata dall'articolo 9 capoverso 1. Alla lettera e (sussidi per la costruzione di impianti di ginnastica e di sport), la destinazione dei sussidi sarà limitata poiché la Confederazione sussidierà in avvenire solo i centri a carattere nazionale.

Educazione fisica nella scuola: La Confederazione ha finora messo a disposizione dei Cantoni materiale didattico. È quindi opportuno iscrivere nella legge questa apprezzata prestazione (art. 2 cpv. 3).

Lo sport scolastico è un elemento dell'istruzione elementare e media e come tale appartiene alla competenza cantonale. Ne consegue che anche la promozione dello sport scolastico facoltativo, in quanto elemento della politica scolastica e della gioventù, deve diventare un compito puramente cantonale. È quindi opportuno sopprimere i sussidi federali allo sport scolastico facoltativo (art. 4).

Le rispettive competenze della Confederazione e dei Cantoni nel campo della formazione del personale insegnante variano a seconda del tipo di formazione. I Cantoni si occupano della formazione dei maestri di ginnastica nell'ambito delle scuole normali. La Confederazione può intervenire in questo campo per instaurare una certa coordinazione (materiale didattico, perfezionamento a livello nazionale, ecc.; art. 5 cpv. 1). Essa è inoltre competente per la formazione universitaria dei maestri d'educazione fisica e per i corsi complementari della Scuola federale di ginnastica e sport: delle esigenze minime devono essere stabilite a livello federale affinché i lunghi ed utili sforzi di coordinazione finora intrapresi non vadano persi (art. 5 cpv.

2). Il perfezionamento del personale insegnante è essenzialmente di competenza dei Cantoni. La Confederazione fa organizzare, a sue spese, dalle associazioni del ramo (in particolare dall'Associazione nazionale per lo sport nella scuola) corsi e manifestazioni intesi al perfezionamento dei monitori federali, i quali potranno diffondere l'esperienza così acquisita nelle differenti regioni. I sussidi di scarsa entità che la Confederazione ha finora concesso ai corsi di perfezionamento regionali saranno per contro soppressi (art. 5 cpv. 3).

L'alta vigilanza della Confederazione si limiterà in futuro alla formazione universitaria dei maestri d'educazione fisica. Alla Confederazione spetta anche l'alta sorveglianza sull'educazione fisica nelle scuole professionali e la sorveglianza dei corsi di perfezionamento per il personale insegnante organizzati dalle associazioni nazionali (art. 6 cpv. 2).

Gioventù e Sport: La formazione di base (monitori 1 e 2) spetta ai Cantoni e alle associazioni sportive, sotto la direzione della Confederazione. La formazione dei quadri e dei monitori superiori (monitori 3, esperti e altri specialisti) spetta invece alla Confederazione (art. 8).

A titolo eccezionale, la Confederazione deve avere la facoltà di delegare compiti ai Cantoni o, inversamente, di assumerne da loro (art. 8 cpv. 3). Quest'ultimo caso può verificarsi quando un Cantone non è in grado di assicurare la formazione di base di monitori in discipline poco diffuse.

La responsabilità finanziaria della Confederazione deve essere limitata in modo più chiaro che nella legge attuale: l'onere incombe principalmente alla Confederazione, ma i Cantoni debbono parteciparvi (art. 9 cpv. 1). Inoltre i Cantoni non riceveranno più i sussidi per la promozione di Gioventù e Sport, finora concessi quale contributo alle spese correnti, né i sussidi di scarsa entità attribuiti per l'assunzione straordinaria di insegnanti d'educazione fisica.

La revisione della legge del 1972 permetterà inoltre di prendere in considerazione, a livello di ordinanza, altri eventuali provvedimenti per una migliore ripartizione delle competenze.

La disposizione sulla visita medica gratuita a favore dei partecipanti a Gioventù e Sport minacciata nella loro salute e quella sui buoni di trasporto (art. 9 cpv. 4 e 5), vengono semplificate in quanto certi dettagli non devono trovar posto in una legge.

Associazioni civili di ginnastica e sport e altre organizzazioni sportive: L'«Associazione nazionale per l'educazione fisica» si chiama oggi «Associazione nazionale per lo sport». L'articolo 10 capoverso 1 sarà adattato alla nuova denominazione.

Attrezzature ginniche e sportive: In un primo tempo, la legge federale del 1972 prevedeva l'obbligo della Confederazione di sussidiare, entro i limiti dei crediti stanziati, la costruzione di impianti sportivi a carattere nazionale o regionale e talvolta anche locale. Con la legge federale del 1977 sui provvedimenti per equilibrare le finanze federali, quest'obbligo fu trasformato in una semplice facoltà. Da allora nessun sussidio è stato concesso per la

costruzione di impianti regionali o locali. Solo la costruzione di un annesso della Scuola federale di ginnastica e sport a Tenero è stata finanziata. La nuova legge prevede dunque che la Confederazione parteciperà finanziariamente solo alla costruzione di impianti d'importanza nazionale, oltre naturalmente alla costruzione dei suoi propri impianti. La costruzione di impianti sportivi a carattere regionale e locale è interamente lasciata ai Cantoni e ai Comuni (art. 12 cpv. 2).

Commissione federale di ginnastica e sport: L'attività di questa Commissione deve essere ridefinita in funzione della nuova ripartizione dei compiti. Conformemente all'articolo 6 capoverso 2, la Confederazione limiterà la sua alta vigilanza sulla formazione universitaria degli insegnanti e all'educazione fisica nelle scuole professionali. Essa sorveglierà inoltre direttamente la specializzazione del personale insegnante da parte delle organizzazioni nazionali del ramo. Il Consiglio federale può pertanto delegare alla Commissione soltanto queste competenze (art. 14 cpv. 3).

4.06 Sanità

4.06.1 Cenni generali

La sanità è essenzialmente compito dei Cantoni. Essi hanno una vasta esperienza, soprattutto per quanto attiene al settore ospedaliero. È tuttavia necessario avere determinate regole uniformi per l'insieme del Paese, se si voglia combattere con successo certe malattie e controllare efficacemente la qualità delle derrate alimentari. Gli articoli 69 e 69^{bis} della Costituzione federale danno alla Confederazione una competenza legislativa relativamente estesa in tali materie. Le malattie, la loro propagazione e, di conseguenza, le priorità della sanità possono variare con il tempo. Occorre quindi avere una definizione flessibile di questo compito federale e delle misure relative.

La Confederazione può combattere determinate malattie e sorvegliare il controllo delle derrate alimentari, in applicazione delle leggi seguenti:

- legge del 18 dicembre 1970 sulle epidemie (RS 818.101);
- legge federale del 13 giugno 1928 per la lotta contro la tubercolosi (RS 818.102);
- legge federale del 22 giugno 1962 concernente l'assegnazione di sussidi per la lotta contro le malattie reumatiche (RS 818.21);
- legge federale dell'8 dicembre 1905 sul commercio delle derrate alimentari e degli oggetti d'uso e consumo (RS 817.0).

I Cantoni partecipano in modo diversificato all'esecuzione di queste leggi. Spesso ne sono incaricate anche organizzazioni private. I compiti della polizia sanitaria, in particolare, incombono ai Cantoni, in ragione della frequenza dei controlli e della conoscenza delle circostanze locali che essa presuppone. La Confederazione versa oggi sussidi annuali per un ammontare globale di oltre 10 milioni.

Essa sovvenziona anche le scuole d'infermieri sulla base del decreto federale del 24 aprile 1972 sui sussidi federali alle scuole d'infermieri riconosciute (FF 1972 I 923). Tale viene a scadere alla fine del 1981.

4.06.2 Nuova ripartizione

La ripartizione attuale delle competenze tra Confederazione e Cantoni non pone problemi fondamentali. Le disposizioni federali sul commercio delle derrate alimentari, sulla lotta contro le epidemie, la tubercolosi e le malattie reumatiche, se non sono dirette a organizzazioni private, devono essere eseguite dai Cantoni, come sinora. Per contro, proponiamo la soppressione di certi sussidi federali relativi a tali materie. Non si tratta praticamente mai di sussidi rilevanti, mentre le spese d'ordine amministrativo che causa la relativa erogazione sono spesso sproporzionate al sussidio versato. D'altra parte essi non sono più necessari — né d'altra parte basterebbero — per assicurare l'esecuzione, da parte dei Cantoni, di tali compiti.

Anche nel settore delle cure alle persone malate, la Confederazione non dovrebbe, in avvenire, più versare sussidi per la formazione del personale curante, poiché tale compito è parte della politica della sanità, di competenza dei Cantoni. Questa formazione è del resto retta in gran parte dalle direttive della Croce Rossa Svizzera, basate su una relativa convenzione che è stata conchiusa con i Cantoni.

Per le scuole del personale curante non è necessario legiferare poiché il decreto federale del 24 aprile 1972 sui sussidi federali alle scuole d'infermieri riconosciute viene a scadere alla fine dell'anno 1981. Le ripercussioni finanziarie saranno prese in considerazione nel presente messaggio. La soppressione dei sussidi federali alle scuole di personale curante riconosciute sembra, a nostro avviso, del tutto giustificata poiché è assicurato l'arrivo di nuove leve, anche senza l'erogazione di questo aiuto federale che, d'altra parte, copre soltanto una minima parte del costo globale della formazione professionale. I gravi problemi in relazione alla carenza di personale degli ospedali non sono in rapporto alcuno con il problema del finanziamento delle scuole di formazione.

Onde poter continuare l'erogazione di sussidi federali fino all'entrata in vigore della ripartizione dei compiti, occorrerà prorogare limitatamente a tale entrata in vigore il decreto federale del 24 aprile 1972 sui sussidi alle scuole d'infermieri riconosciute. Vi proporremo un messaggio speciale in merito, il cui contenuto e i termini saranno in accordo con la ripartizione dei compiti.

4.06.3 Costituzione federale

Conformemente all'articolo 69^{bis} capoverso 2 della Costituzione federale, la Confederazione è tenuta a versare sussidi onde assicurare l'esecuzione della legge federale sul commercio delle derrate alimentari e degli oggetti d'uso e consumo. Si tratta di un obbligo e non di semplice facoltà. È di con-

seguenza necessario modificare la Costituzione federale. In base alla competenza in materia legislativa dell'articolo 69^{bis} capoverso 1, la Confederazione potrà continuare a versare sussidi ove fosse necessario.

Non occorre menzionare esplicitamente la sorveglianza federale, poiché esso può essere esercitata, parimenti sulla base dell'articolo 69^{bis} capoverso 1. Conformemente al nostro disegno, l'articolo 69^{bis} capoverso 2 si limiterà ormai a dichiarare che i Cantoni eseguono le disposizioni federali.

4.06.4 Legge

Con un unico atto legislativo modificatore, sette articoli di quattro leggi devono essere modificati, rispettivamente abrogati. La connessione esistente fra di esse, permette di procedere come segue:

- L'articolo 10 della *legge federale dell'8 dicembre 1905 sul commercio delle derrate alimentari e degli oggetti d'uso e consumo* (RS 817.0) che prevede l'erogazione di un sussidio della Confederazione ai Cantoni fino a 30 per cento, è abrogato.
- L'articolo 32 capoverso 1 della *legge federale del 18 dicembre 1970 sulle epidemie* (RS 818.101), che prevede l'erogazione di un sussidio federale ai Cantoni, dal 20 al 25 per cento, a seconda della capacità finanziaria, è abrogato.
- L'articolo 14 della *legge federale del 13 giugno 1928 per la lotta contro la tubercolosi* (RS 818.102) è modificato in modo che la Confederazione possa erogare un sussidio del 25 per cento al massimo, se necessario, alle organizzazioni d'utilità pubblica (legge contro la tubercolosi). Essa non è più tenuta a versarne ai Cantoni e ai Comuni.
- L'articolo 4 della *legge federale del 22 giugno 1962 concernente l'assegnazione di sussidi per la lotta contro le malattie reumatiche* (RS 811.21) è modificata in tal senso che la Confederazione eroga sussidi del 25 per cento al massimo soltanto alle organizzazioni d'utilità pubblica (Legge contro le malattie reumatiche). Essa non è più tenuta a versare sussidi ai Cantoni e ai Comuni. Essa continuerà invece a sovvenzionare, nella misura dal 25 al 50 per cento, i lavori scientifici e la diffusione delle conoscenze così acquisite nelle scienze reumatologiche. L'articolo 5 che fissava i tassi del sussidiamento, può così essere abrogato. L'articolo 6 capoverso 2 è adattato al nuovo articolo 4 e prevede la restituzione parziale dei sussidi, ove l'istituzione che ne aveva usufruito per eseguire lavori di costruzione, non serva più allo scopo per il quale i sussidi sono stati erogati. Infine la disposizione transitoria dell'articolo 10 capoverso 2 è caduca e può di conseguenza essere abrogata.

In questo complesso di misure, vi sono unicamente le disposizioni concernenti le derrate alimentari e gli oggetti d'uso e consumo che presuppongono una revisione costituzionale. Per tale motivo, soltanto la legge federale sul commercio con le derrate alimentari e degli oggetti d'uso e consumo deve essere subordinata a una revisione costituzionale (n. II cpv. 2).

4.07 Assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti / Case per persone anziane

4.07.1 Assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (contribuzione cantonale)

4.07.11 Cenni generali

L'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (AVS), il ramo assicurativo più importante della sicurezza sociale svizzera, è gestita e regolamentata quasi esclusivamente dalla Confederazione. La sua applicazione, essenzialmente decentralizzata, esige la cooperazione dell'economia, dei Cantoni e persino dei Comuni. Ma anche questo compito esecutivo è accuratamente regolamentato dalla Confederazione (è il caso, ad. es., delle casse cantionali di compensazione).

Le prestazioni dell'AVS, consistenti principalmente nell'assegnazione di rendite, sono finanziate con i contributi degli assicurati e dei datori di lavoro, con i contributi degli enti pubblici e con gli interessi del Fondo di compensazione. I contributi degli enti pubblici sono ripartiti attualmente tra la Confederazione e i Cantoni.

Nel 1975, il contributo della Confederazione è stato ridotto al 9 per cento delle uscite annue dell'AVS. In seguito alla nona revisione dell'AVS tale contributo è stato portato all'11 per cento per l'anno 1979, al 13 per cento per gli anni 1980 e 1981 e al 15 per cento a contare dal 1982 (art. 103 cpv. 1 della legge federale del 20 dicembre 1946 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti, detta in seguito LAVS; RS 831.10).

La contribuzione dei Cantoni ammonta complessivamente al 5 per cento delle uscite annue dell'assicurazione (art. 103 cpv. 2 LAVS). La contribuzione di ogni Cantone è calcolata secondo la somma delle rendite versate sul suo territorio e tenendo conto della sua capacità finanziaria (art. 1 dell'ordinanza sui contributi dei Cantoni all'AVS/AI del 21 novembre 1973; RS 831.191.2), l'importanza di quest'ultimo elemento essendo sensibilmente accentuata.

Nel 1980, gli introiti dell'AVS ammontavano a 10,895 miliardi di franchi e le uscite a 10,725 miliardi di franchi. In tal modo, questa assicurazione sociale ha registrato nuovamente una eccedenza di entrate pari a 170 milioni di franchi. Le uscite sono state coperte in ragione di 1,394 miliardi di franchi dalla Confederazione e di 536 milioni di franchi in totale dai Cantoni. A norma della Costituzione, la Confederazione ha l'obbligo d'intervenire al finanziamento dell'AVS — e dell'AI —, ma tale contributo non deve superare la metà delle uscite (art. 34^{quater} cpv. 2 lett. b Cost.). I Cantoni, invece, partecipano al finanziamento di queste assicurazioni soltanto se previsto dalla legge di esecuzione (art. 34^{quater} cpv. 2 lett. c Cost.). Il legislatore ha dunque la facoltà di esonerare completamente o parzialmente i Cantoni dall'onere imposto loro attualmente di contribuire al finanziamento dell'AVS in ragione del 5 per cento delle uscite annue di questa assicurazione.

4.07.12 Nuova ripartizione

Dal punto di vista storico, la partecipazione dei Cantoni si fonda sul fatto che l'AVS ha rilevato determinati compiti cantonali di assistenza. Ma, dalla sua creazione quale assicurazione nazionale, l'AVS si è resa talmente autonoma da porre oggi le contribuzioni cantonali in contrasto con il principio della concordanza tra il compito materiale e l'onere finanziario. I Cantoni infatti non hanno influenza alcuna sullo sviluppo dell'AVS e le prestazioni di questa assicurazione non sono neppure assegnate in funzione di particolarità regionali. La contribuzione cantonale serve, al 99 per cento, a finanziare le rendite sulla cui evoluzione essi hanno poco da dire. Questo genere di imbricamento finanziario si rivela dunque scarsamente sensato. Se i Cantoni fossero liberati dal loro apporto finanziario collegato all'AVS, potrebbero disporre di mezzi considerevoli per adottare provvedimenti politico-sociali, ciò che risulterebbe giustificato. L'attuazione di questo postulato, enunciato anni or sono in vista di un nuovo riparto dei compiti, costituisce un punto centrale di questo messaggio. L'AVS non si trova per nulla indebolita, poiché la Confederazione prende integralmente a carico la contribuzione cantonale. I provvedimenti dell'aiuto alla vecchiaia, sussidiati pure attualmente dall'AVS, potrebbero essere almeno in parte direttamente trasferiti dalla Confederazione ai Cantoni per un'attuazione autonoma. Ciò vale sia per le case per persone anziane, giusta il numero 4.07.2 del messaggio, che per l'aiuto alla vecchiaia in «ambiente aperto», aiuto trattato nell'ambito del secondo pacchetto del nuovo riparto dei compiti. Per aiuto alla vecchiaia in «ambiente aperto» s'intendono i provvedimenti a favore delle persone anziane che non vivono in case per anziani.

Nel 1980, la contribuzione globale dei Cantoni all'AVS ha raggiunto la quota di 536 milioni di franchi e dovrebbe raggiungere la quota di circa 790 milioni di franchi sino al 1986. Dato che le proposte tendenti a alleviare gli oneri della Confederazione nell'ambito dei sussidi di formazione e dell'esecuzione delle pene e misure produrranno i loro effetti soltanto nel 1986, il contributo dei Cantoni all'AVS sarà ridotto progressivamente onde garantire l'equilibrio finanziario del primo pacchetto. Il contributo della Confederazione amomonerà al 18,5 per cento nel 1984 e 1985 (contribuzione cantonale: 1,5%) e al 20 per cento a far tempo dal 1986 (art. 103 LAVS). Inoltre, un importo pari allo 0,5 per cento delle uscite annue dell'AVS (70 milioni di franchi) dovrà essere compensato a carico dei Cantoni nell'ambito del secondo pacchetto, al fine di conseguire gli scopi del piano finanziario (cfr. n. 521).

Ai sensi dell'articolo 34^{quater} capoverso 2 lettera b della Costituzione, il contributo della Confederazione deve essere coperto «in primo luogo, dai proventi netti dell'imposta e dei dazi doganali sul tabacco, e dell'imposizione fiscale sulle bevande distillate». Oggi, questi proventi a destinazione vincolata sono di gran lunga insufficienti a coprire il contributo della Confederazione, cosicché il resto deve essere procurato tramite i cespiti generali (art. 104 LAVS). Infine, un punto di secondaria importanza di questa revisione parziale concerne la devoluzione al finanziamento dell'AVS e dall'AI degli

introiti provenienti dal regresso nei confronti di terzi responsabili (art. 102 cpv. 1 lett. d nuovo LAVS e art. 77 cpv. 1 lett. d nuovo LAI). Si tratta qui di precisare esplicitamente nella legge che i suddetti introiti (nel 1980: 1,6 milioni di franchi per l'AVS e 0,4 milioni di franchi per l'AI) devono essere conteggiati quale posta di entrata, come nell'assicurazione militare e nell'INSAI e non sotto forma di una riduzione delle uscite.

4.07.13 Diritto transitorio

Lo sgravio auspicabile dei Cantoni nell'ambito dell'AVS è in stretta relazione materiale con l'accrescimento della loro responsabilità nel settore delle prestazioni complementari all'AVS/AI da un lato, e dell'assicurazione contro le malattie, dall'altro. Poiché trattasi di tre disegni di legge distinti, di cui due sono proposti presentemente e il terzo è oggetto di un messaggio speciale, l'esistenza di questa relazione deve essere sancita in modo tecnico-legale. Prevediamo quindi di introdurre, nelle disposizioni finali della legge di modificazione sul nuovo riparto dei compiti nell'ambito dell'AVS, un articolo conferente al Consiglio federale la facoltà di fissare per via di ordinanza, a titolo durevole o temporaneo, la contribuzione cantonale all'AVS al massimo al 5 per cento e di ridurre, in modo corrispondente, il contributo della Confederazione, nel caso in cui l'attesa partecipazione dei Cantoni alla prima tappa del nuovo riparto dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni, compresa la loro contribuzione all'assicurazione contro le malattie non sia attuata o lo sia solo parzialmente.

Nell'assicurazione contro le malattie, invece, i Cantoni hanno la certezza che la loro partecipazione a questo compito è compensato con sgravi corrispondenti in altri settori (lett. f delle disposizioni transitorie della revisione parziale dell'assicurazione malattie: entrata in vigore della partecipazione dei Cantoni appena che quest'ultimi saranno sgravati in altri campi grazie all'attuazione della prima tappa del nuovo riparto dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni).

4.07.2 Case per persone anziane

4.07.21 Cenni generali

Attualmente, dal 7 al 10 per cento delle persone in età di aver diritto a una rendita dell'AVS necessitano, durevolmente o temporaneamente, di un collocamento in una casa per anziani. Fin verso la metà degli anni settanta, la costruzione di dette case spettava unicamente ai Cantoni, ai Comuni e alle istituzioni private.

L'incremento della costruzione di queste case da parte della Confederazione si fonda sull'articolo 34^{quater} capoverso 7 della Costituzione federale adottato nel 1972. Esso è stato introdotto nell'ambito della seconda fase dell'ottava revisione dell'AVS entrata in vigore il 1^o gennaio 1975. Da questa data, ma con effetto retroattivo al 1^o gennaio 1973, la Confederazione può

accordare sussidi per la costruzione, l'ampliamento e il rinnovo di case e di altre installazioni per le persone anziane utilizzando a tale scopo i cespiti dell'AVS (art. 101 LAVS). Una certa necessità di ricupero infrastrutturale aveva allora incitato la Confederazione a impegnarsi anche in settori quali il promovimento della costruzione di alloggi (cfr. n. 4.10) e a partecipare alla costruzione di tutte le case e laboratori per invalidi.

Secondo il sistema dei sussidi in vigore, la partecipazione dell'AVS alla costruzione di case per persone anziane raggiunge, di massima, il 25 per cento delle spese computabili. I Cantoni che dispongono quasi tutti della propria regolamentazione in materia, accordano sussidi di circa il 20 per cento in media. Sino alla fine del 1980, l'aiuto federale alla costruzione di stabili e altre installazioni per le persone anziane ha raggiunto la somma di 471 milioni di franchi ripartiti tra 500 progetti circa.

L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali ha regolamentato in modo esauriente, la procedura di richiesta e le condizioni da adempiere per l'ottenimento di un sussidio dell'AVS in virtù dell'articolo 101 LAVS. I Cantoni canalizzano le domande di sussidi e le trasmettono, corredate del loro parere, all'autorità federale competente. Le questioni relative alla necessità, allo scopo, all'ubicazione e alla concezione dello stabile progettato sono oggetto di un esame congiunto dei Cantoni e della Confederazione. Sul piano federale, l'assegnazione di un sussidio suppone ancora l'approvazione di altri uffici, segnatamente dell'ufficio delle costruzioni federali. Tra la prima presentazione del progetto e l'apertura della casa per anziani va contato, di regola, un periodo di cinque anni.

Grazie agli sforzi congiunti della Confederazione — per il tramite dell'AVS —, dei Cantoni, dei Comuni e delle istituzioni private, le principali lacune esistenti in materia di case per persone anziane sono state colmate e lo saranno in un prossimo futuro. Tuttavia, alcuni ritardi perdurano soprattutto nei Cantoni finanziariamente deboli che, prima dell'entrata in vigore dell'articolo 101 LAVS, non hanno intrapreso una pianificazione per il collocamento delle persone anziane.

In avvenire, occorre dunque far fronte a una domanda crescente di posti nelle case che prodigano cure continue, poiché la parte della popolazione che ha superato gli ottant'anni tende a aumentare sensibilmente. D'altra parte, lo sviluppo rallegrante dei provvedimenti di aiuto alla vecchiaia in ambiente aperto dovrebbe condurre a una diminuzione o, in ogni caso, a una stabilizzazione della domanda di posti nelle case riservate a persone anziane relativamente autosufficienti.

4.07.22 Nuova ripartizione

I sussidi dell'AVS alla costruzione di case per anziani erano giustificati quali aiuto di avviamento per lo sviluppo di questo tipo di istituzione. Come già rilevato, l'intervento della Confederazione in questo campo dell'aiuto alla vecchiaia ha permesso di colmare lacune considerevoli in Cantoni che dispongono di un esiguo numero di case e di eliminare disparità urtanti tra

le diverse regioni del Paese. In determinati casi, questo aiuto ha fornito l'impulso indispensabile a una politica mirante al collocamento delle persone anziane. Anche se in certi Cantoni si deplorano ancora dei ritardi, si deve tuttavia ammettere che i bisogni più impellenti sono coperti e che un impegno durevole dell'AVS non è giustificato. Inoltre, qualsiasi aiuto di avviamento deve essere, per natura, limitato nel tempo.

La costruzione e la gestione di case per persone anziane è parte integrante dei provvedimenti di assistenza e di cura individuali incombenti per tradizione ai Cantoni e ai Comuni. Si tratta di un campo che secondo il suo genere è destinato alla decentralizzazione. Il sistema attuale di sovvenzione tramite l'AVS conferisce alla Confederazione possibilità di influsso sull'ubicazione e la concezione di questo tipo di case, ciò che oggettivamente non è plausibile. A questo proposito, va ricordato il ruolo predominante svolto dai Cantoni in materia di politica ospedaliera e di sanità. Se si pensa alle molteplici difficoltà cagionate dalla delimitazione tra istituti ospedalieri e case di cura per persone anziane, e in modo particolare anche alle discriminazioni finanziarie che ne derivano in certi casi, sembra auspicabile che questi due tipi di istituzioni siano sistemati sotto la medesima collettività. Un riparto logico delle competenze tra la Confederazione e i Cantoni postula una recantonalizzazione del promovimento della costruzione di case per anziani, dopo decorrenza del periodo di avviamento. Tale trasferimento è in armonia con le soluzioni proposte nel campo affine dell'incremento della costruzione di alloggi (cfr. n. 4.10).

Questa nuova ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni in materia di case per anziani si inserisce inoltre nel contesto generale della politica dell'AVS. In effetti, se si tiene conto che la grande maggioranza dei Cantoni ha espresso il desiderio di essere esentata dal contributo al finanziamento dell'AVS (cfr. n. 4.07.1), appare assennato che l'AVS si concentri sulla sua funzione principale, vale a dire l'assegnazione di prestazioni individuali e che osservi in questo senso un riserbo accentuato nei confronti dei compiti accessori suscettibili di essere assunti dai Cantoni, i Comuni e le istituzioni private in virtù del principio della sussidiarietà.

È poco probabile che la soppressione dell'aiuto federale sollevi problemi di coordinazione tra i Cantoni, visto il carattere decentralizzato delle case per anziani. In seno a ogni singolo Cantone, un riparto adeguato di questi istituti e degli oneri da loro cagionati potrà essere garantito dai servizi cantonali di coordinazione già esistenti.

4.07.23 Disposizioni transitorie della LAVS

Onde appagare il desiderio di certi Cantoni i cui impianti non hanno ancora raggiunto un livello soddisfacente e garantire l'attuazione di progetti pianificati nell'attesa dell'aiuto federale, sembra opportuno disporre di un periodo transitorio adeguato per la soppressione dei sussidi dell'AVS alla costruzione di case per persone anziane. Proponiamo quindi di introdurre nella LAVS una disposizione transitoria che fissi l'ultimo termine per la

presentazione del progetto all'entrata in vigore della presente legge, cioè il 31 dicembre 1985 (cfr. art. 155 nuovo LAVS). Detta regolamentazione transitoria non dovrebbe tuttavia condurre a un boom di questo genere di costruzioni. Occorre dunque sussidiare ancora solo i progetti accuratamente preparati e rispondenti a necessità comprovate che non possono essere coperte senza l'aiuto dell'AVS. In tal modo, il conto dell'AVS sarà liberato progressivamente dall'onere inerente alle case per anziani a contare dalla seconda metà degli anni ottanta.

4.08 Prestazioni complementari all'AVS/AI

4.08.1 Cenni generali

Lo scopo delle prestazioni complementari consiste a completare le rendite e altri redditi delle persone anziane nella misura in cui queste risorse non sono sufficienti a garantire la copertura dei bisogni vitali. La ragione che ha spinto la Confederazione a creare un sistema di prestazioni sociali complete, all'inizio degli anni sessanta, risiedeva nella constatazione che l'obiettivo della garanzia di un reddito minimo non poteva essere raggiunto completamente (FF 1964 1786 segg.).

In origine, la legge federale del 19 marzo 1965 sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC, RS 831.30) era fondata sulla competenza generale della Confederazione di legiferare nell'ambito dell'AVS e dell'AI (art. 34^{quater} cpv. 1 Cost. nella versione del 6 dicembre 1925, CS 1 16). Le nuove disposizioni relative ai sussidi a favore di Pro Infirmis, Pro Senectute e Pro Juventute, introdotte allora, erano rette dalla medesima base costituzionale. Con la revisione dell'AVS, il riferimento all'articolo 34^{quater} capoverso 1 è stato soppresso e la LPC ancorata a altre disposizioni costituzionali, vale a dire l'articolo 11 capoverso 1 delle disposizioni transitorie della Costituzione federale e l'articolo 34^{quater} capoverso 7 della Costituzione, introdotte ambedue all'epoca della revisione parziale del 1972.

Per la LPC è stata scelta la forma di una legge di sovvenzione. Le esigenze della legge federale non sono come tali imperative per la legislazione cantonale, ma elaborate quali condizioni poste all'assegnazione dei sussidi (art. 1 cpv. 1). Il riconoscimento di un diritto alle prestazioni complementari costituisce essenzialmente la certezza che lo scopo della copertura dei bisogni vitali è conseguito (art. 2). Questo diritto è garantito da un sistema di disposizioni riguardanti i limiti di reddito (art. 2) e il reddito determinante (art. 3) che si completano reciprocamente. Inoltre, le prestazioni complementari sono sottoposte alla giurisdizione amministrativa della Confederazione (art. 8).

La LPC del 1965 ha senza dubbio favorito i progressi nel campo della politica sociale e condotto a un'armonizzazione delle prestazioni complementari cantonali. Tutti i Cantoni hanno così adottato il limite massimo di reddito previsto dalla legge. Salvo qualche eccezione, essi applicano le massime deduzioni autorizzate per il computo del reddito derivante da un'attività

lucrativa o da rendite. Ogni Cantone ha introdotto la deduzione per la pigione. Tuttavia, il mantenimento di assegni complementari autonomi cantonali e persino comunali, non regolamentati e non sussidiati dalla Confederazione, indica che la LPC non basta a coprire tutti i bisogni.

Sebbene la Confederazione avesse concepito il sistema delle prestazioni complementari quale aiuto di finanziamento, tuttavia con l'andare del tempo, abbiamo dovuto assistere a un trasferimento notevole di competenze dai Cantoni alla Confederazione. La revisione legislativa del 9 ottobre 1970, particolarmente, ha conferito al Consiglio federale la competenza di regolamentare ogni dettaglio dei presupposti che danno diritto alle prestazioni complementari. Di conseguenza, i Cantoni dispongono attualmente di una scarsa libertà di azione a livello materiale. La LPC opera con limiti massimi tanto verso l'alto che verso il basso. Il legislatore cantonale tende viepiù al rinvio al diritto federale. Il fatto che le norme della LPC vigono come diritto applicabile direttamente, nonostante si tratti, formalmente, di esigenze destinate al legislatore cantonale, ha contribuito pure a sminuire la funzione esecutiva e la legislazione dei Cantoni.

La Confederazione versa ai Cantoni sussidi dal 30 al 70 per cento secondo la loro capacità finanziaria per le spese destinate alle prestazioni complementari. Nel 1980, i Cantoni hanno servito prestazioni complementari per 414,6 milioni di franchi. La Confederazione ha contribuito con 215 milioni di franchi. Dal totale delle prestazioni complementari, 342,7 milioni di franchi sono stati versati ai beneficiari dell'AVS e 71,9 milioni ai beneficiari dell'AI.

Per motivi di diritto costituzionale, è stato deciso nel corso dell'elaborazione della LPC che le prestazioni complementari costituirebbero una parte dell'assicurazione federale e che le spese da loro occasionate verrebbero considerate come uscite dell'AVS e dell'AI (FF 1964 1792 segg.).

Non si è tuttavia sollecitato il contributo dell'assicurazione federale e degli assicurati per il finanziamento delle prestazioni complementari; la Confederazione e i Cantoni dovevano e devono sopportarne da soli le spese. I sussidi della Confederazione provengono oggi esclusivamente dai cespiti generali, poiché i proventi, citati all'articolo 11 capoverso 1 delle disposizioni transitorie della Costituzione federale, legati a uno scopo specifico e derivanti dall'imposizione sul tabacco e sull'alcool sono già interamente utilizzati per il finanziamento dell'AVS e dell'AI.

4.08.2 Nuova ripartizione

4.08.21

Le prestazioni complementari sono in stretta relazione con le prestazioni dell'AVS e dell'AI, ma contrariamente a quest'ultime sono nondimeno concepite come prestazioni di aiuto miranti a coprire dei bisogni. Secondo la loro natura, appartengono alla sicurezza sociale collettiva nonché all'ambito dell'aiuto e dell'assistenza individuale. Si può quindi prendere in considera-

zione diverse possibilità di riparto dei compiti e degli oneri. Sono stati esaminati i modelli seguenti di nuovo riparto:

- L'assegnazione di prestazioni complementari è un compito cantonale. Questo principio è ancorato nella Costituzione federale. La legge e i sussidi federali sono aboliti dopo un periodo transitorio.
- L'erogazione di prestazioni complementari è un compito dei Cantoni. Questo principio è ancorato nella Costituzione federale. La Confederazione elabora una legge-quadro e rinuncia a versare i sussidi ai Cantoni.
- La Confederazione elabora una legge-quadro e riduce i sussidi ai Cantoni.
- La Confederazione riduce i sussidi ai Cantoni. Quest'ultimi continuano a essere finanziati esclusivamente tramite risorse generali.

4.08.22

Onde attuare i *due primi modelli*, sarebbe necessaria una *revisione della Costituzione*. L'articolo 11 capoverso 1 delle disposizioni transitorie della Costituzione federale obbliga la Confederazione a assegnare sussidi ai Cantoni per il finanziamento delle prestazioni complementari finché le prestazioni dell'assicurazione federale non coprano i bisogni vitali, ai sensi dell'articolo 34^{quater} capoverso 2 della Costituzione federale. Questa condizione risolutiva non è ancora adempita.

Il *terzo modello può essere attuato a livello di legge*. Come già citato, la LPC del 1965 è stata elaborata sulla base dell'articolo 34^{quater} capoverso 1 della Costituzione federale, le prestazioni complementari essendo considerate parte dell'assicurazione federale. La base costituzionale attuale (art. 34^{quater} cpv. 1 e 2 in relazione con l'art. 11 cpv. 1 disp. trans. Cost.) permette pure di considerare le prestazioni complementari come un elemento dell'assicurazione federale e di regolamentarle con una legge-quadro dotata di sussidi federali.

Il *quarto modello* che prevede una diminuzione dei sussidi federali può essere pure realizzato *a livello di legge*.

4.08.23

Le prestazioni complementari fanno parte integrante del nostro sistema AVS/AI che si applica all'insieme del Paese. L'impegno della Confederazione in questo campo si è rivelato giudizioso e indispensabile.

È auspicabile che la Confederazione conservi un ruolo direttivo in materia di prestazioni complementari. Il diritto a queste prestazioni deve continuare a essere garantito anche per il futuro. Di conseguenza, pensiamo di attenerci, in linea di massima, al sistema attuale, vale a dire al quarto modello che prevede tuttavia prestazioni più elevate dei Cantoni, nell'ambito del primo pacchetto della ripartizione dei compiti. La Confederazione continua a servire i sussidi ridotti attingendoli dai cespiti generali.

4.08.3 Legge

L'articolo 9 capoverso 1 LPC suscita l'impressione — oggi inesatta — che i sussidi della Confederazione per le prestazioni complementari siano prelevati esclusivamente dalla riserva prevista all'articolo 111 LAVS. Questa disposizione deve essere quindi completata da un riferimento al finanziamento attinto dai cespiti generali.

Con il nuovo modello, i sussidi della Confederazione sono fissati da 10 fino a 35 per cento (art. 9 cpv. 2 LPC). Ne risulta un modesto rafforzamento della perequazione finanziaria verticale in confronto al margine contributivo attuale del 30 al 70 per cento (1:3,5 invece di 1:2,3). L'onere della Confederazione sarà in tal modo alleviato di 190 milioni di franchi nel 1986, ciò che rappresenta un contrappeso agli oneri derivanti dall'AVS. Questa soluzione tiene pure conto del fatto che i Cantoni dispongono di una autonomia maggiormente accentuata nell'ambito delle prestazioni complementari che nell'AVS.

La disposizione di cui all'articolo 9 capoverso 4 LPC, secondo la quale i Cantoni possono far partecipare i Comuni alle loro spese, contiene un'evidenza di diritto costituzionale e deve essere quindi abrogata.

4.09 Aiuto ai rifugiati

4.09.1 Cenni generali

Il diritto attuale (legge sull'asilo del 5 ottobre 1979, RS 142.31; ordinanza sull'asilo del 12 novembre 1980, RS 142.311) prevede che la Confederazione assicuri l'assistenza dei rifugiati ai quali la Svizzera ha concesso asilo. Tale responsabilità si estingue quando la persona straniera perde la qualità di rifugiato, ciò che avviene, nella maggior parte dei casi, quando ottiene la cittadinanza. Fino a questo termine l'assistenza è assunta dalle opere caritative private, alle quali la Confederazione rimborsa il novanta per cento delle prestazioni versate a titolo d'assistenza.

L'aiuto ai rifugiati, concepito come compito permanente della Confederazione, da ricondurre all'evoluzione storica, è tuttavia in contrasto alla regola, giusta la quale l'assistenza pubblica compete ai Cantoni. Con una modificazione della legge sull'asilo, la competenza in materia d'assistenza ai rifugiati viene affidata ai Cantoni.

4.09.2 Nuova ripartizione

A motivo del loro drammatico destino, della loro appartenenza a culture diverse e di altre circostanze ancora, la maggior parte dei rifugiati ha bisogno di un'assistenza specifica durante il periodo necessario alla loro integrazione. Le opere caritative specializzate sono le più adatte a fornire tale tipo d'assistenza. Tuttavia, quando il rifugiato ottiene il permesso di domicilio, al quale ha diritto dopo aver soggiornato durante cinque anni in Svizzera, la

fase d'integrazione è in generale conclusa. È giusto che in quel momento, i Cantoni abbiano a sostituirsi alla Confederazione nei suoi carichi d'assistenza (art. 31 cpv. 1, art. 40a cpv. 1). I Cantoni regolano l'esecuzione dell'assistenza nel quadro della loro autonomia in materia d'organizzazione (art. 40a cpv. 2). Poiché i rifugiati godono attualmente di uno statuto giuridico vantaggioso, soprattutto per quanto attiene all'attività lucrativa, le spese supplementari a carico dei Cantoni dovrebbero essere modeste.

La Svizzera non accorda soltanto asilo a rifugiati dei quali si può ritenere che s'integreranno più o meno rapidamente nella nostra società. Fin da sempre la Svizzera accoglie anche persone che, sin dal loro arrivo, devono poter contare su cure speciali e assistenza continua. La Svizzera fa questo nel quadro dei programmi speciali conosciuti sotto il nome di «Hardcore and Handicap Programs». L'assistenza richiesta in questi casi è tanto intensiva che non bastano le cure fornite da personale preposto all'assistenza pubblica tradizionale. Per tale motivo, il Consiglio federale deve essere autorizzato a prescrivere che la Confederazione continuerà a fornire la sua assistenza nei confronti di questi rifugiati, anche dopo che avessero ottenuto il permesso di domicili. Tali persone potranno così beneficiare, in modo continuo, di servizi regolari di un'opera caritativa privata (art. 31 cpv. 3).

La soluzione che vi è proposta presenta il vantaggio di conferire ai Cantoni maggiore responsabilità senza minacciare la politica tradizionalmente generosa della Svizzera in materia d'asilo.

4.09.3 Diritto transitorio

Un periodo d'attamento di sei mesi ci sembra necessario affinché le autorità comunali competenti possano riprendere, nelle migliori condizioni possibili, l'assistenza fornita sino ad allora da un'opera caritativa. I dettagli di questo trasferimento saranno specificati in circolari speciali.

4.10 Promozione della costruzione di abitazioni

4.10.1 Cenni generali

La promozione della costruzione di abitazioni produce i suoi effetti soprattutto a livello cantonale e comunale. Per tale ragione l'impegno dei Cantoni e dei Comuni in questo settore data già da molti anni. La Confederazione è intervenuta solo successivamente, sia per sostenere i provvedimenti cantionali, sia per adottarne di propri a favore degli inquilini. Negli anni trenta e quaranta essa ha infatti emanato prescrizioni sui termini di sfratto, sulle condizioni di disdetta e sull'ammontare delle pigioni. L'applicazione di queste norme fece però apparire effetti collaterali negativi, ragione per cui esse furono notevolmente ridimensionate nel corso degli anni cinquanta e sessanta. Attualmente la protezione giuridica degli inquilini concerne solo i Comuni dove vi è penuria di alloggi, la cui lista è stabilita dal Consiglio federale previa consultazione dei Comuni.

Parallelamente, le competenze della Confederazione in materia di promozione della costruzione di abitazioni si sono progressivamente accresciute negli ultimi anni. È vero che fin dal 1919 la Confederazione è intervenuta a più riprese con misure temporanee per sostenere i provvedimenti cantonali: da allora essa ha sovvenzionato i due terzi delle 200 000 abitazioni che hanno beneficiato degli aiuti finanziari dei Cantoni. Ma, nonostante questi interventi federali, i Cantoni restavano i principali responsabili sia sotto il profilo finanziario che amministrativo. Anche la legge federale del 1970 per il miglioramento delle condizioni d'abitazione nelle regioni di montagna presuppone la partecipazione dei Cantoni. La promozione della costruzione di abitazioni è diventata un compito permanente della Confederazione solo a partire dal 1972, anno in cui fu introdotto l'articolo 34^{sexies} nella Costituzione federale. La relativa legge federale del 1974 che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà ha aperto una nuova via, in quanto prevede l'intervento diretto della Confederazione a favore dei proprietari. L'aiuto federale può assumere diverse forme, tra cui le più importanti sono la fideiussione per la costruzione di appartamenti nonché la riduzione di base e la riduzione suppletiva per la costruzione di appartamenti e di case familiari.

Questi provvedimenti sono stati concepiti in un periodo di alta congiuntura e di scarsità di capitali. A causa dell'evoluzione congiunturale, alcune delle misure previste non hanno mai funzionato efficacemente. Anche in regioni con penuria di alloggi, come per esempio nel Cantone Zurigo, l'aiuto federale è attualmente poco richiesto. D'altronde esso non tiene abbastanza conto delle diverse esigenze del mercato nei differenti Cantoni. L'aiuto federale può addirittura avere un effetto paralizzante sull'attività dei Cantoni, dato che questi possono ritenersi sollevati dalla loro responsabilità in questo settore.

4.10.2 Nuova ripartizione

Il compito di promuovere la costruzione di abitazioni deve essere restituito ai Cantoni e ai Comuni. Questi svolgono d'altronde diverse attività in stretta relazione con la politica della costruzione: pianificazione del territorio, prescrizioni sulle costruzioni, imposizione fiscale della proprietà fondiaria, urbanizzazione dei terreni e approntamento delle infrastrutture. Inoltre essi hanno una migliore conoscenza delle condizioni del mercato degli alloggi e dell'urgenza delle misure. Quasi tutti i Cantoni dispongono di una adeguata organizzazione amministrativa, ciò che permette loro di adottare provvedimenti corrispondenti alle necessità locali nonché ai bisogni dei proprietari e degli inquilini o di certe loro categorie.

La responsabilizzazione dei Cantoni in questo settore può ottenere un consenso e un successo duraturo solo se i Cantoni stessi — quasi unanimi sul principio di una nuova ripartizione dei compiti — affrontano rapidamente e efficacemente i problemi che restano aperti. I Cantoni e i Comuni dovrebbero intervenire con particolare intensità negli agglomerati dove vi è penuria di abitazioni. Diversi Cantoni hanno già dato prova d'iniziativa pre-

parando o adottando misure per promuovere la costruzione di alloggi. Siamo convinti che un ulteriore accentramento delle competenze nelle mani della Confederazione può essere evitato a lunga scadenza solo se i Cantoni e i Comuni assumono un ruolo attivo.

La Confederazione deve tuttavia conservare certe sue mansioni relative alla politica degli alloggi, in quanto i Cantoni non potrebbero assolverle da soli. Conformemente ai suoi altri compiti di politica regionale, essa dovrà dunque continuare a sostenere gli sforzi cantonali in favore della costruzione di abitazioni nelle regioni di montagna. Anche le ricerche sul mercato delle abitazioni resteranno di competenza della Confederazione, ma saranno integrate nel settore generale della ricerca. Le attuali disposizioni federali sulla tutela dei locatari, fondate sull'articolo 34^{septies} della Costituzione federale, non saranno toccate dalla nuova ripartizione dei compiti tra i Cantoni e la Confederazione. La tendenza ad una migliore protezione dei locatari potrebbe comunque portare ad una modifica dell'articolo costituzionale 34^{septies} e delle disposizioni del Codice delle obbligazioni sul contratto di locazione.

Allo scopo di continuare ad assicurare l'attività della Confederazione, relativa alla promozione della costruzione di abitazioni e dell'accesso alla loro proprietà sino all'entrata in vigore della nuova ripartizione dei compiti, dovrà essere aperto un nuovo credito-quadro atto a garantire fidejussioni e impegni. Sottoporremo un messaggio speciale in merito, il cui contenuto e i cui termini corrisponderanno a quelli della nuova ripartizione dei compiti.

4.10.3 Delega di compiti esistenti

Le maggiori responsabilità dei Cantoni nel settore generale della promozione della costruzione di abitazioni comportano necessariamente diverse modifiche dell'attuale regolamentazione.

Le promesse d'aiuto federale e i mandati di ricerca, previsti dalla citata legge federale del 1974, saranno concessi solo fino alla fine del 1983. La Confederazione continuerà a adempiere gli obblighi che si è assunta fino a questa data. A partire dal 1984, la Confederazione dovrà ancora effettuare i versamenti relativi alle misure speciali per ridurre le pigioni. Il calcolo delle pigioni, che la Confederazione deve allestire ancora per 25 anni, e quello delle relative prestazioni per la loro riduzione e il loro adattamento a nuove circostanze (p. es. al cambiamento del tasso ipotecario) richiedono un grande lavoro amministrativo, impossibile senza un ordinatore. La delega di questi compiti ai Cantoni creerebbe gravi problemi e spese elevate.

Gli obblighi e i diritti della Confederazione che risultano dalle sue campagne di promozione del 1958 (DF del 31 gennaio 1958 concernente il movimento nell'interesse sociale della costruzione di abitazioni economiche; RS 841) e del 1965 (LF del 19 marzo 1965 per promuovere la costruzione di abitazioni; RS 842) possono essere trasferiti ai Cantoni senza particolari difficoltà amministrative. Con queste campagne la Confederazione ha sostenuto dei provvedimenti presi dai Cantoni per incoraggiare e accelerare la

costruzione di abitazioni con pigioni moderate. L'aiuto federale presupponeva in generale una prestazione cantonale almeno due volte maggiore. Le autorità cantonali dispongono dunque già oggi di tutti i documenti relativi a queste campagne e possono pertanto riprendere senza difficoltà gli obblighi della Confederazione che ancora sussistono e assumerne l'amministrazione. Il trasferimento ai Cantoni degli obblighi e dei diritti alla restituzione della Confederazione, previsto a partire dal 1984, comporterà per i Cantoni una spesa supplementare di circa 15 milioni di franchi. Questa spesa, che corrisponde all'alleggerimento finanziario della Confederazione, diminuirà progressivamente nei prossimi anni, fino alla cessazione di ogni obbligo tra il 1990 e il 2000.

La Confederazione trasferirà ai Cantoni anche il diritto alla restituzione delle prestazioni effettuate nel contesto delle campagne di promozione della costruzione degli anni 1942 e 1947. Questo diritto può essere fatto valere quando una costruzione sovvenzionata viene adibita a un altro scopo o è venduta con profitto. Rinunciando a assumere nuovi obblighi a partire dal 1984, la Confederazione realizzerà un'economia modesta, ma che aumenterà considerevolmente nel corso degli anni. Assieme al trasferimento degli obblighi attuali, questa rinuncia alleggerirà l'onere finanziario della Confederazione di circa 20 milioni all'anno. I Cantoni avranno probabilmente la possibilità di impegnarsi più a fondo di quanto abbia fatto finora la Confederazione e quindi le loro spese sono destinate ad aumentare a lunga scadenza.

4.10.4 Costituzione federale

4.10.41 Articolo 34^{sexies}

Conformemente all'attuale articolo 34^{sexies}, la Confederazione «adotta le misure intese a promuovere, segnatamente con la riduzione dei costi, la costruzione di alloggi e l'acquisto in proprietà d'appartamenti o case». Questo articolo conferisce alla Confederazione un mandato molto esteso. Per attribuire maggiori responsabilità ai Cantoni è dunque necessario procedere a una revisione della Costituzione.

Abbiamo già segnalato che la Confederazione deve conservare la facoltà di sostenere i provvedimenti cantonali a favore delle condizioni d'abitazione nelle regioni di montagna. Per continuare a svolgere questo compito, la Confederazione deve potersi fondare su una chiara base costituzionale. Ci si può chiedere se gli articoli economici della Costituzione federale costituiscano una base sufficiente. Secondo l'articolo 31^{bis}, quando l'interesse generale lo giustifichi, la Confederazione ha il diritto, derogando ove occorra al principio della libertà di commercio e d'industria, di emanare disposizioni per proteggere regioni la cui economia è in pericolo (cpv. 3 lett. c). Ma questa competenza per attuare una politica regionale non è mai stata invocata per legittimare un compito che comporta, come nel nostro caso, anche importanti aspetti di politica sociale (aiuti alle famiglie, agli anziani, agli invalidi). È quindi necessario introdurre una apposita base costituzionale: secondo il progetto di un nuovo articolo 34^{sexies}, la Confederazione può sostenere i provvedimenti che i Cantoni adottano per migliorare le condizioni

d'abitazione nelle regioni di montagna. L'intervento della Confederazione è così limitato a questo settore. Gli aiuti finanziari della Confederazione presuppongono l'esistenza di prestazioni cantonali. Questo nuovo articolo costituzionale rende possibile una grande varietà di provvedimenti; il legislatore federale potrà per esempio prendere particolarmente in considerazione certi generi di alloggi o certe categorie di locatari.

Oltre alle competenze che derivano dal nuovo articolo 34^{sexies}, la Confederazione ha la facoltà di promuovere la costruzione di abitazioni e l'acquisizione della loro proprietà grazie ad altre disposizioni costituzionali. L'articolo 31^{quinqies} capoverso 1, le permette per esempio d'incoraggiare la costruzione d'alloggi per lottare contro la disoccupazione e il rincaro in certe situazioni congiunturali. L'articolo 27^{sexies}, che dà alla Confederazione la competenza di promuovere la ricerca scientifica, l'autorizza anche a intraprendere studi di mercato e ricerche nel campo della costruzione.

4.10.42 Disposizioni transitorie della Costituzione federale

Secondo il nuovo tenore dell'articolo 34^{sexies}, l'aiuto federale alla costruzione di abitazioni è ristretto alle regioni di montagna. È dunque necessario introdurre nella Costituzione una disposizione transitoria che consenta alla Confederazione di trasferire ai Cantoni gli obblighi e i diritti derivanti dalle campagne finora promosse e di adempiere i compiti che le restano in virtù della legge federale del 1974. Proponiamo pertanto un nuovo articolo 17 delle disposizioni transitorie composto da quattro capoversi.

Il primo capoverso stabilisce che la Confederazione risponderà degli impegni derivanti dalla legge del 1974. Come abbiamo illustrato sopra, il trasferimento di questi compiti ai Cantoni comporterebbe notevoli svantaggi pratici e economici.

Il secondo capoverso disciplina il trasferimento ai Cantoni degli impegni già assunti e delle pretese di rimborso che potrebbero sorgere dopo la sua entrata in vigore. Gli impegni contratti dalla Confederazione nel corso delle campagne intraprese nel 1958 e 1965 (contributi al pagamento di interessi, fideiussioni) sono ripresi dai Cantoni. I beneficiari degli aiuti federali possono far valere il loro diritto alla continuazione di questi aiuti alle stesse condizioni. Parallelamente la Confederazione rinuncia in favore dei Cantoni a eventuali nuove pretese di rimborso delle prestazioni fornite nel corso delle campagne di promozione del 1942, 1947, 1958 e 1956.

Il terzo capoverso prevede che i diritti e gli obblighi della Confederazione, dei Cantoni e dei beneficiari delle sovvenzioni sono regolati dal diritto federale, e dalle convenzioni e decisioni adottate di caso in caso. Conformemente al principio della buona fede, gli attuali beneficiari degli aiuti federali non devono subire pregiudizio né trarre vantaggio dal conferimento di questo settore ai Cantoni.

Il quarto capoverso autorizza le competenti autorità federali a adattare le norme fondamentali a nuove circostanze. Questa disposizione si impone per misure a lunga scadenza, quali appunto la promozione della costruzione di

alloggi. Essa permette in particolare di adeguare al rincaro i margini di reddito e l'entità delle pigioni.

4.10.5 Legge

La nuova ripartizione dei compiti nel settore della promozione della costruzione di abitazioni comporta una revisione della legge del 1974. La Confederazione continuerà ad adempiere gli impegni finora assunti e pertanto le disposizioni legali che regolano questi obblighi non verranno modificati. Ma la Confederazione non assumerà più nuovi impegni, cosa che la legge deve prevedere espressamente in un nuovo articolo (67a): le assicurazioni d'aiuto federale e i mandati di ricerca saranno concessi solo fino al 31 dicembre 1983. Questa tecnica legislativa — introduzione di un nuovo articolo e mantenimento delle disposizioni sugli impegni assunti — è già stata utilizzata con buoni risultati per le altre campagne in favore della costruzione di alloggi sostenute dalla Confederazione.

La legge del 1974 contiene tuttavia ancora diverse disposizioni che sono incompatibili con la nuova ripartizione dei compiti o che perdono ogni portata pratica. Si tratta soprattutto di prescrizioni che definiscono le attività della Confederazione o il fondamento dei suoi impegni.

La prima categoria di simili disposizioni è costituita dagli articoli 3-11 sull'urbanizzazione e la riservazione di terreni per la costruzione di abitazioni.

Esse vengono abrogate, conformemente alla nuova ripartizione delle competenze prevista dalla legge federale del 22 giugno 1979 sulla pianificazione del territorio (RS 700).

Il titolo secondo «Ricerca sul mercato delle abitazioni, ricerca edilizia e razionalizzazione delle costruzioni» (art. 25 - 32) è abrogato. La ricerca di mercato e la ricerca edilizia sono integrate alla politica federale a favore della ricerca scientifica in generale. I mandati di ricerca già conferiti saranno tuttavia portati a termine. La Confederazione rinuncia a emanare principi e disposizioni sulla razionalizzazione delle costruzioni.

Devono inoltre essere riviste diverse disposizioni che non hanno mai avuto o non hanno più portata pratica. I riferimenti alla pianificazione del territorio (art. 3, 14 e 65 cpv. 3) sono diventati inutili dato che ora esiste una legge specifica. L'aiuto federale per il procacciamento di capitali (art. 33 e 34) non è mai stato richiesto e pertanto queste disposizioni possono essere eliminate.

Ulteriori articoli concernenti l'entità dell'aiuto federale e il procacciamento dei mezzi (art. 35 cpv. 3, art. 53) o in relazione con le precedenti campagne della Confederazione (art. 64, 65 cpv. 1, 2 e 4) sono divenuti privi d'oggetto.

Da ultimo, anche le disposizioni relative alle competenze circa l'esecuzione vengono soppresse, conformemente alla nuova ripartizione dei compiti (art. 54 cpv. 3 e 66 cpv. 2). Lo stesso dicasi per l'articolo 1 capoverso 3, evidentemente superfluo.

- 5 Ripercussioni finanziarie e conseguenze sull'effettivo del personale**
- 51 Cenni generali**
- 511 Le relazioni finanziarie tra la Confederazione e i Cantoni**

Come già enunciato al numero 212, quasi tutte le attività statali hanno un risvolto finanziario. Quindi la ripartizione delle competenze fra la Confederazione e i Cantoni si riflette in una divisione degli oneri. L'intenso intreccio di competenze esistente comporta una rete estesa di relazioni finanziarie. Nel 1980 la Confederazione ha trasferito ai Cantoni 2 miliardi di franchi sotto forma di sussidi federali, 1,2 miliardi di rimborsi nonché 1,4 miliardi a titolo di quote cantonali alle entrate della Confederazione; in totale quindi circa 4,6 miliardi di franchi. Tuttavia non va scordato che in queste cifre sono comprese le prestazioni della Confederazione per le strade nazionali e i sussidi ai Cantoni in favore di terzi. Nell'altra direzione, ossia dai Cantoni alla Confederazione, sono stati trasferiti circa 800 milioni di franchi dalle casse cantonali alle opere sociali della Confederazione. Se si aggiungono le imposte federali prelevate dai Cantoni (imposta per la difesa nazionale, tassa d'esenzione dal servizio militare), nel 1980 la somma di denaro dai Cantoni alla Confederazione ammontava a 4,4 miliardi di franchi.

La rete finanziaria esistente presenta diversi svantaggi. Il fatto che per determinati compiti vi siano più fonti di finanziamento comporta una diluizione delle responsabilità. Il sistema dei sussidi, in particolare, con i conteggi e controlli a differenti stadi porta sovente a normative complicate. La partecipazione finanziaria della Confederazione ai compiti cantonali ha limitato l'autonomia dei Cantoni e ristretto la loro capacità di risolvere compiti nuovi in modo indipendente.

Anche dal profilo della politica finanziaria, l'intreccio finanziario tra la Confederazione e i Cantoni è insoddisfacente. L'intensità dei trasferimenti crea interdipendenza e quest'ultima riduce il margine di manovra nella gestione del bilancio della Confederazione e dei Cantoni; a volte le conseguenze negative giungono persino ai Comuni. Con la nuova ripartizione, infine, i compiti dovrebbero venir adempiti in modo più economico. La consuetudine, diffusa in diversi settori, del sistema della partecipazione finanziaria della Confederazione (cofinanziamento) non solo comporta il raddoppio antieconomico di alcune attività, bensì distorce anche le riflessioni in termini di costi/utilità poiché in generale coloro che chiedono di beneficiare di una prestazione pubblica devono sopportare solo una parte di costi.

Il districamento e la semplificazione delle relazioni finanziarie tra la Confederazione e i Cantoni dunque costituiscono uno dei temi principali del presente disegno. Le ripercussioni finanziarie delle proposte vanno quindi analizzate soprattutto dal profilo della politica governativa. Tuttavia non va scordata la funzione dei sussidi federali nelle politiche di direzione, coordinazione, stimolo e perequazione. Tali prestazioni possono essere soppresse nella misura in cui sia sensato e sostenibile dal punto di vista dell'adempimento dei compiti.

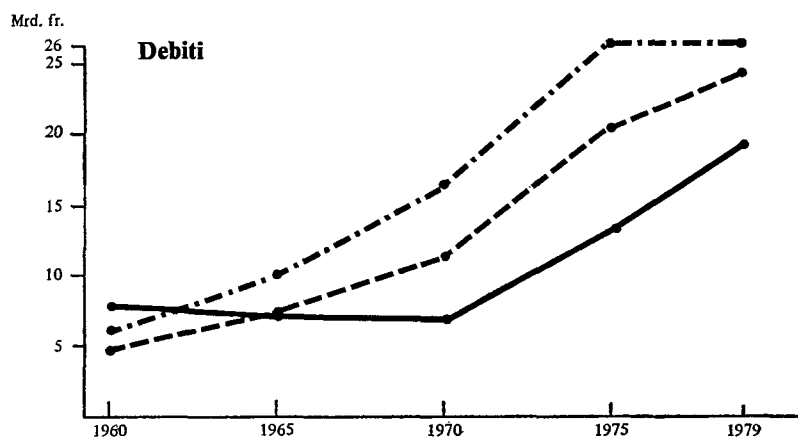
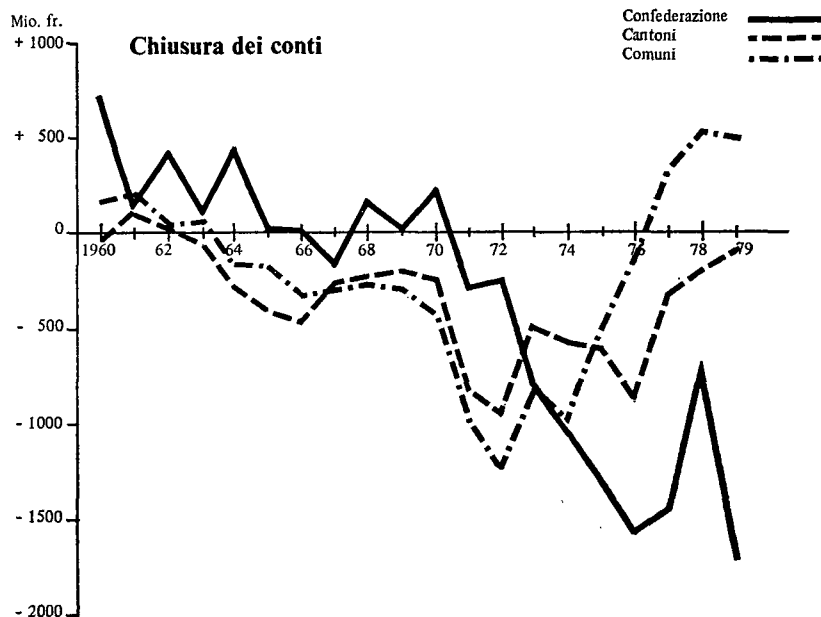
Oltre al desiderio di districare i flussi finanziari, l'attenzione va a un'importante questione di politica finanziaria: quale sarà per la Confederazione e per i Cantoni il saldo delle ripercussioni finanziarie delle proposte? La risposta a tale domanda va formulata tenendo conto delle capacità finanziarie delle due parti.

Se da un lato il bilancio della Confederazione nel periodo tra il dopo guerra e il 1970 è stato praticamente sempre positivo, dall'altro i bilanci cantonali e comunali dal 1963 rispettivamente 1964 hanno presentato disavanzi crescenti. Tale evoluzione spiega — almeno in parte — la forte crescita dei trasferimenti dalla Confederazione ai Cantoni avvenuta negli anni sessanta. Nella prima metà degli anni settanta tale sviluppo si è fundamentalmente modificato. A contare dal 1971 la Confederazione presentava regolarmente disavanzi, mentre poco dopo le finanze cantonali e comunali mutavano tendenza, accennando un miglioramento. Infine nel 1979, il disavanzo dei Cantoni era inferiore a 100 milioni di franchi e i Comuni avevano persino un'eccedenza di entrate pari a circa 500 milioni di franchi (v. grafico). Attualmente i bilanci dei Cantoni e dei Comuni — pur tuttavia con risultati singoli diversi — possono essere considerati in equilibrio. Negli ultimi dieci anni, la Confederazione s'è dovuta addossare un'eccedenza di spese in totale di 10 miliardi di franchi e un aumento dei debiti di quasi 12 miliardi. Quindi anche le spese per interessi si sono dilatate in modo corrispondente, passando da 260 milioni di franchi nel 1970 a più di 880 milioni nel 1980. Così la situazione finanziaria della Confederazione negli ultimi anni si è notevolmente degradata, mentre quella dei Cantoni e dei Comuni nel loro insieme ha avuto un buon andamento. Tuttavia Cantoni e Comuni, rispetto alla Confederazione, espongono debiti ancor più elevati, ripartiti in modo assai differente a seconda dei Cantoni.

I Cantoni dispongono di un substrato fiscale avente un'espansione più forte rispetto a quello della Confederazione. Inoltre, posseggono buone strutture nei campi della formazione, sanità e comunicazioni, anche se le spese d'esercizio connesse sono in aumento. Negli ultimi anni diversi Cantoni e un numero abbastanza elevato di Comuni, vista l'evoluzione relativamente favorevole degli introiti e il rallentamento della crescita dei bisogni finanziari, hanno potuto ridurre le imposte. È comunque difficile sapere se tale tendenza favorevole resisterà e se si estenderà anche ai bilanci attualmente ancora in disavanzo.

Per l'erario federale le prospettive non sono favorevoli. Se non si fa ricorso a provvedimenti, lo squilibrio permarrà. Ciò è dovuto, oltre agli oneri supplementivi, al fatto che le spese in alcuni settori importanti aumentano più del prodotto sociale lordo. Dato che gli introiti fiscali provengono nella misura di un quinto da dazi doganali stabiliti in base al peso, quindi indipendenti dall'evoluzione dei prezzi, e nella misura di circa un terzo da imposte sul consumo proporzionali, l'evoluzione delle entrate federali senza il ricorso a un aumento delle imposte non può tenere il passo con lo sviluppo economico generale e il deprezzamento monetario. Una simile evoluzione delle

Chiusura dei conti e debiti della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni dal 1960



finanze della Confederazione rende sempre più difficile l'adempimento regolare dei propri compiti, la qual cosa chiaramente non è nell'interesse dei Cantoni e in ultima analisi danneggia i poteri pubblici in generale.

513 La nuova ripartizione dei compiti e il risanamento delle finanze federali

Il Consiglio federale, nelle direttive della politica di governo per la legislatura 1979-1983, al fine di eliminare entro il 1983 gran parte dei disavanzi dei bilanci della Confederazione ha annunciato un programma di risanamento a medio termine che prevede importanti riduzioni delle spese e nuove entrate. Una parte importante di tali spese serve ai trasferimenti ai bilanci pubblici; non si può quindi evitare che anche i Cantoni siano toccati dai provvedimenti presi per ristabilire l'equilibrio dell'erario federale. Anche il presente disegno legislativo è chiamato a dare il proprio contributo in tal senso. Giusta il piano finanziario per la legislatura in corso, nel 1983 i primi provvedimenti nell'ambito della nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni dovrebbe sgravare le finanze federali di circa 200 milioni.

Tale ammontare in realtà si è ridotto a 180 milioni poiché i provvedimenti di risparmio 1980 hanno già soppresso i sussidi (di 20 milioni) ai rifugi privati della protezione civile. Questo provvedimento non ha accresciuto gli oneri dei Cantoni. Al contrario, nell'ambito della protezione civile, i loro compiti sono stati alleggeriti per un importo di circa 400 milioni e ciò nella misura in cui facciano impiego della facoltà di sopprimere i loro sussidi.

L'entrata in vigore della nuova ripartizione dei compiti, rispetto alle intenzioni iniziali dovrebbe essere differita di un anno, sicché le ripercussioni finanziarie si faranno sentire maggiormente nel 1984. Visto che il Parlamento ha esteso al 1983 la riduzione lineare limitata nel tempo dei sussidi federali, tale differimento non compromette l'obiettivo del piano finanziario. Non si avrà neppure un accumulo degli oneri cantonali. Per i Cantoni, il saldo finanziario della nuova ripartizione dei compiti significa piuttosto una sostituzione parziale della riduzione lineare dei sussidi e costituisce un aggravio appena leggermente superiore a quello introdotto nel 1981 dal provvedimento in questione.

514 Rapporto con un programma di sostituzione

La sostituzione definitiva rispettivamente la continuazione dei provvedimenti di risparmio 1980 per il tramite delle proposte del presente messaggio ha la priorità. Un programma di risparmi sostitutivo non potrà pregiudicare le proposte principali del secondo pacchetto. L'ulteriore alleggerimento degli oneri della Confederazione, assolutamente necessario, non verrà attuato a svantaggio dei Cantoni, bensì nell'ambito di trasferimenti in altri campi. Anche in futuro provvederemo affinché il risanamento delle finanze federali e la nuova ripartizione dei compiti combacino perfettamente.

52 Le ripercussioni finanziarie nel loro insieme

521 Osservazioni preliminari

La maggioranza delle proposte dovrebbe avere effetto nel 1984. Tuttavia, per alcune di esse è previsto un disciplinamento di transizione oppure un'entrata in vigore in un periodo successivo. Le ripercussioni finanziarie definitive quindi avranno effetto solo dopo tali termini. Ciò dovrebbe collocarsi nel 1986. Lo spostamento degli oneri tra la Confederazione e i Cantoni sottostà all'influsso determinante del ritmo degli adeguamenti delle rendite e dei sussidi nel campo della sicurezza sociale. Per tale motivo lo stato definitivo è stato calcolato in base ai valori medi stimati per il 1986 e il 1987. Qui di seguito presentiamo le ripercussioni finanziarie delle proposte per la Confederazione e i Cantoni sia per gli anni 1984, 1985 che per il 1986/87.

Poiché le cifre riguardano il futuro, esse si basano su stime, sono incerte e costruite sui dati relativi alla situazione attuale. Qualora sia necessario, tali cifre saranno rese attuali e adeguate nel corso dei dibattiti parlamentari. I calcoli che seguono si basano inoltre sull'idea che la nuova ripartizione dei compiti non debba incidere sull'adempimento degli stessi. Così le cifre mostrano i trasferimenti degli oneri dalla Confederazione ai Cantoni dovuti alle proposte rispetto al regime vigente, supponendo che l'offerta di prestazioni pubbliche rimanga costante e tralasciando i probabili effetti di razionalizzazione.

L'obiettivo del piano finanziario, ossia un alleggerimento del bilancio della Confederazione per un ammontare da 180 a 200 milioni di franchi, sarà raggiunto nel 1986 soltanto se entro tale data i Cantoni si assumeranno un aggravio suppletivo di 70 milioni. Questo obiettivo (aggravio di 70 mio) dovrebbe essere attuato dal secondo pacchetto. Il secondo rapporto della commissione di studio per una nuova ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni dovrebbe essere pronto nella prima metà del 1982.

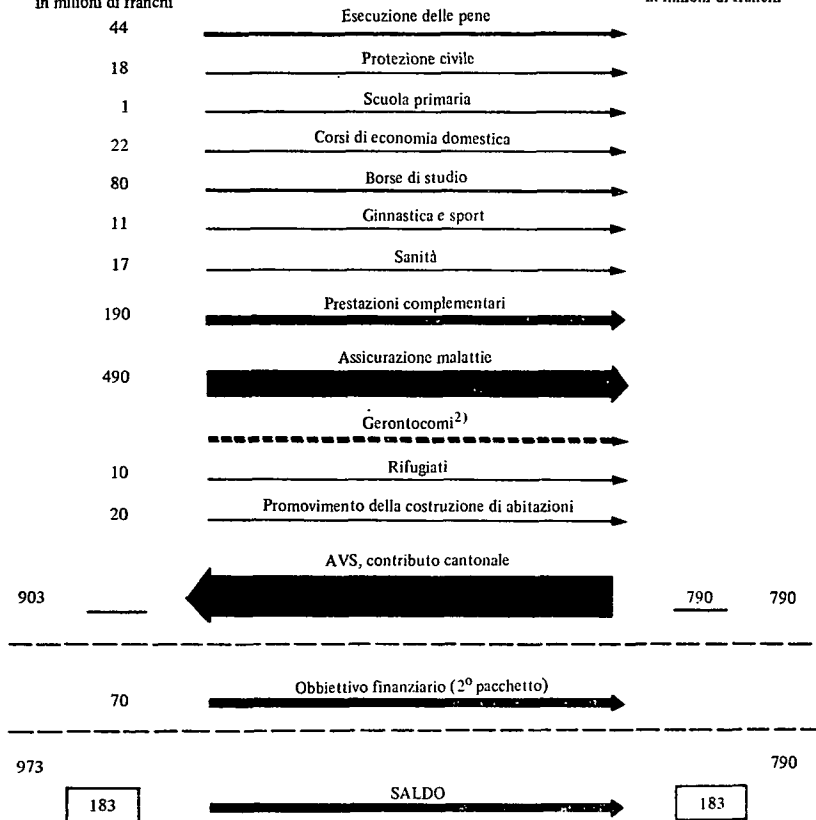
522 Le cifre, complessivamente

Ripartizione dei compiti Confederazione/Cantoni



Sgravio 1986/87¹⁾
in milioni di franchi

Sgravio 1986/87¹⁾
in milioni di franchi



¹⁾ Dopo l'entrata in vigore di tutti i provvedimenti, media annua.

²⁾ Sgravio dell'AVS / Aggravio dei Cantoni. Le conseguenze sono difficilmente calcolabili e si faranno sentire essenzialmente soltanto dopo il 1986.

Nella media degli anni 1986/87, ossia dopo l'entrata in vigore di tutte le proposte, il presente disegno avrà le seguenti conseguenze finanziarie (non tenendo conto dell'obiettivo di 70 mio di fr.):

- la soppressione dei sussidi federali ai Cantoni per un totale di 413 milioni di franchi in 10 campi differenti di compiti;
- la soppressione dei sussidi cantonali all'AVS, per 790 milioni;
- i nuovi contributi cantonali all'assicurazione malattia, per 490 milioni.

L'attuazione delle proposte comporterà una diminuzione dei trasferimenti dalla Confederazione ai Cantoni per un ammontare di 413 milioni di franchi, rispettivamente dei pagamenti dei Cantoni alla Confederazione per un ammontare di circa 300 milioni di franchi. Dunque le proposte formulate contribuiscono considerevolmente a districare le relazioni finanziarie tra la Confederazione e i Cantoni.

Lo sgravio finanziario a favore della Confederazione, pari complessivamente a 903 milioni (413 mio di sussidi federali e 490 mio di contributi cantonali all'assicurazione malattia) è compensato in parte dallo sgravio a favore dei Cantoni, in materia di AVS, ammontante a 790 milioni. Senza tener conto dell'obiettivo di 70 milioni di franchi, previsto dal secondo pacchetto relativo alla ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni, si ottiene infine un trasferimento (saldo) di oneri dalla Confederazione ai Cantoni di 113 milioni.

Compendio delle conseguenze finanziarie 1984, 1985 e 1986/87

(+ = Aggravio della Confederazione rispettivamente sgravio dei Cantoni
— = Sgravio della Confederazione rispettivamente aggravio dei Cantoni)

(In milioni)

Settori di compiti	1984	1985	1986/87
Esecuzione penale	—	— 2	— 44
Protezione civile	— 9	— 11	— 18
Insegnamento			
— Scuole primarie	— 1	— 1	— 1
— Economia domestica	— 21	— 21	— 22
— Borse di studio	—	—	— 80
Ginnastica e sport	— 11	— 11	— 11
Sanità	— 11	— 16	— 17
Sicurezza sociale			
— AVS, contributi cantonali ¹⁾	+490	+490	+790
— Assicurazione malattia	—440	—450	—490
— Prestazioni complementari AVS/AI	—170	—170	—190
— Case per persone anziane ²⁾	—	—	—
Rifugiati	— 5	— 7	— 10
Promovimento della costruzione di alloggi	— 20	— 20	— 20
Obiettivo finanziario (2° pacchetto)	—	—	— 70
Totale	—198	—219	—183

¹⁾ Assunzione parziale da parte della Confederazione nel 1984 e 1985, completa dal 1986.

²⁾ Le conseguenze sono difficilmente calcolabili e si faranno sentire essenzialmente soltanto dopo il 1986.

Il saldo delle ripercussioni finanziarie (183 mio) costituisce il 4 per cento del totale dei flussi di denaro che vanno dalla Confederazione ai Cantoni, pari a 4,6 miliardi. Il trasferimento di oneri, in rapporto alle spese complessive dei Cantoni e dei Comuni, ammontanti nel 1979 a 33 miliardi di franchi, rappresenta appena lo 0,6 per cento. Quindi, considerato che le finanze cantonali nel loro insieme evolvono in modo favorevole e che le proposte tendono a rafforzare l'autonomia dei Cantoni, tale onere suppletivo appare modesto e fondato.

Negli anni 1984 e 1985, il saldo finanziario a favore della Confederazione risultante dalle proposte passerà a 198 rispettivamente 219 milioni di franchi. Dunque si situerà nel quadro delle previsioni fornite dal piano finanziario. Tuttavia, occorre ricordare che nel corso di tali anni alcune proposte non avranno ancora ripercussioni finanziarie e che le conseguenze finanziarie di altre proposte non saranno ancora completamente dispiegate. Nei seguenti campi le conseguenze finanziarie si faranno sentire più tardi del 1984:

- borse di studio: la soppressione dei sussidi federali alle borse di studio entrerà in vigore nel 1986;
- esecuzione delle pene: la Confederazione manterrà sino alla fine del 1985 i sussidi d'esercizio;
- case per persone anziane: la rinuncia ai sussidi dell'AVS destinati alla costruzione di case per persone anziane si farà sentire dal profilo finanziario essenzialmente dopo il 1986, visto che i progetti annunciati sino alla fine del 1982, i cui lavori inizieranno entro la fine del 1985, beneficeranno ancora dei sussidi;
- sanità: la soppressione dei sussidi federali alle scuole per il personale di cura e a quelle dei quadri della Croce Rossa svizzera avrà ripercussioni finanziarie a contare dal 1985, rispettivamente dal 1987;
- contributi cantonali all'AVS: nel 1984 e nel 1985 saranno ridotti dal 5 per cento all'1,5 per cento. La diminuzione a tappe è necessaria al fine di garantire lo sgravio del bilancio della Confederazione previsto per il 1984 e il 1985.

Il saldo finanziario della nuova ripartizione dei compiti può modificarsi nel corso del tempo. Esso dipende, essenzialmente dall'evoluzione particolare dei differenti campi. L'AVS, l'assicurazione malattia e le prestazioni complementari, dato il loro peso finanziario, hanno un ruolo importante. I sussidi all'AVS verranno adeguati anche nei prossimi anni al rincaro e all'evoluzione dei salari; inoltre, a causa dello sviluppo demografico, essi continueranno ad aumentare in misura notevole. L'evoluzione dei sussidi all'assicurazione malattia dipenderà soprattutto dall'evoluzione dei costi nel settore sanitario. Dato che i Cantoni in tale settore possono esercitare un certo influsso, lo sviluppo dei loro sussidi all'assicurazione malattia dipenderà anche da loro. Probabilmente anche in futuro le prestazioni complementari, saranno adeguate all'evoluzione dei salari e dei prezzi. L'ampliamento del primo e del secondo pilastro della previdenza per la vecchiaia dovrebbe avere come conseguenza una diminuzione del numero dei beneficiari delle prestazioni complementari. Quindi le spese sotto questa voce avranno uno

sviluppo meno dinamico dei contributi all'AVS, la qual cosa andrà a vantaggio dei Cantoni.

I differenti settori possono evolvere in modo diverso: gli sgravi e gli aggravii suppletivi della Confederazione e dei Cantoni quindi possono spostarsi. Comunque ciò succede ogni qual volta si proceda a una ripartizione dei compiti, così come può avvenire anche nel regime attuale.

Il risultato finanziario della ripartizione degli oneri varia continuamente anche mantenendo costante la ripartizione delle competenze.

53 Ripercussioni finanziarie a seconda dei settori di compiti, dal 1984 al 1986

531 Esecuzione delle pene e delle misure

Proposte	Ripercussioni finanziarie in milioni (+ = aggravio / — = sgravio della Confederazione)		
	1984	1985	1986/87
Rinuncia ai sussidi d'esercizio per le case di rieducazione	—	—	— 46
Introduzione di sussidi per progetti sperimentali	+ 2	+ 4	+ 8
Restrizioni ai sussidi per le costruzioni	— 2	— 4	— 4
Rinuncia ai sussidi per la formazione	—	— 2	— 2
Totale	—	— 2	— 44

Nell'ambito dell'esecuzione delle pene, la proposta importante dal punto di vista finanziario, ossia la soppressione dei sussidi d'esercizio per le case di rieducazione, entrerà in vigore soltanto nel 1986. Così i Cantoni avranno il tempo per giungere a un concordato intercantonale sul finanziamento di tali istituti.

Proposte	Ripercussioni finanziarie in milioni (+ = aggravio / — = sgravio della Confederazione)		
	1984	1985	1986/87
Rinuncia ai sussidi federali per i rifugi negli edifici pubblici	—	— 2	— 8
Acquisto di materiale normalizzato da parte della Confederazione	.	.	.
Riduzione delle percentuali per i sussidi per l'istruzione	— 8	— 8	— 9
Rinuncia ai sussidi minori (depositi di materiale e piani per la protezione civile)	— 1	— 1	— 1
Totale	— 9	— 11	— 18

La soppressione dei sussidi federali per i rifugi negli edifici pubblici avrà conseguenze finanziarie soprattutto qualche anno dopo la sua entrata in vigore. D'altro canto, il materiale normalizzato che la Confederazione dovrà acquistare non è ancora definito. Determinante è che la Confederazione sarà tenuta ad acquistare il materiale e gli attrezzi necessariamente uniformi al fine di garantire un intervento senza intoppi. Tale proposta comporterà un onere suppletivo per la Confederazione, onere che però dovrebbe mantenersi entro stretti limiti. Nella tavola sono state omesse le cifre poiché oggi non è possibile effettuare una stima attendibile.

Ricordiamo che la soppressione dei sussidi federali per i rifugi in edifici privati, attuata già nel programma di risparmi, ha ridotto gli oneri della Confederazione per un importo di 20 milioni di franchi. Nel contempo era stato abolito anche l'obbligo dei Cantoni di accordare sussidi analoghi, ciò che permette loro di risparmiare circa 40 milioni di franchi.

533 Insegnamento

Proposte	Ripercussioni finanziarie in milioni (+ = aggravio / — = sgravio della Confederazione)		
	1984	1985	1986/87

Scuole primarie

— soppressione dei sussidi per le scuole primarie	— 3	— 3	— 3
— aumento dei sussidi ai Cantoni GR e TI	+ 2	+ 2	+ 2

Proposte	Ripercussioni finanziarie in milioni (+ = aggravio / — = sgravio della Confederazione)		
	1984	1985	1986/87
<i>Economia domestica</i>			
Rinuncia ai sussidi federali per:			
– l'insegnamento dell'economia domestica nelle scuole pubbliche	— 21	— 21	— 22
– il perfezionamento			
– i corsi di economia domestica per adulti			
– per le scuole magistrali per l'economia domestica			
– locali per l'insegnamento nelle scuole pubbliche e magistrali			
<i>Borse di studio</i>			
– soppressione dei sussidi federali	—	—	— 80
Totale	— 22	— 22	—103

La soppressione dei sussidi federali ai Cantoni per le spese sostenute per le borse di studio avrà effetto solo a partire dal 1986. La Confederazione risparmierà in tal modo più di 80 milioni di franchi all'anno. Se si aggiungono i risparmi ottenuti con la rinuncia ai sussidi alle scuole primarie e per diverse categorie nell'ambito dell'insegnamento dell'economia domestica, nel campo dell'insegnamento la Confederazione nel 1986/87 avrà un minor aggravio pari ad almeno 100 milioni di franchi. Va osservato che i sussidi linguistici ai Cantoni Grigioni e Ticino, attualmente attribuiti nel quadro dei sussidi per le scuole primarie, saranno compensati e che il sussidio a favore delle minoranze linguistiche del Cantone dei Grigioni sarà aumentato di un milione di franchi.

534 Ginnastica e sport

Proposte	Ripercussioni finanziarie in milioni (+ = aggravio / — = sgravio della Confederazione)		
	1984	1985	1986/87
<i>Ginnastica e sport nelle scuole</i>			
Rinuncia ai sussidi federali, salvo per i corsi centrali	— 2	— 2	— 2

Proposte	Ripercussioni finanziarie in milioni (+ = aggravio / — = sgravio della Confederazione)		
	1984	1985	1986/87
<i>Gioventù e sport</i>			
– rinuncia ai sussidi di promozione ai Cantoni	— 3	— 3	— 3
– altre proposte (ancora da esamina- re, stima)	— 3	— 3	— 3
<i>Impianti sportivi</i>			
Rinuncia ai sussidi federali	(— 3)	(— 3)	(— 3)
Totale	— 11	— 11	— 11

Per quel che riguarda Gioventù e Sport, una parte delle proposte tendenti a districare le relazioni finanziarie non sono ancora concrete. L'ammontare presentato in parte costituirebbe un obiettivo finanziario. La soppressione della possibilità di sussidiare la costruzione di impianti sportivi non comporta praticamente un aggravio suppletivo per i Cantoni. Infatti, mancando i crediti necessari, già da tempo si è rinunciato ad accordare tali sussidi.

535 **Sanità** (Sussidi di poco conto)

Proposte	Ripercussioni finanziarie in milioni (+ = aggravio / — = sgravio della Confederazione)		
	1984	1985	1986/87
<i>Lotta contro la tubercolosi</i>			
– rinuncia ai sussidi ai Cantoni	— 0,5	— 0,5	— 0,6
– rinuncia ai sussidi a Leghe che non si occupano di provvedimenti me- dici	— 1,9	— 2,0	— 2,0
<i>Lotta contro le epidemie</i>			
– rinuncia ai sussidi ai Cantoni	— 0,5	— 0,5	— 0,6
<i>Lotta contro le malattie reumatiche</i>			
– rinuncia ai sussidi d'esercizio	— 6,4	— 6,6	— 6,8
<i>Controllo delle derrate alimentari</i>			
– rinuncia ai sussidi ai Cantoni	— 2,1	— 2,2	— 2,3
<i>Scuole per il personale di cura</i>			
– rinuncia ai sussidi	—	— 4,2	— 4,8
Totale	—11,4	—16,0	—17,1

In sede di valutazione delle conseguenze finanziarie, ci si è basati sull'ipotesi che il decreto federale accordante sussidi alle scuole riconosciute per il personale di cura, che giunge a scadenza alla fine del 1981, sarà prolungato, segnatamente per il personale di cura di 2 anni, per i quadri di 4 anni. Visto che i sussidi sono versati ex-post, le ripercussioni finanziarie si faranno sentire per la prima volta nel 1985 rispettivamente 1987.

536 Sicurezza sociale

Proposte	Ripercussioni finanziarie in milioni (+ = aggravio / - = sgravio della Confederazione)		
	1984	1985	1986/87
<i>Contributi dei Cantoni all'AVS</i>			
Riduzione all'1,5% durante gli anni 1984/85, assunzione completa da parte della Confederazione a contare dal 1986; nuovo contributo federale a contare dal 1986: 20%	+490 ¹⁾	+490 ¹⁾	+790
<i>Sussidi alle Casse malati</i>			
Partecipazione dei Cantoni, a metà . .	—440	—450	—490
<i>Prestazioni complementari AVS/AI</i>			
Riduzione dei sussidi federali dal 30-70% al 10-35%	—170	—170	—190
<i>Case per persone anziane</i>			
Soppressione dei sussidi dell'AVS . . .	.	.	.
Totale	—120	—130	+110

¹⁾ Assunzione solo parziale da parte della Confederazione.

Nel presente disegno relativo alla ripartizione dei compiti, le proposte più incisive dal lato finanziario riguardano le assicurazioni sociali: i Cantoni sono liberati dai contributi all'AVS (1986/87: 790 mio), mentre dovranno assumersi la metà dei sussidi alle casse malati (1986/87: 490 mio) nonché finanziare più fortemente le prestazioni complementari e rinunciare ai sussidi federali, provenienti dall'AVS, a favore della costruzione delle case di riposo. Il saldo di tali modificazioni è minimo: la Confederazione avrà nel 1986/87 un aggravio suppletivo di 110 milioni di franchi, ciò che corrisponderà per i Cantoni a una diminuzione degli oneri in ugual misura.

La soppressione dei sussidi dell'AVS per la costruzione di case per persone anziane dal punto di vista finanziario essenzialmente avrà effetto solo a con-

tare dal 1986, dopo la prevista entrata in vigore. Le previsioni relative all'evoluzione della costruzione di case per persone anziane nella seconda metà degli anni ottanta divergono. Alcuni fattori fanno credere che in tale periodo la richiesta di posti suppletivi in case di riposo dovrebbe diminuire. Risulta difficile valutare in che misura la soppressione di sussidi alle case di riposo diminuirà il conto AVS e quale sarà l'onere suppletivo dei Cantoni.

A medio termine è relativamente facile prevedere l'entità dei contributi dei Cantoni all'AVS, dato che la 9ª revisione dell'AVS ha stabilito a livello di legge la procedura d'adeguamento delle rendite. Dall'aumento delle rendite in base all'indice misto (media tra l'indice dei salari e quello dei prezzi), legato all'aumento del numero dei beneficiari e della rendita media, ne risulta una crescita reale delle spese sostenute per l'AVS, ossia superiore all'aumento dei prezzi.

È invece più difficile valutare l'evoluzione dei sussidi alle casse malati. Determinante in questo campo in primo luogo è l'evoluzione dei costi nel settore sanitario, in dipendenza soprattutto dai costi e dalle tasse ospedaliere. Le cifre che presentiamo per i sussidi alle casse malati si fondano sulle proposte del messaggio sulla revisione parziale dell'assicurazione malattie. Il primo adeguamento dei sussidi — adeguamento che si ripeterà ogni tre anni — dovrebbe avvenire nel 1987. Nei calcoli presentati si è supposto che nel 1987 i sussidi dei Cantoni siano aumentati a 520 milioni di franchi.

537 Aiuto ai rifugiati

Proposte	Ripercussioni finanziarie in milioni (+ = aggravio / — = sgravio della Confederazione)		
	1984	1985	1986/87
Limitazione a 5 anni dell'aiuto ai rifugiati/trasferimento di tale compito ai Cantoni	— 5	— 7	— 10

Le conseguenze finanziarie di tale proposta sono difficilmente valutabili. Le spese della Confederazione per l'aiuto ai rifugiati sono in aumento. La cifra di 10 milioni di franchi per il 1986 dev'essere considerata come ordine di grandezza.

Proposte	Ripercussioni finanziarie in milioni (+ = aggravio / — = sgravio della Confederazione)		
	1984	1985	1986/87
<i>Trasferimento ai Cantoni degli obblighi attuali</i>			
– DF del 31 gennaio 1958 concernente il promovimento, nell'interesse sociale, della costruzione di abitazioni economiche	— 0,1	— 0,1	— 0,1
– LF del 19 marzo 1945 per promuovere la costruzione di abitazioni . .	—15	—13	—11
<i>Rinuncia a nuovi obblighi in virtù della LF del 4 ottobre 1974 che promuove la costruzione di abitazioni e l'accesso alla loro proprietà</i>			
– Riduzione suppletiva	— 5	— 7	— 9
– Anticipazioni per le riduzioni di base			
– Organizzazioni per la costruzione di abitazioni di pubblica utilità . .			
Totale	—20	—20	—20

Le conseguenze finanziarie delle proposte in vista del trasferimento degli obblighi attuali sono relativamente facili da stimare. Tali spese decresceranno nel tempo sino a scomparire completamente. Difficile risulta invece la valutazione della variazione degli oneri derivanti dai nuovi obblighi. Le cifre presentate costituiscono un ordine di grandezza medio per gli anni a contare dal 1984. Ci si può attendere che i Cantoni, vista che la loro situazione finanziaria è più solida, intraprendano di più in loro regia di quanto possa oggi la Confederazione. Quindi le spese dei Cantoni a lungo termine dovrebbero aumentare. Gli obblighi che la Confederazione si è assunta in questo campo scaduti i termini verranno meno, la qual cosa comporterà un ulteriore sgravio dell'erario federale. Dunque lo spostamento di oneri di 20 milioni di franchi dovrebbe essere visto, a lungo termine, come un limite minimo.

54 Conseguenze sull'effettivo del personale

541 Conseguenze per la Confederazione

Salvo una sola ecceденza (assicurazione malattia), le proposte formulate nel presente disegno contribuiscono a districare i compiti ripartiti tra la Confe-

derazione e i Cantoni. L'onere finanziario della Confederazione aumenterà in un solo campo (assunzione dei contributi dei Cantoni all'AVS), e ciò non comporta nuovi compiti. Dunque nessuna delle proposte cagionerà per la Confederazione spese suppletive per il personale. Anzi, in alcuni settori saranno possibili persino risparmi, segnatamente nei campi in cui compiti importanti sono trasferiti ai Cantoni (promozione della costruzione di alloggi, protezione civile). Anche in altri settori si avranno semplificazioni amministrative grazie alla soppressione delle procedure relative ai sussidi (insegnamento dell'economia domestica, sussidi per le borse di studio, ginnastica e sport, sanità, case di riposo). Occorre ricordare che tali sgravi non subentrano immediatamente. Faremo in modo che gli effetti di razionalizzazione nell'ambito del personale siano completamente sfruttati e che i posti resisi liberi vengano impiegati per altri compiti urgenti.

542 Conseguenze per i Cantoni

Nell'insieme, le conseguenze della nuova ripartizione dei compiti sull'effettivo del personale dei Cantoni dovrebbero essere più o meno in equilibrio. Da un lato il districamento dei compiti dovrebbe semplificare i rapporti amministrativi con la Confederazione. Dall'altro i Cantoni si assumeranno il disbrigo in proprio di alcuni affari. Tuttavia in generale non si tratta di nuovi compiti, bensì di compiti al cui svolgimento già partecipavano. Vero è che la maggiore autonomia in alcuni campi esigerà anche un ampliamento degli effettivi; ad esempio l'impegno accresciuto dei Cantoni nell'ambito della promozione degli alloggi dovrebbe richiedere un aumento del personale.

6 Perequazione finanziaria

61 Situazione iniziale

611 Cenni generali

In principio, i sussidi della Confederazione ai Cantoni e i contributi versati dai Cantoni alle opere sociali della Confederazione dipendono dalla capacità finanziaria dei Cantoni. Inoltre sovente i trasferimenti finanziari di per sé vanno particolarmente a vantaggio dei Cantoni finanziariamente deboli. Quindi i pagamenti della Confederazione ai Cantoni e i contributi dei Cantoni alle opere sociali federali complessivamente danno luogo a una notevole perequazione. Nel 1980 i trasferimenti della Confederazione sono stati i seguenti:

- 526 franchi per abitante ai Cantoni finanziariamente forti;
- 731 franchi per abitante ai Cantoni di capacità finanziaria media;
- 1 087 per abitante ai Cantoni finanziariamente deboli.

Vero è che in questo confronto si è tenuto conto delle quote della Confederazione alla costruzione delle strade nazionali e delle quote dei Cantoni agli introiti della Confederazione. Tuttavia, anche tralasciando tali elementi, il

quadro offerto nel 1980 dal punto di vista della perequazione finanziaria è convincente, segnatamente:

- i Cantoni finanziariamente forti, rappresentanti il 31 per cento della popolazione, hanno ricevuto il 21 per cento dei contributi federali ossia circa 216 franchi per abitante;
- i Cantoni di capacità finanziaria media, rappresentanti il 56 per cento della popolazione, hanno ricevuto il 60 per cento dei contributi federali ossia 341 franchi per abitante;
- i Cantoni finanziariamente deboli, rappresentanti il 13 per cento della popolazione, hanno ricevuto il 19 per cento dei contributi federali ossia 462 franchi per abitante.

Quindi, i Cantoni finanziariamente deboli hanno ottenuto, pro capite, quasi il doppio dei contributi federali a beneficio dei Cantoni finanziariamente forti.

I trasferimenti dei Cantoni alla Confederazione essenzialmente mostrano un'immagine capovolta rispetto a quella dei pagamenti della Confederazione ai Cantoni. I Cantoni finanziariamente forti infatti versano contributi molto più elevati dei Cantoni finanziariamente deboli. Qui di seguito diamo un esempio di tale situazione fondandoci sui contributi dei Cantoni all'AVS (1980).

Pro capite e con una media svizzera di 83 franchi:

- I Cantoni finanziariamente forti hanno pagato 111 franchi;
- i Cantoni di capacità finanziaria media hanno pagato 75 franchi;
- i Cantoni finanziariamente deboli hanno pagato 47 franchi.

Complessivamente, i contributi dei Cantoni all'AVS nel 1980 erano pari al 2,4 per cento delle spese cantonali globali. L'aliquota s'eleva:

- al 2,6 per cento per i Cantoni finanziariamente forti;
- al 2,5 per cento per i Cantoni di capacità finanziaria media;
- all'1,5 per cento per i Cantoni finanziariamente deboli.

Gli effetti perequativi dell'imposta per la difesa nazionale sono considerevoli: 42 per cento degli introiti provengono unicamente dai tre Cantoni finanziariamente forti, cioè Zurigo, Basilea Città e Ginevra.

Dall'esposto si conclude che il districamento nel campo dei trasferimenti finanziari risulta relativamente più gravoso per i Cantoni finanziariamente deboli che non per quelli finanziariamente forti. Quindi, qualora non si dovesse ricorrere a provvedimenti correttivi, le proposte condurrebbero tendenzialmente riduzione degli attuali effetti perequativi.

612 Determinazione degli effetti per i singoli Cantoni

Gli effetti finanziari delle proposte per i singoli Cantoni possono essere stabiliti solo in base a dati relativi al passato. I calcoli presentati dunque si fondano sui dati più recenti a nostra disposizione (conti del 1980). Al fine di mostrare più precisamente quale sarà la situazione dopo l'attuazione di tutte le proposte, gli effetti previsti per il 1986/87 sono stati suddivisi tra i diversi Cantoni in base ai dati del 1980. I risultati presentati nella tavola al

numero 624 sono quindi una proiezione delle condizioni attuali sulla media degli anni 1986/87.

L'obiettivo finanziario del secondo pacchetto di proposte di 70 milioni di franchi non può ancora essere suddiviso tra i Cantoni. Lo stesso vale per le conseguenze finanziarie sui diversi Cantoni delle nuove competenze in materia d'aiuto ai rifugiati nonché di certe proposte nel campo dell'esecuzione delle pene e della ginnastica e sport. D'altro canto questi campi dal punto di vista finanziario non sono rilevanti. Infine, giusta i motivi esposti in precedenza, le ripercussioni finanziarie della soppressione dei sussidi alle case di riposo e del nuovo regime in materia di acquisizioni di nuovo materiale per la protezione civile non sono state prese in considerazione. Il saldo, suddiviso tra i Cantoni, delle conseguenze finanziarie delle proposte del presente disegno ammonta a 100 milioni di franchi.

Le ripercussioni finanziarie per ogni Cantone dipendono in gran parte dalla chiave di calcolo dei sussidi dei Cantoni all'assicurazione malattia. Secondo le proposte del messaggio sulla revisione parziale dell'assicurazione malattia, tali sussidi sono ripartiti nel modo seguente:

- le prestazioni legali per le cure mediche e farmaceutiche versate dalle casse agli assicurati nel Cantone;
- la differenza delle prestazioni rispetto alla media svizzera;
- le spese del Cantone per gli ospedali e la diminuzione delle quote degli assicurati con redditi modesti.

Dopo aver sentito i Cantoni, il Consiglio federale determinerà i particolari circa la chiave di calcolo della ripartizione, ossia la struttura e il peso di ogni fattore nonché le basi statistiche. I calcoli che vi presentiamo altro non potevano essere fondati che su supposizioni. Dunque i fattori determinanti la chiave di ripartizione si basano su quanto segue:

- spese per cure ospedaliere 60 per cento
- spese per gli ospedali 30 per cento
- riduzione delle quote 10 per cento

Per quanto possibile in sede di messa a punto di una chiave di ripartizione definitiva, si dovrà attribuire un peso più elevato alle spese per cure ospedaliere poiché i Cantoni possono esercitare un influsso considerevole in tale settore. Data l'insufficienza di dati statistici in materia, nel quadro del presente messaggio rinunciamo a prendere in considerazione tale criterio.

Quindi le cifre qui impiegate per la partecipazione dei Cantoni all'assicurazione malattia assumono un carattere provvisorio. Occorre sottolineare che per il calcolo dei sussidi non si deve tener conto della capacità finanziaria dei Cantoni affinché il rapporto tra l'ammontare dei sussidi e gli sforzi dei Cantoni a favore della salute pubblica sia il più chiaro possibile. Tuttavia è previsto che la Confederazione abbia la facoltà di concedere sussidi ai Cantoni di montagna al fine di agevolarli nella diminuzione delle quote.

La determinazione delle ripercussioni finanziarie per ogni Cantone in base alle cifre effettive del 1980 rappresenta una situazione temporanea e l'estrapolazione per l'avvenire ha quindi una portata limitata. Infatti la ripartizione tra i Cantoni si può modificare nel tempo in virtù di diversi motivi. Ad

esempio i contributi dei Cantoni all'AVS dipendono strettamente dalla modificazione della capacità finanziaria dei Cantoni. Intanto non esiste una procedura più adeguata e più sicura.

62 Rafforzamento della perequazione finanziaria

621 Cenni generali

La riduzione degli effetti della perequazione finanziaria, legata alle proposte del presente disegno, e il fatto di non prendere in considerazione la capacità finanziaria ai fini della determinazione dei sussidi cantonali all'assicurazione malattia richiedono il ricorso a provvedimenti correttivi nell'ambito della perequazione finanziaria, ciò indipendentemente dal saldo complessivo per i Cantoni. Per compensare tali effetti, la commissione di studio aveva già proposto di rafforzare la perequazione finanziaria per mezzo delle quote cantonali al gettito dell'imposta per la difesa nazionale. Nel rapporto complementare del novembre 1979 sono stati presentati tre modelli:

- Modello 1: Aumento dal 7,5 per cento al 10 per cento della quota al gettito dell'imposta per la difesa nazionale destinata alla perequazione finanziaria.
- Modello 2: Aumento dal 7,5 per cento al 12 per cento della quota al gettito dell'imposta per la difesa nazionale destinata alla perequazione finanziaria.
- Modello 3: Aumento dal 7,5 per cento al 15 per cento della quota al gettito dell'imposta per la difesa nazionale destinata alla perequazione finanziaria.

Dai calcoli concreti risulta che gli effetti perequativi possono essere ampliati notevolmente aumentando la parte destinata alla perequazione finanziaria. Ciò vuol dire che più alta è la quota, più forti saranno gli effetti perequativi.

Per tutti i modelli, la parte complessiva dei Cantoni al gettito dell'imposta per la difesa nazionale è mantenuta al 30 per cento. Le soluzioni descritte qui sopra riguardano quindi soltanto la distribuzione dei mezzi finanziari tra i Cantoni e non influiscono sulla presentazione complessiva della Confederazione.

Nel rapporto complementare si menzionavano, come scopi della perequazione finanziaria, due possibilità:

- adeguamento dell'onere dei Cantoni in funzione del numero di abitanti (onere pro capite uniforme);
- adeguamento dell'onere dei Cantoni in funzione della potenzialità fiscale (onere uniforme in rapporto con la potenzialità fiscale).

In sede di procedura di consultazione, 23 Cantoni hanno espresso il desiderio di una perequazione finanziaria più incisiva o si sono dichiarati disposti a renderla possibile. Il Consiglio federale si è pure più volte pronunciato a favore di un adeguamento della perequazione finanziaria alla nuova ripartizione dei compiti. Infatti, solo grazie a un rafforzamento della perequazione

finanziaria per i Cantoni finanziariamente deboli sarà possibile adempiere e finanziare in modo indipendente i nuovi compiti, finora risolti con l'aiuto della Confederazione.

622 L'attuale perequazione finanziaria attuata mediante le quote dei Cantoni al prodotto dell'imposta per la difesa nazionale

Giusta l'attuale regime della finanze federali, tre decimi del prodotto lordo dell'imposta per la difesa nazionale sono attribuiti ai Cantoni; almeno un sesto di tale ammontare dev'essere destinato alla perequazione finanziaria intercantonale (art. 41^{ter} Cost.). Sino al 1980, la quota destinata alla perequazione finanziaria, fissata dalla legge federale del 19 giugno 1959 concernente la perequazione finanziaria tra i Cantoni (RS 613.1), ammontava al 5 per cento del gettito dell'imposta per la difesa nazionale (quindi a $\frac{1}{6}$ delle quote cantonali).

In seguito alla richiesta della Conferenza dei direttori cantonali delle finanze e al nostro messaggio del 21 novembre 1979 (FF 1980 I 37), la quota delle parti cantonali al prodotto dell'imposta per la difesa nazionale attribuita alla perequazione finanziaria è stata aumentata da un sesto a un quarto (dunque dal 5 al 7,5% del prodotto dell'imposta per la difesa nazionale) e la ripartizione è stata ridefinita (RU 1980 1791). La partecipazione complessiva dei Cantoni è rimasta al 30 per cento.

Le risorse della perequazione finanziaria provenienti dall'imposta per la difesa nazionale sono state ripartite tra i Cantoni nel seguente modo:

- come la chiave di ripartizione anteriore, un quarto dell'ammontare attribuito alla perequazione finanziaria è ripartito secondo il numero di abitanti;
 - tre quarti delle risorse a disposizione sono ripartiti tra i Cantoni aventi un indice di capacità finanziaria inferiore a 170, secondo una scala mobile.
- In precedenza la ripartizione avveniva secondo il prodotto IDN pro capite e secondo i gruppi di capacità finanziaria.

Il nuovo disciplinamento ha migliorato e rafforzato la perequazione finanziaria proveniente dalle quote cantonali. La tavola seguente mostra i risultati secondo il vecchio e il nuovo disciplinamento, a seconda dei gruppi di capacità finanziaria:

Ripartizione della quota complessiva dei Cantoni al prodotto dell'IDN ¹⁾

Cantoni (numero)	Regime anteriore		Nuovo regime		Differenza	
	in mio di fr.	in fr. pro capite	in mio di fr.	in fr. pro capite	in mio di fr.	in %
Finanziariamente forti (5)	384	197	358	184	—26	— 7
Di capacità finanziaria media (15)	459	121	478	126	+19	+ 4
Indice 81-120 (7)	202	122	198	120	— 4	— 2
Indice 61-80 (8)	257	120	280	130	+23	+ 9
Finanziariamente deboli (6)	73	139	80	152	+ 7	+10
Totale	916	146	916	146	± 26	—

¹⁾ Dati di base: Prodotto dell'IDN nella media degli anni 1976/1977, statistica dell'IDN 17° periodo, capacità finanziaria per gli anni 1978/1979.

Tale miglioramento, già in vigore, della perequazione finanziaria grazie alle quote cantonali al prodotto dell'imposta per la difesa nazionale presenta due aspetti importanti per la nuova ripartizione dei compiti:

- Migliorando la chiave di ripartizione si è creata una condizione importante che permette di rafforzare ancora la perequazione finanziaria per compensare la diminuzione degli effetti perequativi provocata dalla ripartizione dei compiti.
- Occorre tener conto della revisione che ha già rafforzato la perequazione finanziaria aumentando l'onere dei Cantoni finanziariamente forti. Un ulteriore miglioramento della perequazione finanziaria risulta tuttavia indispensabile.

La perequazione finanziaria per mezzo dell'imposta per la difesa nazionale è un'opera di solidarietà intercantonale, generalmente riconosciuta ed efficace. Si tratta di uno strumento atto a riequilibrare la disparità degli oneri risultante dalla nuova ripartizione dei compiti. Il suo rafforzamento trasforma, ciò che è pure indispensabile, le prestazioni della perequazione finanziaria legate a scopi precisi in prestazioni a libera disposizione dei Cantoni.

Il conguaglio degli oneri risultanti dalla nuova ripartizione dei compiti per mezzo dell'imposta per la difesa nazionale presenta anche il vantaggio di mantenere un sistema di perequazione finanziaria chiaro, la qual cosa risulta assai importante per un ulteriore sviluppo. Infine, data la flessibilità di tale soluzione, potrebbero essere soddisfatte anche le esigenze del secondo pacchetto di proposte e delle disposizioni transitorie.

Per i Cantoni finanziariamente deboli tale rafforzamento della perequazione finanziaria è pure favorevole poiché il prodotto dell'imposta per la difesa nazionale aumenta in modo relativamente notevole e quindi nel corso degli anni anche gli effetti perequativi crescono automaticamente.

623 Parere della Conferenza dei direttori cantonali delle finanze

La Conferenza dei direttori cantonali delle finanze, su richiesta del Dipartimento di giustizia e polizia, si è occupata a fondo della perequazione finanziaria in rapporto con la nuova ripartizione dei compiti. In una risposta dell'8 luglio 1981 ha formulato le seguenti proposte:

1. Le disparità di oneri risultanti dalla ripartizione dei compiti vanno ripartite per mezzo dell'imposta per la difesa nazionale destinata alla perequazione finanziaria.
2. Esse vanno livellate il più possibile in funzione della potenzialità fiscale.
3. Nella misura in cui è necessario per evitare casi di rigore risultanti dalla nuova ripartizione dei compiti, si destinerà a tal fine una parte corrispondente dell'imposta per la difesa nazionale.
4. La sistemazione concreta della soluzione di perequazione finanziaria e la chiave di calcolo dei sussidi dei Cantoni all'assicurazione malattia dovranno essere decise parallelamente alle deliberazioni delle Camere federali e in collegamento con i direttori cantonali delle finanze.

La Conferenza dei direttori cantonali delle finanze approva fundamentalmente la soluzione già proposta dalla commissione di studio, essa intende attenuare le disparità di oneri dei Cantoni risultanti dalla ripartizione dei compiti per mezzo della parte dell'imposta per la difesa nazionale destinata alla perequazione finanziaria, segnatamente in modo che i risultati in rapporto alla potenzialità fiscale siano il più uniformi possibili.

Tuttavia dai primi calcoli è risultato che unicamente dall'aumento della quota dell'impsta per la difesa nazionale destinata alla perequazione finanziaria e dalla sua ripartizione secondo la capacità finanziaria non si può ottenere una ripartizione degli oneri suppletivi dei Cantoni con la finezza desiderata. Per questo motivo, la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze propone, al fine di livellare gli oneri suppletivi, nella misura in cui è necessario per evitare casi di rigore risultanti dalla ripartizione dei compiti, di devolvere a tal fine una parte corrispondente dell'imposta per la difesa nazionale (compensazione per i casi di rigore). Comunque come pilastro della compensazione degli oneri va mantenuta la ripartizione dell'imposta per la difesa nazionale in funzione della capacità finanziaria (ed eventualmente in funzione del numero degli abitanti).

Data la situazione, si propone un aumento della quota attribuita alla perequazione finanziaria (ordine di grandezza) dal 7,5 al 13 per cento, di cui il 3 per cento verrebbe destinato alla compensazione per i casi di rigore.

Come già detto, i calcoli riguardanti gli effetti finanziari per ogni Cantone sono provvisori poiché la chiave che permette di determinare l'ammontare dei sussidi dei Cantoni alle casse malati va ancora concretizzata. In oltre, l'obiettivo finanziario di 70 milioni di franchi previsto dal secondo pacchetto di proposte sulla ripartizione dei compiti non può essere suddiviso tra i diversi Cantoni, sicché i calcoli relativi alla perequazione finanziaria sono regolati su un saldo di 100 milioni di franchi. Infine, tali cifre rappresentano un'istantanea della situazione attuale. Dunque, quando si elaborerà la soluzione definitiva, si dovranno aggiornare i dati. D'altronde, nell'ambito del secondo pacchetto di proposte sulla ripartizione dei compiti la perequazione finanziaria dovrà comunque essere riesaminata. Quindi attualmente non è possibile esprimere un giudizio definitivo, giudizio che del resto deve avvenire in stretta relazione con la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze.

Tenuto conto dell'importanza rivestita dalla perequazione finanziaria per i Cantoni finanziariamente deboli, non si può rinunciare a formulare già sin d'ora proposte concrete. Vista la soluzione sottopostaci dalla Conferenza dei direttori cantonali delle finanze, proponiamo a tal fine *un aumento dal 7,5 per cento (attuale) al 13 per cento della quota del prodotto dell'imposta per la difesa nazionale attribuito alla perequazione finanziaria, da suddividersi nel seguente modo:*

- 10/13 unicamente in funzione della capacità finanziaria e secondo una scala mobile;
- 3/13 per l'attenuazione di oneri particolarmente gravosi (compensazione per i casi di rigore).

Ci riserviamo la possibilità di precisare ulteriormente il disciplinamento della perequazione finanziaria e di fare, all'occorrenza, nuove proposte, ciò a tempo debito e dopo aver conferito con i governi cantonali e con la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze.

La *tavola* seguente mostra le ripercussioni finanziarie della nuova ripartizione dei compiti per ogni Cantone, con provvedimenti correttivi nell'ambito della perequazione finanziaria o meno. I calcoli che, nelle condizioni supposte, è possibile ottenere un onere equo e uniforme, gravante i Cantoni in relazione alla potenzialità fiscale, per il tramite del modello di soluzione esposto in precedenza.

Ripercussioni finanziarie per i singoli Cantoni

Calcolo degli ammontari globali 1986/87 in funzione delle cifre dei conti 1980; senza obiettivo relativo alla politica finanziaria e senza talune altre proposte non quantificabili (+ = aggravio suppletivo / — = sgravio)

Cantoni secondo la capacità finanziaria 1980/1981	Onere risultante dalla ripartizione dei compiti, senza per. fin. e comp. per i casi di rigore in 1000 fr.	Rafforzamento della per. fin. IDN ¹⁾ (aumento della quota dal 7,5 al 10%) in 1000 fr.	Compensazione per i casi di rigore (3% dell'IDN ripartito in funzione dell'onere suppl.) in 1000 fr.	Onere supplementare risultante dalla ripartizione dei compiti, con perequazione finanziaria e compensazione per i casi di rigore	
				in 1000 fr.	in % della capacità fiscale
Zugo	— 1 876	+ 5 124	— 1 592	+ 1 656	+ 0,59
Basilea Città	— 13 070	+ 11 917	+ 6 617	+ 5 464	+ 0,52
Ginevra	+ 366	+ 15 526	— 7 022	+ 8 870	+ 0,55
Zurigo	— 54 225	+ 46 656	+ 30 261	+ 22 692	+ 0,51
Basilea Campagna	— 3 270	+ 8 109	— 1 283	+ 3 556	+ 0,54
Finanziariamente forti, totale	— 72 075	+ 87 332	+ 26 981	+ 42 238	+ 0,52
Nidvaldo	— 96	+ 829	— 291	+ 442	+ 0,54
Argovia	— 8 160	+ 10 389	+ 3 948	+ 6 177	+ 0,51
Sciaffusa	— 1 884	+ 1 277	+ 1 160	+ 553	+ 0,27
Ticino	+ 15 376	+ 2 790	— 13 169	+ 4 997	+ 0,57
Vaud	+ 24 780	+ 5 711	— 21 540	+ 8 951	+ 0,57
Turgovia	— 935	+ 39	+ 2 354	+ 1 458	+ 0,31
Glarona	— 894	+ 408	+ 973	+ 487	+ 0,51
San Gallo	+ 3 197	— 1 773	+ 3 602	+ 5 026	+ 0,51
Grigioni	+ 6 094	— 1 073	— 2 251	+ 2 770	+ 0,54
Appenzello Esterno	+ 2	— 1 026	+ 640	— 384	— 0,32
Svitto	+ 2 784	— 2 398	+ 776	+ 1 162	+ 0,51
Soletta	+ 5 222	— 6 842	+ 3 483	+ 1 863	+ 0,35

Cantoni secondo la capacità finanziaria 1980/1981	Onere risultante dalla ripartizione dei compiti, senza per. fin. e comp. per i casi di rigore in 1000 fr.	Rafforzamento della per. fin. IDN ¹⁾ (aumento della quota dal 7,5 al 10%) in 1000 fr.	Compensazione per i casi di rigore (3% dell'IDN ripartito in funzione dell'onere suppl.) in 1000 fr.	Onere supplementare risultante dalla ripartizione dei compiti, con perequazione finanziaria e compensazione per i casi di rigore	
				in 1000 fr.	in % della capacità fiscale
Berna	+ 42 396	— 30 512	+ 1 188	+ 13 072	+ 0,52
Neuchâtel	+ 10 071	— 7 519	— 452	+ 2 100	+ 0,53
Di capacità finanziaria media, totale	+ 97 953	— 29 700	— 19 579	+ 48 674	+ 0,50
Lucerna	+ 19 324	— 13 381	— 2 399	+ 3 544	+ 0,54
Vallese	+ 20 685	— 13 600	— 4 222	+ 2 863	+ 0,55
Uri	+ 2 302	— 2 671	+ 622	+ 253	+ 0,35
Obvaldo	+ 1 544	— 2 152	+ 331	— 277	— 0,50
Friburgo	+ 20 238	— 15 650	— 2 540	+ 2 048	+ 0,56
Appenzello Interno . . .	+ 673	— 1 457	+ 130	— 654	— 2,43
Giura	+ 8 636	— 8 721	+ 676	+ 591	+ 0,45
Finanziariamente deboli, totale	+ 73 402	— 57 632	— 7 402	+ 8 368	+ 0,46
Totale	+ 99 280	—	—	+ 99 280	+ 0,50

- ¹⁾ Ipotesi: — Capacità finanziaria 1980/81
— Prodotto IDN, stima per il 1986
— Statistica IDN 18° periodo
— Ripartizione unicamente secondo una scala mobile basata sulla capacità finanziaria (quadrato della differenza rispetto a 140)

7 Quote dei Cantoni

71 Cenni generali

Conformemente al piano finanziario 1981 -1983, la soppressione definitiva della quota dei Cantoni al prodotto netto delle tasse di bollo e della quota ai proventi netti della Regia federale degli alcool, sono parte integrante del programma di risanamento delle finanze federali.

Il Consiglio federale aveva proposto queste due misure nei provvedimenti di risparmio 1980 (FF 1980 I 469); il Parlamento li ha approvati limitandone la durata sino alla fine del 1985.

Giusta le nuove disposizioni transitorie della Costituzione federale (art. 14 e 15), il Parlamento deve riesaminare la questione della ripartizione del prodotto di queste due risorse federali nell'ambito dei lavori relativi alla prima fase della nuova ripartizione dei compiti fra la Confederazione e i Cantoni.

Diversi governi cantonali, in sede di consultazione sulla nuova ripartizione dei compiti, sono partiti dall'idea che tali quote verranno di nuovo assegnate ai Cantoni a contare dal 1986. Essi si oppongono a un accumolo definitivo di provvedimenti a sgravio della Confederazione. Essi considerano che la limitazione nel tempo decisa dal Parlamento costituisce un mezzo per l'attuazione del primo pacchetto di proposte sulla nuova ripartizione.

La soppressione limitata nel tempo delle quote cantonali è stata largamente approvata nella votazione popolare del 30 novembre 1980 (*tasse di bollo*: 1 059 000 sì contro 515 000 no, Cantoni: 20 a 3; *proventi dell'alcool*: 1 127 000 sì contro 459 000 no, Cantoni: 21 a 2).

72 Revisione

Conformemente al mandato costituzionale, la questione delle quote dei Cantoni dev'essere rivista nell'ambito del presente messaggio. Si tratta soprattutto di un provvedimento destinato a risanare le finanze federali. All'origine, tale proposta non aveva relazione con la nuova ripartizione dei compiti.

Le prospettive finanziarie della Confederazione non sono tanto migliorate dalla pubblicazione del piano finanziario 1981 - 1983 da poter rinunciare alla soppressione duratura delle quote cantonali alle suddette entrate. Infatti, la creazione di nuovi introiti, prevista dal programma di risanamento, si trova di fronte a numerose difficoltà. D'altronde, i bisogni finanziari della Confederazione, la quale deve adempiere i compiti di sua competenza, crescono. Il margine di manovra quindi è assai stretto.

Inoltre, due mozioni votate dal Parlamento chiedono, l'una direttamente (Gruppo democratico-cristiano - Finanze federali. Risparmi; 20 settembre 1979), l'altra indirettamente (Gruppo radicale-democratico - Programma di risparmi 1980. Secondo programma; 1^o dicembre 1980), la soppressione definitiva della quota dei Cantoni al prodotto netto delle tasse di bollo e la riduzione definitiva della quota ai proventi netti della Regia degli alcool.

Tali proventi permettono d'assicurare alle finanze della Confederazione uno sgravio duraturo per il 1986 dell'ordine di grandezza di 290 milioni di franchi. Visto che in virtù dei provvedimenti di risparmio 1980 hanno già dovuto sopportare aggravii suppletivi nel 1981, i Cantoni non dovranno almeno più assumersi nuovi oneri a causa della soppressione definitiva. I bilanci cantonali tengono già conto della soppressione delle quote.

La riduzione della progressione a freddo in materia d'imposta per la difesa nazionale, prevista nella proroga del regime finanziario e il miglioramento delle finanze federali (decreto federale del 19 giugno 1981, FF 1981 II 546) comporta anche per i Cantoni, in proporzione alla loro quota del 30 per cento al prodotto di tale imposta, una diminuzione delle proprie entrate. La diminuzione a carico della Confederazione è più elevata. Essa deve compensarla con un'imposta diretta, segnatamente l'imposta sulla cifra d'affari. I Cantoni per compensare la diminuzione delle entrate IDN dovranno attingere al loro substrato fiscale. Tuttavia la riduzione della progressione a freddo non comporta un vero e proprio trasferimento di oneri tra la Confederazione e i Cantoni che verrebbe ad aggiungersi alla soppressione delle quote dei Cantoni.

Per questi motivi non possiamo soddisfare i desideri dei Cantoni che sperano di riottenere le due quote sopprese. Siamo quindi tenuti a domandare di pronunciarvi ancora una volta sulla questione della ripartizione del prodotto delle tasse di bollo e dei proventi della Regia degli alcool nel senso di una soppressione definitiva delle quote cantonali, salvo la decima dell'alcool attribuita ai Cantoni per la lotta contro l'alcoolismo.

73 Costituzione

Per quel che riguarda le tasse di bollo, la frase «Un quinto del prodotto netto delle tasse di bollo è devoluto ai Cantoni» (art. 41^{bis} cpv. 1 lett. a Cost.) è soppressa. Tale modificazione entrerà in vigore dopo approvazione da parte del popolo e dei Cantoni. Per questo motivo, l'articolo 14 delle disposizioni transitorie della Costituzione, in vigore sino alla fine del 1985, può essere abrogato immediatamente. Così si evita anche di appesantire la Costituzione con un diritto transitorio divenuto inutile.

Per quanto riguarda i proventi netti dell'impostazione delle bevande distillate, prima di tutto occorre abrogare la parte cantonale del 50 per cento. I Cantoni conservano invece il decimo che devono devolvere alla lotta contro l'alcoolismo, nelle sue cause e nei suoi effetti. Dato che tale ammontare non potrà più riferirsi alla quota cantonale, pari al 50 per cento, esso diverrà un ventesimo (5%) dei proventi netti complessivi (art. 32^{bis} cpv. 9 Cost.), senza tuttavia cambiare. Le considerazioni espresse qui sopra a proposito dell'articolo 14 delle disposizioni transitorie della Costituzione valgono anche per l'articolo 15.

Le disposizioni della legge federale sulle tasse di bollo (RS 641.10) che si riferiscono alla quota dei Cantoni sono abrogate. Il decreto federale del 20 giugno 1980 (RU 1981 167) che sopprime la quota spettante ai Cantoni sino al 1985 diviene superfluo e può essere abrogato.

La quota attribuita ai Cantoni in virtù della legge sull'alcool (RS 680) dev'essere stabilita al 5 per cento dei proventi netti della Regia degli alcool (art. 44). V'è una novità nel senso che nel periodo tra due censimenti federali, la parte può essere determinata in base alle statistiche progressive della popolazione (cpv. 3). Il rapporto con la lotta contro l'alcoolismo, nelle sue cause e nei suoi effetti, non è modificato (art. 45). Come nel passato, i Cantoni sono tenuti a presentare un rapporto annuale al Consiglio federale. Per contro, l'attuale rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale sull'impiego della parte cantonale verrà presentato solo ogni tre anni. Così, la procedura sarà agevolata e il rapporto acquisterà più importanza. Nell'intervallo, il Parlamento può far valere il suo diritto d'essere informato.

Il decreto federale del 20 giugno 1980 concernente la legge sull'alcool (RU 1981 169) può essere abrogato.

8 Linee direttive della politica di governo 1979-1983

Questo primo «pacchetto» di concrete proposte per una nuova ripartizione dei compiti vi è stato annunciato nelle linee direttive della politica di governo per la legislatura 1979-1983 (FF 1980 I 548, seconda parte n. 22). Trattasi di un progetto di assoluta priorità.

9 Piano finanziario 1981-1983

Giusta il piano finanziario 1981-1983, la nuova ripartizione dei compiti dovrebbe, a contare dal 1983 sgravare di circa 200 milioni di franchi i compiti della Confederazione (FF 1980 I 622). Questo scopo può essere conseguito con i provvedimenti qui proposti. Quanto ai termini, abbiamo usufruito di una certa flessibilità, conseguente alla vostra decisione di protrarre sino alla fine del 1983 la riduzione lineare delle prestazioni federali, prevista nell'ambito dei provvedimenti di risparmio 1980. Per altro, la limitazione nel tempo della riduzione delle quote cantonali all'utile netto della Regia degli alcool e all'utile netto delle tasse di bollo (fine 1985) ci hanno costretti a riesaminare anche questi aspetti nel presente messaggio. Con i *provvedimenti proposti nell'ambito della nuova ripartizione dei compiti* e con la *soppressione definitiva delle due quote cantonali*, nel 1986 le finanze federali si troveranno complessivamente sgravate di 473 milioni di franchi. I flussi finanziari tra Confederazione e Cantoni saranno ridotti di circa 1 miliardo di franchi. Per il resto, rinviando a quanto esposto nei numeri 212, 5 e 7.

10 Costituzionalità

Modificazioni costituzionali sono segnatamente necessarie laddove la Costituzione regola specificatamente questioni di finanziamento ovvero descrive nei particolari la sfera dei compiti federali: scuola primaria, sanità, promovimento della costruzione d'abitazioni. Per i sussidi nel campo dell'istruzione, la ripartizione dei compiti è fondamentalmente nuova.

Per quanto concerne il contenuto, la forma e la procedura rinviemo a quanto detto nel numero 22.

Le singole proposte di revisione costituzionale sono già state motivate e commentate nel numero 4.

Indice

- 1 *Esecuzione delle pene e delle misure*
 - Legge federale sulle prestazioni della Confederazione nel campo dell'esecuzione delle pene e delle misure
- 2 *Protezione civile*
 - Legge federale che modifica la legislazione sulla protezione civile
- 3 *Scuola pubblica*
 - Decreto federale sulla soppressione dei sussidi per l'istruzione primaria
 - Legge federale sui sussidi a favore della cultura e della lingua nei Cantoni dei Grigioni e del Ticino
- 4 *Sussidi all'istruzione*
 - Decreto federale sui sussidi all'istruzione
 - Legge federale sui sussidi cantonali all'istruzione
- 5 *Ginnastica e sport*
 - Legge federale che promuove la ginnastica e lo sport
- 6 *Sanità*
 - Decreto federale che abolisce l'obbligo della Confederazione di versare sussidi in materia di sanità
 - Legge federale che abroga i sussidi di poco conto in materia di sanità
- 7 *AVS / Case per persone anziane*
 - Legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS)
- 8 *Prestazioni complementari all'AVS/AI*
 - Legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC)
- 9 *Aiuto ai rifugiati*
 - Legge sull'asilo
- 10 *Promovimento della costruzione di abitazioni*
 - Decreto federale sulla nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni in materia di promovimento della costruzione di abitazioni
 - Legge federale che promuove la costruzione d'abitazioni e l'accesso alla loro proprietà
- 11 *Perequazione finanziaria*
 - Legge federale concernente la perequazione finanziaria tra i Cantoni

12 *Quote cantonali*

- Decreto federale che sopprime la quota, spettante ai Cantoni, del prodotto netto delle tasse di bollo
- Legge federale sulle tasse di bollo (LTB)
- Decreto federale sulla nuova ripartizione del prodotto netto dell'imposizione fiscale delle bevande distillate
- Legge sull'alcool

**Legge federale
sulle prestazioni della Confederazione nel campo
dell'esecuzione delle pene e delle misure**

Disegno

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto l'articolo 64^{bis} della Costituzione federale;
visto il messaggio del Consiglio federale del 28 settembre 1981 ¹⁾,
decreta:

Sezione 1: Scopo

Art. 1

Le prestazioni previste nella presente legge devono contribuire:

- a. a realizzare le esigenze e i principi dell'esecuzione delle pene e delle misure;
- b. ad approntare le basi necessarie al futuro sviluppo di questo settore.

Sezione 2: Sussidi di costruzione

Art. 2 Campo d'applicazione

¹ La Confederazione sussidia la costruzione, l'ampliamento e la trasformazione dei seguenti stabilimenti, pubblici e privati:

- a. stabilimenti per condannati primari e recidivi (art. 37 CP ²⁾);
- b. stabilimenti e sezioni di stabilimenti specializzate per l'esecuzione di pene privative della libertà di breve durata (art. 37^{bis} e 39 CP);
- c. stabilimenti per misure di sicurezza sottoposti ad una autorità competente per l'esecuzione delle pene e delle misure (art. 42-44 CP);
- d. case d'educazione al lavoro per giovani adulti (art. 100^{bis} CP);
- e. sezioni specializzate per persone penalmente collocate in stabilimenti non sottoposti ad un'autorità competente per l'esecuzione delle pene e delle misure (art. 40, 42-44 e 100^{bis} CP);
- f. istituti specializzati per persone liberate condizionalmente o a titolo di prova o la cui pena è stata sospesa condizionalmente (art. 38, 41 e 45 CP);
- g. case per fanciulli e adolescenti, quando almeno un terzo dei giorni di permanenza riguarda persone penalmente collocate oppure quando tali

¹⁾ FF 1981 III 677

²⁾ RS 311.0

case siano indispensabili all'esecuzione di misure penali (art. 82 segg. e 89 segg. CP).

² La Confederazione può, nei limiti dei crediti disponibili, sussidiare la costruzione, l'ampliamento e la trasformazione di stabilimenti specializzati per fanciulli e adolescenti il cui comportamento sociale è particolarmente turbato, purché questi stabilimenti accolgano anche persone penalmente collocate.

³ Nessun sussidio è concesso per lavori il cui costo è inferiore a 500 000 franchi.

Art. 3 Condizioni

¹ I sussidi sono concessi alle seguenti condizioni:

- a. una pianificazione cantonale o intercantonale dell'esecuzione delle pene e delle misure o dell'assistenza alla gioventù dimostra che lo stabilimento risponde a una necessità;
- b. l'ampliamento o la trasformazione si inserisce nel piano generale di sviluppo dello stabilimento;
- c. lo stabilimento è aperto a persone provenienti da diversi Cantoni;
- d. i progetti di costruzione intendono realizzare miglioramenti nel senso dell'articolo 1 e non comportano spese sproporzionate;
- e. i criteri di gestione e l'ente responsabile dello stabilimento garantiscono che lo scopo del medesimo sarà conseguito.

² Se il committente dei lavori non è un Cantone, i sussidi sono subordinati alle seguenti condizioni supplementari:

- a. l'autorità cantonale competente approva il progetto;
- b. il finanziamento del progetto e la copertura delle spese d'esercizio sono assicurati;
- c. la concessione di sussidi cantonali per almeno il 40 per cento dei costi di costruzione riconosciuti è assicurata;
- d. nel caso di stabilimenti privati, l'ente responsabile è una persona giuridica di pubblica utilità; uno dei suoi scopi principali è compreso nel campo d'applicazione della presente legge.

Art. 4 Ammontare dei sussidi

¹ Il sussidio ammonta al 50 per cento dei costi di costruzione riconosciuti.

² Esso è proporzionalmente ridotto se:

- a. lo stabilimento adempie solo in parte i compiti previsti nell'articolo 2;
- b. un sussidio può essere concesso dall'assicurazione per l'invalidità; l'articolo 75 capoverso 2 della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità ¹⁾ non è applicabile.

³ Il Consiglio federale stabilisce quali costi di costruzione sono riconosciuti.

¹⁾ RS 831.20

Sezione 3: Sussidi per progetti sperimentali

Art. 5 Campo d'applicazione

¹ La Confederazione può, nei limiti dei crediti disponibili, sussidiare lo sviluppo e la sperimentazione di nuovi metodi e concezioni:

- a. nell'esecuzione delle pene e delle misure, compresa la sperimentazione di nuove forme d'esecuzione non previste dal Codice penale (art. 397^{bis} cpv. 4 CP ¹⁾);
- b. per stabilimenti specializzati e provvedimenti destinati a fanciulli e adolescenti il cui comportamento sociale è particolarmente turbato.

² I sussidi possono essere concessi per un periodo sperimentale di cinque anni al massimo.

³ Anche le spese per la valutazione di queste esperienze possono essere sussidiate.

Art. 6 Condizioni

¹ I sussidi possono essere concessi alle seguenti condizioni:

- a. l'ente responsabile, l'organizzazione e le persone incaricate dell'esecuzione offrono tutte le garanzie che il progetto sperimentale sia attuato in modo conforme al suo scopo e i suoi risultati siano valutati in modo sistematico;
- b. il finanziamento del progetto sperimentale e della sua valutazione è assicurato.

² Il Consiglio federale può subordinare il sussidio ad ulteriori condizioni.

Art. 7 Ammontare dei sussidi

Il sussidio ammonta al massimo all'80 per cento dei costi riconosciuti del progetto; nel caso di istituzioni già esistenti, al massimo all'80 per cento dei costi supplementari occasionati dal progetto.

Sezione 4: Disposizioni comuni

Art. 8 Utilizzazione dei sussidi

L'Ufficio federale di giustizia (Ufficio federale) esamina se le condizioni per il sussidio siano adempite, se lo stabilimento sia gestito in modo conforme ai suoi scopi o se il progetto sperimentale è attuato correttamente.

Art. 9 Restituzione di sussidi

¹ I sussidi devono essere restituiti se sono stati pagati a torto o se il beneficiario, nonostante diffida, persiste nell'utilizzarli in modo non conforme al loro scopo.

²⁾ RS 311.0

² Se uno stabilimento che ha ricevuto sussidi di costruzione sospende l'esercizio o viene utilizzato per un altro scopo entro 20 anni dal versamento finale, i sussidi devono essere restituiti in ragione del 5 per cento per ogni anno rimanente.

³ Il diritto alla restituzione si prescrive in cinque anni.

Sezione 5: Organizzazione e procedura

Art. 10 Domande di sussidi

¹ Le domande di sussidi delle autorità cantonali devono essere inoltrate all'Ufficio federale, unitamente ai documenti necessari, prima dell'inizio dei lavori di costruzione o del progetto sperimentale.

² Le altre domande di sussidi devono essere inoltrate alla competente autorità cantonale, unitamente ai documenti necessari, prima dell'inizio dei lavori di costruzione o del progetto sperimentale. L'autorità cantonale esamina le domande e le trasmette all'Ufficio federale con il suo preavviso. Le domande di sussidi previsti all'articolo 5 devono essere direttamente inoltrate all'Ufficio federale se tendono esclusivamente allo sviluppo di nuove concezioni.

Art. 11 Decisioni

¹ Il Dipartimento federale di giustizia e polizia decide l'assegnazione, il versamento e la restituzione dei sussidi.

² Le decisioni sull'assegnazione di sussidi per i quali la presente legge non conferisce un diritto sono impugnabili con ricorso al Consiglio federale; le altre, con ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale.

Art. 12 Modificazione delle circostanze

¹ Se un progetto è considerevolmente modificato o ampliato, deve essere inoltrata una domanda complementare. L'articolo 10 è applicabile alla procedura d'oltro e di trattazione.

² Un sussidio già assegnato può essere aumentato in base al conteggio finale se, durante l'esecuzione della costruzione o del progetto sperimentale, sono sorti costi supplementari dovuti al rincaro o ad altre circostanze imprevedibili. Una domanda complementare non è necessaria.

Art. 13 Versamento dei sussidi, anticipazioni

¹ L'Ufficio federale stabilisce l'ammontare definitivo del sussidio in base al conteggio finale e ne ordina il versamento nei limiti dei crediti disponibili:

- a. le costruzioni, dopo l'esame del conteggio finale e dei documenti giustificativi e dopo l'assegnazione dei sussidi cantonali;

b. per i progetti sperimentali, dopo l'esame dei conteggi periodici e dei documenti giustificativi.

² L'Ufficio federale può, a domanda e nei limiti dei crediti disponibili, accordare anticipazioni fino all'80 per cento al massimo dei sussidi assegnati.

Sezione 6: Informazione, documentazione e statistica

Art. 14 Informazione e documentazione

Per sostenere gli sforzi intrapresi dalla Confederazione e dai Cantoni conformemente all'articolo 1, l'Ufficio federale raccoglie informazioni su esperienze e conoscenze acquisite in Svizzera e all'estero e le comunica ai competenti organi cantonali, agli stabilimenti e alle organizzazioni interessate. Esso può anche assumere mansioni consultive.

Art. 15 Statistica

¹ Per i compiti previsti nell'articolo 1, il Consiglio federale può allestire statistiche sugli stabilimenti adibiti all'esecuzione delle pene e delle misure, sui detenuti e su altre persone sottoposte all'esecuzione di pene e misure. Esso può incaricare i Cantoni e gli stabilimenti privati di procedere al rilevamento dei dati e obbligarli a mettere a disposizione i dati statistici raccolti di loro iniziativa.

² I dati personali raccolti possono essere utilizzati solo per le statistiche di cui al capoverso 1; essi non possono essere resi noti.

Sezione 7: Disposizioni finali

Art. 16 Esecuzione

Il Consiglio federale provvede all'esecuzione della presente legge e emana le disposizioni necessarie.

Art. 17 Abrogazione

La legge federale del 6 ottobre 1966 ¹⁾ sui sussidi federali agli stabilimenti penitenziari e alle case di educazione è abrogata.

Art. 18 Disposizione transitoria

Sono ancora concessi secondo il diritto finora vigente:

- a. sussidi di costruzione, la cui domanda è stata inoltrata prima del 31 dicembre 1982;

¹⁾ RS 341; RU 1967 32, 1977 2249

- b. sussidi ai centri di formazione, fino al 31 dicembre 1984;
- c. sussidi d'esercizio per gli stabilimenti che al momento dell'entrata in vigore della presente legge ne hanno diritto, fino al 31 dicembre 1985.

Art. 19 Referendum, entrata in vigore

¹ La presente legge soggiace al referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale fissa la data della sua entrata in vigore.

Legge federale che modifica la legislazione sulla protezione civile

Disegno

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il messaggio del Consiglio federale del 28 settembre 1981 ¹⁾,
decreta:

I

La legge federale del 23 marzo 1962 ²⁾ sulla protezione civile è modificata come segue:

Art. 4 cpv. 1 e 2

¹ Il Consiglio federale può in ogni momento emanare l'ordine di chiamata generale o parziale degli organismi della protezione civile per servizio attivo, ove lo esiga la protezione della popolazione.

² *Abrogato.*

Art. 7 cpv. 2

² Se chiama gli organismi della protezione civile, il Consiglio federale ordina le misure complementari e i mezzi necessari.

Art. 8 cpv. 3 (nuovo)

³ L'Ufficio federale può emanare prescrizioni d'ordine tecnico, organizzativo e amministrativo.

Art. 34

1. Obbligatorietà
a. Uomini

¹ Gli uomini sono obbligati a servire nella protezione civile dall'inizio dell'anno nel quale compiono i 20 anni sino alla fine dell'anno in cui compiono i 60.

¹⁾ FF 1981 III 677

²⁾ RS 520.1

² Se è richiesto dalle circostanze, il Consiglio federale può far cominciare l'obbligo di servire nella protezione civile dall'inizio dell'anno nel quale si compiono i 16 anni ed estenderlo sino alla fine dell'anno nel quale si compiono i 65.

³ La Confederazione e i Cantoni possono, per ragioni perentorie, decidere l'esenzione o la dispensa dal servizio di protezione civile. Il Consiglio federale emana le relative prescrizioni. Le decisioni dei servizi preposti alle dispense sono definitive.

Art. 35 cpv. 1^{bis} (nuovo) e 2

^{1bis} I militari dispensati dal servizio militare o dal servizio complementare per adempiere compiti civili possono, in tempo di pace o in tempo di servizio attivo, essere obbligati dallo stabilimento nel quale lavorano a prestare servizio di protezione civile nell'organismo di protezione di stabilimento.

² I militari dispensati dal servizio attivo per adempiere compiti civili possono, in tempo di servizio attivo, essere obbligati dallo stabilimento nel quale lavorano a prestare servizio di protezione civile nell'organismo di protezione di stabilimento.

Art. 36 cpv. 3 e 4

Abrogati

Art. 36a (nuovo)

d. Casi
particolari

¹ Il Consiglio federale può esentare dall'obbligo di servire nella protezione civile gli uomini astretti a servire in quest'ultima, se occorrono all'esercito e nello stesso vogliono prestare servizio.

² Per rafforzare gli stati maggiori civili di condotta e la polizia, il Consiglio federale mette a disposizione dei Cantoni e dei Comuni un numero adeguato di uomini astretti a servire nella protezione civile.

Art. 43 cpv. 1 lett. b

¹ Sono motivi di proscioglimento:

- b. fatti nuovi costituenti causa di esenzione giusta l'articolo 36a capoverso 1;

Art. 54 cpv. 3 lett. a

³ I quadri e gli specialisti possono inoltre essere convocati per i seguenti servizi annuali:

- a. fino a otto giorni al massimo per i capi locali, i capi di circondario, i capisettore, i capiquartiere e i capi degli organismi di protezione di stabilimento e i loro sostituti, come pure i capiservizio e i capisolato;

Titolo mediano

Capo quinto: Materiale e impianti

Art. 62

1. Materiale
a. Confederazione

¹ Il Consiglio federale emana prescrizioni per il materiale che serve esclusivamente alla protezione civile; esso provvede anche per le ricerche necessarie.

² La Confederazione acquista l'alimento di sopravvivenza e, di regola, il materiale, nella misura in cui questo debba necessariamente essere unificato.

³ L'Ufficio federale della protezione civile può emanare direttive per il materiale utilizzato nella protezione civile come mezzo di fortuna.

⁴ La Confederazione costituisce riserve di materiale unificato.

⁵ Ai fini della decentralizzazione, la Confederazione può obbligare i Cantoni e i Comuni a tenere in deposito, amministrare e mantenere tali riserve.

Art. 63

b. Cantoni

¹ I Cantoni si procurano il materiale per gli organismi di protezione degli stabilimenti e delle amministrazioni cantonali, nella misura in cui non sia distribuito dalla Confederazione.

² I Cantoni possono costituire riserve suppletive, in particolare di materiale sanitario, oltre quelle affidate loro dalla Confederazione.

Art. 64

c. Comuni

¹ I Comuni si procurano il materiale per gli organismi locali di protezione e per gli organismi di rifugio, nella misura in cui non sia distribuito dalla Confederazione; essi costituiscono riserve adeguate.

² In quanto necessario, i Comuni prestano ai membri degli organismi locali di protezione e degli organismi di rifugio l'equipaggiamento personale.

Art. 65 cpv. 1

¹ Gli stabilimenti si procurano il materiale per i propri organismi di protezione di stabilimento, nella misura in cui non sia distribuito dalla Confederazione; essi costituiscono riserve adeguate.

Art. 66

Abrogato

Art. 68

2. Impianti

¹ I Comuni e gli stabilimenti costruiscono gli impianti necessari ai loro organismi di protezione e provvedono all'equipaggiamento degli stessi.

² Il Consiglio federale emana prescrizioni. Esso può, per conseguire uno stato di preparazione equilibrato, stabilire un ordine di priorità per la costruzione degli impianti.

Art. 69

1. Confederazione
a. Assunzione
delle spese

¹ La Confederazione sopporta le spese della protezione civile nella misura in cui l'esecuzione e l'amministrazione di questa le incombano, in particolare per gli organismi di protezione di stabilimento, per i servizi d'istruzione da essa organizzati e per il materiale tecnico d'istruzione.

² La Confederazione sopporta le spese per il primo acquisto dell'alimento di sopravvivenza e del materiale necessariamente unificato, nella misura in cui lo stesso non serva all'equipaggiamento degli impianti (art. 68), dei centri operatori e delle sale di cura protetti, come pure degli ospedali di soccorso (art. 3 della legge del 4 ottobre 1963 ¹⁾ sull'edilizia di protezione civile [LEPCi]) o dei rifugi (art. 4 e 8 cpv. 2 LEPCi ¹⁾).

Art. 69a

b. Sussidi
federali

¹ La Confederazione versa i sussidi seguenti, tenendo conto della capacità finanziaria dei Cantoni:

a. 30-40 per cento delle spese per i corsi, gli esercizi e i rapporti organizzati giusta le prescrizioni federali, come pure per i servizi d'istruzione degli uomini obbligati a servire nella protezione civile, messi a disposizione dei Cantoni e dei Comuni per rafforzare gli stati maggiori civili di condotta e la polizia;

¹⁾ RS 520.2

- b. 55-65 per cento delle spese di costruzione e d'equipaggiamento degli impianti degli organismi di protezione (art. 68), come pure dei centri d'istruzione (art. 60);
- c. 55-65 per cento delle spese relative all'ordine di chiamata degli organismi di protezione civile da parte della Confederazione.

² Non danno diritto ai sussidi previsti al capoverso 1 lettera b:

- a. le spese accessorie di costruzione, quali ad esempio tasse ed emolumenti cantonali e comunali;
- b. gli interessi sul capitale;
- c. il rincaro causato alle parti dell'edificio estranee alla protezione civile dalla costruzione di quelle ad essa attinenti.

³ Per i sussidi previsti al capoverso 1 lettere a e c, il Dipartimento federale di giustizia e polizia può, d'intesa con il Dipartimento federale delle finanze, fissare una somma complessiva.

⁴ I sussidi federali sono assegnati e versati nella misura in cui lo permettano i crediti accordati.

⁵ I crediti per la costruzione e l'equipaggiamento degli impianti possono essere ripartiti tra i Cantoni secondo i bisogni della protezione civile e il numero della popolazione. La parte di crediti non utilizzata da un Cantone può essere attribuita ad altri Cantoni.

⁶ Il Cantone ripartisce fra i Comuni, secondo i loro bisogni di protezione civile, il credito spettantegli.

Art. 70 cpv. 2 e 3 (nuovo)

² I Cantoni sopportano inoltre le spese rimanenti dopo deduzione dei sussidi federali (art. 69a).

³ I Cantoni assumono anche le spese per il materiale che deve essere sostituito anzi tempo.

Art. 71 cpv. 2 e 3 (nuovo)

² I Comuni sopportano inoltre le spese rimanenti dopo deduzione dei sussidi federali e cantonali.

³ I Comuni assumono anche le spese per il materiale che deve essere sostituito anzi tempo.

Art. 73 cpv. 2 - 4

² Gli stabilimenti sopportano inoltre le spese rimanenti dopo deduzione dei sussidi federali e cantonali.

³ Gli stabilimenti assumono anche le spese per il materiale che deve essere sostituito anzi tempo.

⁴ *Abrogato*

Art. 74

Abrogato

Art. 76a

3. Per l'occupazione dei rifugi

Se il Consiglio federale emana un ordine di chiamata della protezione civile, i proprietari e i possessori delle opere di protezione mettono gratuitamente a disposizione della protezione civile i posti protetti eccedenti.

Art. 84 n. 1 primo comma lett. c

¹ ...

c. non osserva un ordine o regole di comportamento relativi all'allarme,

...

II

La legge federale del 4 ottobre 1963 ¹⁾ sull'edilizia di protezione civile è modificata come segue:

Art. 2 cpv. 1 e 4

¹ I proprietari d'immobili devono sistemare rifugi e vie d'evacuazione in ogni nuova costruzione provvista solitamente di cantine come pure in caso di trasformazioni essenziali di edifici con cantine.

⁴ I Cantoni e i Comuni possono ordinare che i rifugi, prescritti al capoverso 1, siano raggruppati in uno o più rifugi in comune. Occorre in merito vigilare che i rifugi in comune siano costruiti il più tardi entro tre anni dall'inizio dei lavori edilizi del primo edificio interessato.

Art. 4 cpv. 1 e 2

¹ Dove l'intensa affluenza del pubblico lo richiede, come nei centri d'affari e nei nodi importanti della circolazione, i Comuni devono provvedere alla costruzione e all'equipaggiamento di rifugi pubblici.

¹⁾ RS 520.2

² I Comuni devono pure provvedere alla costruzione e all'equipaggiamento di rifugi pubblici per gli abitanti di regioni nelle quali non esistono o non possono essere costruiti rifugi privati.

Art. 5

2. Sussidi
a. Sussidi
federali

¹ La Confederazione versa i sussidi seguenti, tenuto conto della capacità finanziaria dei Cantoni:

- a. 55-65 per cento delle spese di costruzione e d'equipaggiamento dei centri operatori e delle sale di cura protetti, come pure degli ospedali di soccorso (art. 3);
- b. 40-50 per cento, in casi particolari fino al 60 per cento, delle spese di costruzione e d'equipaggiamento dei rifugi pubblici con:
 1. almeno 100 posti protetti;
 2. almeno 25 posti protetti, se si trovano in Comuni o frazioni discoste con meno di 200 abitanti.

² Nello stabilire l'ammontare del sussidio sono computati i presumibili vantaggi che potessero derivare al proprietario dalle costruzioni e attrezzature.

³ La Confederazione non sussidia:

- a. le spese accessorie di costruzione, quali ad esempio tasse ed emolumenti cantonali e comunali;
- b. gli interessi sul capitale;
- c. il rincaro causato alle parti dell'edificio estranee alla protezione civile dalla costruzione di quelle ad esse attinenti.

⁴ I sussidi federali sono assegnati e versati nella misura consentita dai crediti approvati.

⁵ I crediti per la costruzione e l'equipaggiamento di centri operatori e sale di cura protetti, di ospedali di soccorso come pure di rifugi pubblici possono essere ripartiti tra i Cantoni secondo i bisogni della protezione civile e il numero della popolazione. La parte di crediti non utilizzata da un Cantone può essere attribuita ad altri Cantoni.

⁶ Il Cantone ripartisce fra i Comuni, secondo i loro bisogni di protezione civile, il credito spettantegli.

Art. 6

2. Sussidi dei
Cantoni e
dei Comuni

¹ I Cantoni e i Comuni sopportano il resto delle spese di costruzione e d'equipaggiamento dei centri operatori e delle sale di cura protetti come pure degli ospedali di soccorso. La ripartizione dei sussidi tra il Cantone e il Comune è retta dal diritto cantonale.

² Il diritto cantonale determina i sussidi cantonali per la costruzione e l'equipaggiamento dei rifugi pubblici.

Art. 7

Abrogato

Art. 8, titolo marginale e cpv. 2 e 3

3. Esigenze minime ed equipaggiamento dei rifugi privati

² Il Consiglio federale può rendere obbligatorio l'equipaggiamento dei rifugi privati.

³ *Abrogato*

Art. 9 cpv. 2

Abrogato

Art. 11 cpv. 2

Abrogato

Art. 13

8. Permessi di costruzione

¹ I permessi cantonali di costruzione sono accordati soltanto se i progetti corrispondono alle esigenze minime secondo l'articolo 8 e alle prescrizioni esecutive e sono stati approvati dagli uffici competenti.

² Per assicurare la costruzione dei rifugi conforme alle prescrizioni, i Cantoni possono esigere dal committente una garanzia fino al 3 per cento delle spese presumibili di costruzione, non compreso il costo del terreno.

³ Le garanzie saranno liberate appena il rifugio sarà stato costruito secondo le prescrizioni d'ordine tecnico e collaudato da parte degli organi di controllo.

III

Disposizioni transitorie

¹ L'assunzione delle spese per il materiale necessariamente unificato che i Comuni non hanno comandato, benché lo potessero sulla base delle quote d'attribuzione fissate dall'Ufficio federale della protezione civile, è retta dal diritto prevalente. I Cantoni stendono, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, una lista di tale materiale per gli organismi di protezione civile dei Comuni interessati.

² La Confederazione rimborsa, per l'alimento di sopravvivenza fornito prima dell'entrata in vigore della presente legge, la parte di spese rimanente a carico del Cantone e del Comune dopo deduzione dei sussidi federali versati.

IV

Referendum ed entrata in vigore

¹ La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

**Decreto federale
sulla soppressione dei sussidi per l'istruzione primaria**

Disegno

del

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il messaggio del Consiglio federale del 28 settembre 1981 ¹⁾,
decreta:*

I

La Costituzione federale è modificata come segue:

Art. 27^{bis}

Abrogato

II

¹ Il presente decreto sottostà al voto del popolo e dei Cantoni.

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

¹⁾ FF 1981 III 677

Legge federale sui sussidi a favore della cultura e della lingua nei Cantoni dei Grigioni e del Ticino

Disegno

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto l'articolo 116 della Costituzione federale,
visto il messaggio del Consiglio federale del 28 settembre 1981 ¹⁾,
decreta:

Art. 1 Sussidio al Cantone dei Grigioni

¹ La Confederazione concede al Cantone dei Grigioni un sussidio annuo di 2 milioni di franchi per la difesa della cultura e della lingua retoromancia, nonché della cultura e della lingua nelle valli grigionesi di lingua italiana.

² Di questa somma, almeno 1 milione di franchi deve essere attribuito alla Ligia Romontscha/Lia Rumantscha per la sua attività a favore della cultura e della lingua retoromance e almeno 300 000 franchi all'associazione Pro Grigioni Italiano per la sua attività a favore della cultura e della lingua delle valli grigionesi di lingua italiana.

³ Il sussidio federale è subordinato alla condizione che il Cantone dei Grigioni conceda un sussidio annuo supplementare di 400 000 franchi alla Ligia Romontscha/Lia Rumantscha e uno di 100 000 franchi alla Pro Grigioni Italiano.

Art. 2 Sussidio al Cantone del Ticino

La Confederazione concede al Cantone del Ticino un sussidio annuo di 2 milioni di franchi, per la difesa della sua cultura e della sua lingua.

Art. 3 Rapporto annuo

I Cantoni dei Grigioni e del Ticino presentano ogni anno, al Dipartimento federale dell'interno, un rapporto annuo sull'impiego del sussidio. La Ligia Romontscha/Lia Rumantscha e la Pro Grigioni Italiano presentano annualmente anche un preventivo e un programma.

¹⁾ FF 1981 III 677

Art. 4 Abrogazioni

Sono abrogati:

1. la legge federale del 19 giugno 1953 ¹⁾ concernente il sussidio alla scuola primaria pubblica;
2. il decreto federale del 23 settembre 1974 ²⁾ per un aiuto finanziario alla Ligia Romontscha/Lia Rumantscha e alla Pro Grigioni Italiano;
3. la legge federale del 19 dicembre 1980 ³⁾ sull'aiuto finanziario al Cantone Ticino per la difesa della sua cultura e della sua lingua.

Art. 5 Referendum e entrata in vigore

¹ La presente legge sottostà al referendum facoltativo, sempreché il decreto federale del ⁴⁾ sulla soppressione dei sussidi per l'istruzione primaria sia accettato dal popolo e dai Cantoni.

² La legge decade se il decreto federale è respinto.

³ Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

¹⁾ [RS 411.1] RU 1953 1001; 1977 2249

²⁾ [RS 411.4] RU 1974 1797

³⁾ RU 1981 265

⁴⁾ FF ...

**Decreto federale
sui sussidi all'istruzione**

Disegno

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il messaggio del Consiglio federale del 28 settembre 1981 ¹⁾,
decreta:

I

La Costituzione federale è modificata come segue:

Art. 27^{quater}

¹ La concessione di sussidi all'istruzione è compito dei Cantoni.

² La Confederazione determina quale Cantone è competente e stabilisce principi per il diritto ai sussidi.

³ Essa può concedere propri sussidi all'istruzione.

II

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono modificate come segue:

Art. 16 (nuovo)

La Confederazione sussidia le spese sostenute dai Cantoni per le borse di studio concesse fino al 31 dicembre 1984.

III

¹ Il presente decreto sottostà al voto del popolo e dei Cantoni.

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

¹⁾ FF 1981 III 677

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto l'articolo 27^{quater} capoverso 2 della Costituzione federale;
visto il messaggio del Consiglio federale del 28 settembre 1981 ¹⁾,
decreta:

Sezione 1: Oggetto

Art. 1

La presente legge pone principi per il diritto ai sussidi all'istruzione e determina quale Cantone è competente per l'assegnazione.

Sezione 2: Principi

Art. 2 Legislazione cantonale

I Cantoni concedono i sussidi conformemente alla loro legislazione. Questa deve adempiere le esigenze minime stabilite dai principi che seguono.

Art. 3 Sussidi all'istruzione

I sussidi sono concessi in forma di borse o di prestiti di studio.

Art. 4 Beneficiari

Devono essere previsti come beneficiari:

- a. i cittadini svizzeri;
- b. gli stranieri titolari di un permesso di domicilio in Svizzera;
- c. i rifugiati e gli apolidi riconosciuti dalla Svizzera e quivi domiciliati.

Art. 5 Formazione e perfezionamento

Sussidi devono essere previsti per la formazione e il perfezionamento consecutivi all'obbligatorietà scolastica in istituti riconosciuti dal Cantone.

¹⁾ FF 1981 III 677

Art. 6 Sistema di calcolo

Il Cantone applica per tutte le discipline lo stesso sistema di calcolo.

Art. 7 Libera scelta della disciplina

La legislazione cantonale sui sussidi all'istruzione non può limitare la libera scelta della disciplina in Svizzera.

Sezione 3: Competenza

Art. 8 In generale

¹ I sussidi sono concessi dal Cantone nel quale il beneficiario ha il suo domicilio ai sensi della legislazione sulle borse di studio (domicilio determinante).

² Il domicilio determinante acquisito è mantenuto finché non ne sia stato costituito uno nuovo.

Art. 9 Minorenni e interdetti

Il domicilio determinante dei minorenni e degli interdetti coincide con il domicilio del detentore dell'autorità parentale o con la sede dell'autorità tutoria competente.

Art. 10 Maggiorenni

¹ I richiedenti maggiorenni conservano il domicilio determinante che avevano al momento del raggiungimento della maggiore età.

² Se il genitore da cui dipende il domicilio determinante cambia domicilio, il nuovo domicilio vale anche come domicilio determinante del richiedente.

Art. 11 Richiedenti i cui genitori risiedono all'estero

¹ I richiedenti svizzeri hanno il domicilio determinante nel Cantone d'origine, se né il padre né la madre sono domiciliati in Svizzera. Se sono cittadini di più Cantoni, è considerato Cantone d'origine quello in cui il richiedente o i suoi avi hanno acquisito l'ultima cittadinanza.

² Per gli stranieri maggiorenni titolari di un permesso di domicilio in Svizzera e per i rifugiati e gli apolidi riconosciuti dalla Svizzera, il domicilio determinante coincide con quello civile, se né il padre né la madre sono domiciliati in Svizzera.

Art. 12 Richiedenti indipendenti dai genitori

I richiedenti maggiorenni che, prima dell'inizio della formazione per la quale chiedono un sussidio, hanno abitato ininterrottamente per due anni in un

Cantone e vi hanno svolto un'attività lucrativa che li ha resi economicamente indipendenti, acquisiscono il domicilio determinante in questo Cantone.

Sezione 4: Disposizioni finali

Art. 13 Vigilanza e protezione giuridica

¹ Il Consiglio federale vigila sull'applicazione della presente legge.

² Le decisioni cantonali d'ultima istanza sono impugnabili giusta le disposizioni generali sull'amministrazione della giustizia federale.

Art. 14 Rilevamenti statistici

¹ Il Consiglio federale può ordinare rilevamenti statistici nel campo dei sussidi all'istruzione.

² Esso può incaricarne i Cantoni e obbligarli a mettere a disposizione i dati da loro raccolti di loro propria iniziativa.

³ I dati personali possono essere utilizzati solo a fini statistici ai sensi del capoverso 1; essi non possono essere resi pubblici.

Art. 15 Abrogazione

Sono abrogati:

1. la legge federale del 19 marzo 1965 sul sussidiamento delle spese cantonali per borse di studio ¹⁾;
2. l'articolo 15 lettera b della legge sull'agricoltura ²⁾.

Art. 16 Sussidi alle spese cantonali

La Confederazione subsidia secondo il diritto previgente le spese sopportate dai Cantoni per le borse versate fino al 31 dicembre 1984.

Art. 17 Referendum ed entrata in vigore

¹ La presente legge sottostà al referendum, facoltativo, sempreché il decreto federale del ³⁾ sui sussidi all'istruzione sia accettato dal popolo e dai Cantoni.

² La legge decade se il decreto federale è respinto.

³ Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

¹⁾ [RS 416.0] RU 1965 475, 1977 2249, 1979 1687

²⁾ RS 910.1

³⁾ FF ...

Legge federale che promuove la ginnastica e lo sport

Disegno

Modificazione del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il messaggio del Consiglio federale del 28 settembre 1981 ¹⁾,
decreta:

I

La legge federale del 17 marzo 1972 ²⁾ che promuove la ginnastica e lo sport è modificata come segue:

Art. 1

La presente legge mira a promuovere la ginnastica e lo sport nell'interesse dei giovani, della salute pubblica e delle attitudini fisiche. A questo scopo la Confederazione:

- a. emana prescrizioni-quadro concernenti l'educazione fisica nelle scuole;
- b. dirige il movimento *Gioventù e Sport*;
- c. sostiene le associazioni civili ginniche e sportive, nonché altre organizzazioni che s'occupano di sport;
- d. promuove la ricerca scientifica nello sport;
- e. sussidia la costruzione di impianti sportivi nazionali;
- f. gestisce una scuola di ginnastica e sport;
- g. nomina una commissione di ginnastica e sport.

Art. 2 cpv. 3 (nuovo)

³⁾ La Confederazione può mettere a disposizione dei Cantoni materiale didattico.

Art. 4

Abrogato

¹⁾ FF 1981 III 677

²⁾ RS 415.0

Art. 5

4. Formazione del personale insegnante

¹ La Confederazione può coordinare, nelle scuole magistrali ed in quelle superiori di magistero, la formazione degli insegnanti di ginnastica e sport.

² La Confederazione pone esigenze minime per la formazione universitaria degli insegnanti di ginnastica e organizza corsi complementari presso la Scuola federale di ginnastica e sport.

³ I Cantoni e le associazioni del ramo provvedono al perfezionamento del personale insegnante. Entro i limiti dei crediti stanziati, la Confederazione fa organizzare dalle associazioni nazionali del ramo, corsi e riunioni di perfezionamento.

Art. 6 cpv. 2

² La Confederazione esercita l'alta vigilanza sulla formazione universitaria degli insegnanti di ginnastica e di sport e sulla ginnastica e lo sport nelle scuole professionali. Essa sorveglia i corsi di perfezionamento per il personale insegnante organizzati dalle associazioni nazionali del ramo.

Art. 8

2. Formazione dei monitori

¹ I Cantoni, le associazioni ginniche e sportive e altre istituzioni formano i monitori sotto la direzione della Confederazione.

² La Confederazione provvede alla formazione dei quadri e dei monitori superiori. Essa può delegare questo compito alle associazioni ginniche e sportive e ad altre istituzioni.

³ Il Consiglio federale stabilisce i casi particolari in cui la Confederazione può delegare certi suoi compiti ai Cantoni oppure assumere compiti cantonali.

Art. 9 cpv. 1, 4 e 5

¹ La Confederazione assume a titolo principale le spese per *Gioventù e Sport*. Il Consiglio federale determina l'entità delle prestazioni federali. I Cantoni partecipano alle spese.

⁴ I partecipanti alle attività di *Gioventù e Sport* minacciati nella loro salute possono sottoporsi gratuitamente a una visita medica.

⁵ Il Consiglio federale stabilisce quali partecipanti fruiscono di tariffe preferenziali presso le imprese di trasporto federali e concessionarie.

Art. 10 cpv. 1

La denominazione « Associazione nazionale per l'educazione fisica » è sostituita da « Associazione nazionale per lo sport ».

Art. 12 cpv. 2, 3 e 4

² La Confederazione può sostenere entro i limiti dei crediti stanziati, la costruzione d'impianti nazionali per l'istruzione sportiva.

³ e ⁴ *Abrogati.*

Art. 14 cpv. 3

³ Il Consiglio federale può delegare alla Commissione l'alta vigilanza sulla formazione universitaria degli insegnanti d'educazione fisica e sull'insegnamento dell'educazione fisica nelle scuole professionali, nonché la sorveglianza sul perfezionamento del personale insegnante da parte delle associazioni nazionali del ramo.

II

¹ La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

**Decreto federale
che abolisce l'obbligo della Confederazione
di versare sussidi in materia di sanità**

Disegno

del

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il messaggio del Consiglio federale del 28 settembre 1981 ¹⁾,
decreta:*

I

La Costituzione federale è modificata come segue:

Art. 69^{bis} cpv. 2

² L'esecuzione di tali disposizioni è affidata ai Cantoni.

II

¹ Il presente decreto sottostà al voto del popolo e dei Cantoni.

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

¹⁾ FF 1981 III 677

Legge federale che abroga i sussidi di poco conto in materia di sanità

Disegno

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

visto il messaggio del Consiglio federale del 28 settembre 1981 ¹⁾,
decreta:

I

1. La legge federale dell'8 dicembre 1905 ²⁾ sul commercio delle derrate alimentari e degli oggetti d'uso e consumo è modificata come segue:

Art. 10

Abrogato

2. La legge del 18 dicembre 1970 ³⁾ sulle epidemie è modificata come segue:

Art. 32 cpv. 1

Abrogato

3. La legge federale del 13 giugno 1928 ⁴⁾ per la lotta contro la tubercolosi è modificata come segue:

Art. 14

La Confederazione può accordare a organizzazioni private assistenziali d'utilità pubblica sussidi pari al 25 per cento al massimo delle spese provate e riconosciute per misure di profilassi, diagnosi e controllo della tubercolosi.

¹⁾ FF 1981 III 677

²⁾ RS 817.0

³⁾ RS 818.101

⁴⁾ RS 818.102

4. La legge federale del 22 giugno 1962 ¹⁾ concernente l'assegnazione di sussidi per la lotta contro le malattie reumatiche è modificata come segue:

Art. 4

Sussidi
federali

¹ I sussidi per i lavori scientifici e per la divulgazione delle cognizioni in tal modo acquisite, ai sensi dell'articolo 2, ammontano al 25-50 per cento delle spese provate e riconosciute.

² La Confederazione può accordare a organizzazioni private assistenziali d'utilità pubblica che, per statuto, si adoperano in tutta la Svizzera nella lotta contro il reumatismo, sussidi pari al 25 per cento al massimo delle spese provate e riconosciute.

Art. 5

Abrogato

Art. 6 cpv. 2

² Se un istituto che serve alla cura di persone affette da malattie reumatiche, e per la cui edificazione, trasformazione o ampliamento è stato concesso un sussidio federale, è distolto dalla sua destinazione prima che siano decorsi vent'anni dal giorno in cui fu sussidiato dalla Confederazione, il sussidio dev'essere parzialmente restituito.

Art. 10 cpv. 2

Abrogato

II

¹ La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

² La modificazione della legge federale dell'8 dicembre 1905 ²⁾ sul commercio delle derrate alimentari e degli oggetti d'uso e consumo (n. I/1) decade se il decreto federale del ³⁾ che abolisce l'obbligo della Confederazione di versare sussidi in materia di sanità è respinto dal popolo e dai Cantoni.

³ Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

¹⁾ RS 818.21

²⁾ RS 817.0

³⁾ FF...

**Legge federale
sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti
(LAVS)**

Disegno

Modificazione del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il messaggio del Consiglio federale del 28 settembre 1981 ¹⁾,
decreta:

I

1. La legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS) ²⁾ è modificata come segue:

Art. 101

Abrogato

Art. 102 cpv. 1 lett. b e d (nuova)

¹ Le prestazioni dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti sono finanziate con

b. il contributo della Confederazione;

d. le entrate provenienti dal regresso contro i terzi responsabili.

Art. 103

Contributi
degli enti
pubblici

¹ Il contributo della Confederazione a favore dell'assicurazione ammonta al 18,5 per cento per gli anni 1984 e 1985 e in seguito al 20 per cento delle uscite annue dell'assicurazione.

² Il contributo dei Cantoni a favore dell'assicurazione ammonta all'1,5 per cento delle uscite annue dell'assicurazione per gli anni 1984 e 1985. Il Consiglio federale disciplina il computo nello stesso modo come per l'assicurazione invalidità.

¹⁾ FF 1981 III 677

²⁾ RS 831.10

Art. 104

Copertura del
contributo
della Confe-
derazione

¹ La Confederazione presta il suo contributo ricorrendo in primo luogo ai proventi dell'imposizione sul tabacco e sulle bevande distillate. Essa lo preleva dalla riserva prevista all'articolo 111.

² L'importo residuo è coperto è coperto mediante le risorse generali.

Art. 105 e 106

Abrogati

Art. 155 (nuovo)

Sussidi
di costruzione

¹ L'assicurazione può concedere sussidi per la costruzione, l'ampliamento e il rinnovamento di case e altre installazioni per persone anziane, per quanto il progetto sia stato presentato entro il 31 dicembre 1983, conformemente alle direttive dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali. L'inizio della costruzione deve aver luogo entro il 31 dicembre 1985.

² Il Consiglio federale determina le case e installazioni sussidiabili. Fissa le condizioni di erogazione dei sussidi ed il loro ammontare.

³ I sussidi dell'assicurazione sono assegnati nella misura in cui altri sussidi conformi al capoverso 1 non siano concessi in virtù di altre leggi federali.

2. La legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (LAI) ¹⁾ è modificata come segue:

Art. 77 cpv. 1 lett. d (nuova)

¹ I mezzi finanziari occorrenti per le prestazioni a norma della presente legge sono forniti:

d. dalle entrate del registro contro i terzi responsabili.

Art. 78 cpv. 2 secondo periodo

² ... L'articolo 104 della legge sull'AVS ²⁾ è applicabile per analogia.

¹⁾ RS 831.20

²⁾ RS 831.10

Art. 78^{bis} (nuovo)

Computo dei
contributi
cantionali

Il Consiglio federale disciplina il computo dei contributi dei Cantoni dopo aver consultato i governi cantionali. Sono determinanti per questo computo:

- a. la somma delle prestazioni individuali in contanti e in natura versate ai beneficiari di ogni Cantone;
- b. la capacità finanziaria dei Cantoni.

II

Il Consiglio federale può stabilire un contributo cantonale pari al massimo al 5 per cento delle uscite annue dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti e ridurre in modo corrispondente il contributo della Confederazione (art. 103 LAVS ¹⁾), nel caso in cui l'attesa partecipazione dei Cantoni alla prima fase della nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni, compresa la loro contribuzione all'assicurazione contro le malattie, non sia attuata o lo sia soltanto parzialmente.

III

¹ La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

**Legge federale
sulle prestazioni complementari all'assicurazione
per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità
(LPC)**

Disegno

Modificazione del

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il messaggio del Consiglio federale del 28 settembre 1981 ¹⁾,
decreta:*

I

La legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC) ²⁾ è modificata come segue:

Art. 9 cpv. 1, 2 e 4

¹ I sussidi che la Confederazione concede ai Cantoni per le spese derivanti dalle prestazioni complementari sono finanziati mediante le risorse generali, per quanto non possano essere prelevati dalla riserva prevista all'articolo 111 LAVS ³⁾.

² I sussidi sono graduati secondo la capacità finanziaria dei Cantoni e coprono al minimo il 10 e al massimo il 35 per cento delle spese derivanti ai singoli Cantoni dal versamento delle prestazioni complementari.

⁴ *Abrogato.*

II

¹ La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

¹⁾ FF 1981 III 677

²⁾ RS 831.30

³⁾ RS 831.10

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il messaggio del Consiglio federale del 28 settembre 1981 ¹⁾,
decreta:

I

La legge sull'asilo del 5 ottobre 1979 ²⁾ è modificata come segue:

Capitolo 4: Assistenza della Confederazione

Art. 31 cpv. 1 e 3 (nuovo)

¹ La Confederazione assicura l'assistenza dei rifugiati cui la Svizzera ha concesso asilo, fino al momento in cui essi ottengono il permesso di domicilio.

² Il Consiglio federale può prescrivere che la Confederazione continui ad assicurare l'assistenza di determinati rifugiati, in particolare di quelli anziani o handicappati, anche dopo il rilascio del permesso di domicilio.

Capitolo 4^{bis}: Assistenza dei Cantoni

Art. 40a (nuovo)

¹ I Cantoni assicurano l'assistenza dei rifugiati che hanno ottenuto il permesso di domicilio; è riservato l'articolo 31 capoverso 3.

² È determinante il diritto cantonale.

II

I Cantoni assumono l'assistenza sei mesi dopo l'entrata in vigore della presente legge.

¹⁾ FF 1981 III 677

²⁾ RS 142.31

III

¹ La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

**Decreto federale
sulla nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione
e Cantoni in materia di promovimento della costruzione
di abitazioni**

Disegno

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il messaggio del Consiglio federale del 28 settembre 1981 ¹⁾,
decreta:

I

La Costituzione federale è modificata come segue:

Art. 34^{sexies}

La Confederazione può appoggiare le misure dei Cantoni intese a migliorare le condizioni d'abitazione nelle regioni di montagna.

II

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono modificate come segue:

Art. 17 (nuovo)

¹ La Confederazione adempie gli impegni derivanti dalla legge federale del 4 ottobre 1974 ²⁾ che promuove la costruzione d'abitazioni e l'accesso alla loro proprietà.

² Sono trasferiti ai Cantoni:

- a. gli impegni e le nuove pretese di rimborso della Confederazione derivanti dal decreto federale del 31 gennaio 1958 ³⁾ concernente il promovimento nell'interesse sociale della costruzione di abitazioni economiche e della legge federale del 19 marzo 1965 ⁴⁾ per promuovere la costruzione di abitazioni;

¹⁾ FF 1981 III 677

²⁾ RS 843

³⁾ RS 841

⁴⁾ RS 842

b. le nuove pretese di rimborso della Confederazione risultanti dal decreto del Consiglio federale del 30 giugno 1942 ¹⁾ concernente le misure destinate a attenuare la penuria degli alloggi e a promuovere la costruzione di case e dal decreto federale dell'8 ottobre 1947 ²⁾ sulle misure intese a promuovere la costruzione di case d'abitazione.

³ Fino a scadenza dei rapporti di sussidio, i diritti e gli obblighi della Confederazione, dei Cantoni e dei destinatari dei sussidi sono retti dalle disposizioni del diritto federale in vigore e dalle decisioni e convenzioni adottate di caso in caso.

⁴ Le autorità federali competenti possono adattare le basi legali alle nuove circostanze, segnatamente al rincaro.

III

¹ Il presente decreto sottostà al voto del popolo e dei Cantoni.

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

¹⁾ [RU 1942 648]

²⁾ [RU 1948 6]

Legge federale che promuove la costruzione d'abitazioni e l'accesso alla loro proprietà

Disegno

Modificazione del

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il messaggio del Consiglio federale del 28 settembre 1981 ¹⁾,
decreta:*

I

La legge federale del 4 ottobre 1974 ²⁾ che promuove la costruzione d'abitazioni e l'accesso alla loro proprietà è modificata come segue:

Art. 1 cpv. 3

Abrogato

Art. 3-11

Abrogati

Art. 14

Abrogato

Titolo secondo:

Ricerca sul mercato delle abitazioni, ricerca edilizia e razionalizzazione delle costruzioni (art. 25-32)

Abrogato

Titolo terzo: Procacciamento dei capitali (art. 33 e 34)

Abrogato

Art. 35 cpv. 3

Abrogato

¹⁾ FF 1981 III 677

²⁾ RS 843

Art. 53

Abrogato

Art. 54 cpv. 3

Abrogato

Art. 64 e 65

Abrogati

Art. 66 cpv. 2

Abrogato

Art. 67a (nuovo) Sospensione dell'aiuto federale e degli incarichi di ricerca

Le assicurazioni d'aiuto federale e i mandati di ricerca ai sensi della presente legge saranno dati soltanto fino al 31 dicembre 1983.

II

¹ La presente legge sottostà al referendum facoltativo sempreché il decreto federale del ¹⁾ concernente la nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni in materia di promovimento della costruzione di abitazioni sia accettato dal popolo e dai Cantoni.

² La presente legge decade se il decreto federale è respinto.

³ Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

¹⁾ FF ...

**Legge federale
concernente la perequazione finanziaria tra i Cantoni**

Disegno

Modificazione del

*L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il messaggio del Consiglio federale del 28 settembre 1981 ¹⁾,
decreta:*

I

La legge federale del 19 giugno 1959 ²⁾ concernente la perequazione finanziaria tra i Cantoni è modificata come segue:

Art. 8

Mezzi Tredici trentesimi delle quote cantonali dell'imposta per la difesa nazionale (13 per cento del gettito d'imposta) sono devoluti alla perequazione finanziaria intercantonale.

Art. 9 cpv. 1

¹ La somma annua delle quote devolute alla perequazione intercantonale è ripartita tra i Cantoni nel modo seguente:

- a. dieci tredicesimi giusta una scala mobile graduata secondo la capacità finanziaria dei Cantoni;
- b. tre tredicesimi ai Cantoni particolarmente gravati dalla nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni o del connesso aumento, da un quarto a tredici trentesimi (art. 8), della quota destinata alla perequazione finanziaria.

II

¹ La presente legge sottostà al referendum facoltativo.

² Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

¹⁾ FF 1981 III 677

²⁾ RS 613.1

Decreto federale

Disegno

che sopprime la quota, spettante ai Cantoni, del prodotto netto delle tasse di bollo

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il messaggio del Consiglio federale del 28 settembre 1981 ¹⁾,
decreta:

I

La Costituzione federale è modificata come segue:

Art. 41^{bis} cpv. 1 lett. a

Il periodo «Un quinto del prodotto netto delle tasse di bollo è devoluto ai Cantoni» è abrogato.

II

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono modificate come segue:

Art. 14

Abrogato

III

Il presente decreto sottostà al voto del popolo e dei Cantoni.

¹⁾ FF 1981 III 677

Modificazione del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il messaggio del Consiglio federale del 28 settembre 1981 ¹⁾,
decreta:

I

La legge federale del 27 giugno 1973 ²⁾ sulle tasse di bollo è modificata come segue:

Art. 2

Abrogato

Art. 50 cpv. 2

Abrogato

II

Il decreto federale del 20 giugno 1980 ³⁾ concernente la legge sulle tasse di bollo è abrogato.

III

¹⁾ La presente legge sottostà al referendum facoltativo, sempreché il decreto federale del ⁴⁾ che sopprime la quota, spettante ai Cantoni, del prodotto netto delle tasse di bollo sia accettata dal popolo e dai Cantoni.

²⁾ La presente legge decade se il decreto federale è respinto.

³⁾ Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

¹⁾ FF 1981 III 677

²⁾ RS 641.10

³⁾ RU 1981 167

⁴⁾ FF ...

Decreto federale *Disegno*
**sulla nuova ripartizione del prodotto netto dell'imposizione
fiscale delle bevande distillate**

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il messaggio del Consiglio federale del 28 settembre 1981 ¹⁾,
decreta:

I

La Costituzione federale è modificata come segue:

Art. 32^{bis} cpv. 9

⁹ Il 5 per cento del prodotto netto che la Confederazione trae dall'imposizione fiscale delle bevande distillate è devoluto ai Cantoni, e questi lo impiegano nella lotta contro l'alcolismo, nelle sue cause e nei suoi effetti. Tale somma è ripartita fra i Cantoni in ragione della loro popolazione residente. La quota spettante alla Confederazione è impiegata per l'assicurazione vecchiaia, superstiti e invalidità.

II

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono modificate come segue:

Art. 15

Abrogato

III

Il presente decreto sottostà al voto del popolo e dei Cantoni.

¹⁾ FF 1981 III 677

Modificazione del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,
visto il messaggio del Consiglio federale del 28 settembre 1981 ¹⁾,
decreta:

I

La legge sull'alcool del 21 giugno 1932 ²⁾ è modificata come segue:

Art. 44

I. Prodotto
netto della
Regia
1. Riparti-
zione

¹ Il prodotto netto si ottiene deducendo dal ricavo della vendita e dell'imposizione fiscale delle bevande distillate, come anche delle tasse e d'altri introiti, le spese previste dalla legge e quelle d'esercizio necessarie.

² Il 95 per cento del prodotto netto della Regia è devoluto alla Confederazione ed il 5 per cento ai Cantoni.

³ La parte spettante ai Cantoni è ripartita fra essi in ragione della loro popolazione, secondo i dati dell'ultimo censimento federale. Negli anni intermedi, ci si può fondare sui dati dello sviluppo demografico.

⁴ La Regia costituisce e alimenta un fondo di riserva speciale per assicurare un prodotto netto regolare.

Art. 45

2. Impiego

¹ La parte del prodotto netto spettante alla Confederazione è impiegata per l'assicurazione vecchiaia, superstiti e invalidità.

² La parte spettante ai Cantoni dev'essere esclusivamente impiegata nella lotta contro l'alcolismo, nelle sue cause e nei suoi effetti. I Cantoni presentano ogni anno al Consiglio federale un rapporto sull'impiego della loro quota.

³ Il Consiglio federale sottopone ogni tre anni all'Assemblea federale un rapporto sull'impiego delle quote cantonali.

¹⁾ FF 1981 III 677

²⁾ RS 680

II

Il decreto federale del 20 giugno 1980¹⁾ concernente la legge sull'alcool è abrogato.

III

¹ La presente legge sottostà al referendum facoltativo, sempreché il decreto federale del ²⁾ sulla nuova ripartizione del prodotto netto dell'imposizione fiscale delle bevande distillate sia accettata dal popolo e dai Cantoni.

² La presente legge decade, se il decreto federale è respinto.

³ Il Consiglio federale ne determina l'entrata in vigore.

¹⁾ RU 1981 169

²⁾ FF ...

Messaggio concernente le prime misure per una nuova ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni del 28 settembre 1981

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1981
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	47
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	81.065
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.12.1981
Date	
Data	
Seite	677-833
Page	
Pagina	
Ref. No	10 113 649

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.