

Rapporto di maggioranza

numero	data	Dipartimento
7250 R1	31 gennaio 2019	CONSIGLIO DI STATO
Concerne		

della Commissione speciale Costituzione e diritti politici sul messaggio 23 novembre 2016 concernente l'introduzione del principio della sussidiarietà nella Costituzione cantonale

INDICE

1.	BREVE ISTORIATO DELLA QUESTIONE	1
1.1	La mozione di Sergio Morisoli	1
1.2	La posizione del Consiglio di Stato	2
1.3	Il rapporto di Michele Guerra	2
1.4	Gli interventi successivi	2
2.	DEFINIZIONI DEL TERMINE	3
3.	CONSIDERAZIONI DELLA MAGGIORANZA COMMISSIONALE	4
4.	CONCLUSIONI	6



1. BREVE ISTORIATO DELLA QUESTIONE

1.1 La mozione di Sergio Morisoli

In data 18 aprile 2016 il collega Sergio Morisoli ha presentato una mozione con la quale – richiamando un suo precedente atto parlamentare del 24 settembre 2012 denominato "Non solo sussidi ma anche sussidiarietà" e il dibattito parlamentare al riguardo, tenutosi il 22 settembre 2014 – chiedeva al Consiglio di Stato di elaborare una proposta di revisione parziale della Costituzione cantonale, al fine di introdurre il principio di sussidiarietà, indicando pure un piano temporale per i lavori preparatori e di attuazione. Chiedeva inoltre di inserire la modifica costituzionale nel piano delle modifiche legislative alle Linee direttive 2016-2019.

1.2 La posizione del Consiglio di Stato

Già in precedenza il Consiglio di Stato, con messaggio dell'11 febbraio 2014, rispondendo al citato atto parlamentare di Sergio Morisoli del 2012, pur opponendosi alla richiesta di modifica della Legge sui sussidi cantonali, si era detto favorevole all'idea di affermare il principio della sussidiarietà, posizione che peraltro ribadisce nel messaggio qui in esame. Nel citato documento del 2014 il Governo opinava tuttavia che, seguendo l'esempio della Confederazione «*e di diversi Cantoni*» (peraltro non specificati), tale richiamo andrebbe inserito non nella Legge sui sussidi cantonali, bensì direttamente nella Costituzione cantonale, lasciando al Parlamento il compito di attuarne l'obiettivo.

1.3 Il rapporto di Michele Guerra

La Commissione della gestione e delle finanze in data 26 agosto 2014, con un rapporto del collega Michele Guerra, fa suo il suggerimento del Governo esplicitato nel messaggio n. 6909. Pur opponendosi alle proposte di modifica della Legge sui sussidi cantonali (proposte definite «*superflue e ridondanti, in quanto declamano principi che sono già insiti nel concetto stesso di sussidio*»), il rapporto proponeva di ancorare il principio della sussidiarietà nella Costituzione cantonale, affermando trattarsi di «*un elemento fondamentale che sta alla base della ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni, da un lato, e tra enti pubblici ed enti privati, dall'altro*». Il rapporto concludeva invitando il Gran Consiglio a incaricare il Governo di elaborare una proposta di revisione parziale della Costituzione cantonale che potesse codificare a livello costituzionale il principio della sussidiarietà, criterio che, sia pure in forma diversa, figurerebbe nelle 14 Costituzioni cantonali esaminate.

Il rapporto di Michele Guerra e le relative conclusioni sono poi state adottate dal Gran Consiglio nella seduta del 22 settembre 2014, praticamente senza discussione, con 56 voti favorevoli e solo 1 contrario.

1.4 Gli interventi successivi

Riferendosi a tale decisione granconsigliare, la citata mozione di Sergio Morisoli propone quindi di darvi seguito codificando il principio della sussidiarietà a livello costituzionale; proposta sulla quale il Consiglio di Stato si esprime con il messaggio n. 7250 qui in esame.

Dopo aver ampiamente riassunto i precedenti, qui succintamente richiamati, il messaggio illustra come il principio menzionato venga trattato nella Costituzione federale, la quale all'art. 5a recita: «*nell'assegnazione e nell'adempimento dei compiti statali, va osservato il principio della sussidiarietà*». Ciò che, in ossequio ai principi del federalismo è tuttavia riferito – nota il messaggio poco più avanti – solo alla cosiddetta "sussidiarietà verticale", ovvero alla ripartizione dei compiti e delle competenze fra i diversi livelli statali, Comuni compresi. Non si estende per contro ai rapporti tra Stato e privati. Di questa fattispecie (nota sempre il messaggio governativo), la Costituzione federale tratta invece all'art. 6 (ambiti della responsabilità individuale e sociale), nonché all'art. 12 (diritto sussidiario all'aiuto in situazioni di bisogno) e all'art. 41 (obiettivi sociali che Confederazione e Cantoni perseguono a complemento della responsabilità e dell'iniziativa private).

In conclusione, il messaggio – dopo aver rivelato che «*già oggi il Cantone attribuisce lo svolgimento di importanti servizi pubblici a enti e associazioni esterni e collabora con i Comuni nella realizzazione delle politiche pubbliche, ciò che dimostra una chiara*

attenzione nei confronti del principio della sussidiarietà malgrado esso non sia esplicitato»

– propone al Gran Consiglio una risoluzione del seguente tenore:

I. - La Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino del 14 dicembre 1997 è così modificata:

Art. 4 cpv. 4 (nuovo)

⁴Lo Stato persegue i suoi scopi nel rispetto del principio della sussidiarietà

II. - Ottenuta l'approvazione del Popolo, la modifica della Costituzione è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi ed entra in vigore immediatamente.

2. DEFINIZIONI DEL TERMINE

Ci sembra interessante vedere qualche definizione riguardo al termine più volte citato.

Per il vocabolario **Treccani** la sussidiarietà è: *«in generale, il fatto, la caratteristica, la situazione di essere sussidiario, di svolgere funzione di complemento, d'integrazione. In partic., nel linguaggio politico, principio di s., il concetto per cui un'autorità centrale avrebbe una funzione essenzialmente sussidiaria, essendo ad essa attribuiti quei soli compiti che le autorità locali non siano in grado di svolgere da sé. Con interpretazione più recente, con riferimento alla Comunità europea e, in partic., alla successiva Unione degli stati europei, il principio secondo il quale dovrebbe essere riservata alla Comunità, come organismo centrale, l'esecuzione di quei compiti che, per le loro dimensioni, per l'importanza degli effetti, o per l'efficacia a livello di attuazione, possono essere realizzati in modo più soddisfacente dalle istituzioni comunitarie che non dai singoli stati membri».*

Il **Dizionario giuridico** dà invece quest'altra definizione: *«in generale, è il principio per cui l'ente di livello superiore svolge compiti e funzioni amministrative solo quando questi non possano essere svolti dall'ente di livello inferiore. Nell'ordinamento italiano, si distingue una sussidiarietà **verticale**, che è il criterio di allocazione delle competenze fra livelli di governo differenti e mira ad attribuire la generalità delle competenze e delle funzioni alle autorità territorialmente più vicine ai cittadini; e una sussidiarietà **orizzontale**, che contempla la suddivisione dei compiti fra le pubbliche amministrazioni e i soggetti privati. Il principio di sussidiarietà verticale è stabilito anche dall'art. 5 del Trattato della Comunità europea: "Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene [...], soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono, dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario"».*

Il termine di sussidiarietà deriva chiaramente dalla parola latina *subsidium*, che significa aiuto. Esso è tuttavia entrato nel linguaggio politico contemporaneo solo in tempi relativamente recenti, attraverso la Dottrina sociale della Chiesa; più esattamente nel 1931, tramite l'enciclica di **Papa Pio XI** "Quadragesimo anno". Dato che a causa dei cambiamenti intervenuti nella società, molte iniziative potevano a quel momento essere realizzate solo per mezzo di quelle che egli definiva "le grandi associazioni" (lo Stato e gli enti pubblici), a detta del Pontefice doveva comunque *«restar saldo il principio importantissimo secondo il quale, siccome non è lecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere a una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare [...]». È necessario che l'autorità suprema dello Stato rimetta ad associazioni minori e inferiori il disbrigo degli affari e delle cure di minor momento»,*

affinché esse possano «*eseguire con più libertà, con più forza ed efficacia le parti che ad esse sole spettano*», mentre «*l'imposizione di una eccessiva uniformità*», sarebbe una minaccia «*per la repubblica composta da diverse parti*».

Simile concezione è poi stata confermata successivamente in altre dichiarazioni papali. Ad esempio **Pio XII**, nel 1946, ne ribadisce «*la validità per la vita sociale in tutti i suoi gradi*». Dal canto suo, **Giovanni XXIII** nell'enciclica "Mater et magistra" del 1961, propone più ampie applicazioni dello stesso principio, segnatamente in campo economico, mentre nella "Pacem in terris" del 1963 ne evidenzia le conseguenze sui «*rapporti fra i poteri pubblici delle singole comunità politiche e i poteri pubblici della comunità mondiale*». In seguito **Papa Paolo VI** se ne occupa nella "Populorum progressio" del 1967 e nella lettera apostolica "Octogesima adveniens" del 1971, sottolineando «*la necessità e l'importanza dell'azione degli individui e dei corpi intermedi*».

In tempi più recenti, **Papa Giovanni Paolo II** ha definito il principio di sussidiarietà «*centrale nell'atteggiamento sociale della Chiesa*»; tesi da lui più volte ribadita, sostenendo ad esempio che «*molti gruppi e popoli possono risolvere meglio i loro problemi ad un livello locale o intermedio, con un'azione che dà loro un senso diretto di partecipazione ai loro stessi destini [...]. La sussidiarietà protegge la persona umana, le comunità locali e i "corpi intermedi" dal pericolo di perdere la loro legittima autonomia*». Lo stesso Giovanni Paolo II nell'enciclica "Centesimus annus" del 1991 afferma poi che «*una visione giusta della società non si esaurisce nello Stato, ma si realizza in diversi gruppi intermedi, cominciando dalla famiglia fino ai gruppi economici, sociali, politici e culturali che, provenienti dalla stessa natura umana, hanno – sempre dentro il bene comune – la loro propria autonomia*»

Terminando questo rapido excursus storico, notiamo, come già accennato, che la questione è divenuta di attualità pure nell'Unione europea. Nel **Trattato di Maastricht** del 1992, la sussidiarietà è infatti indicata quale principio-cardine che delimita i poteri di intervento dell'Unione europea stessa rispetto alle competenze degli Stati membri. Il principio di sussidiarietà è insomma entrato esplicitamente a far parte a pieno titolo anche della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

3. CONSIDERAZIONI DELLA MAGGIORANZA COMMISSIONALE

A prima vista, l'adesione al messaggio in esame, dopo il citato voto parlamentare del 2014, potrebbe quasi apparire un "atto dovuto".

A un'analisi più attenta, le cose non stanno però così. A parte la singolarità del fatto che l'introduzione di un articolo costituzionale sia stata adottata sulla scorta di un rapporto della Commissione della gestione e delle finanze, quando vi è un'apposita Commissione che si occupa di queste questioni, e anche a prescindere dal fatto che la discussione al riguardo si era svolta nella forma sbrigativa del "dibattito ridotto", mentre sui temi costituzionali giustamente la legge impone il dibattito libero (unica forma di dibattito degna di questo nome!), va pur detto che se in questi casi si procede a una seconda lettura, è proprio per consentire di eventualmente correggere decisioni affrettate o poco soppesate adottate in prima battuta. E questo è stato senza dubbio il caso della citata "decisione" del 2014.

Entrando ora nel merito della proposta, da quanto detto in precedenza rileviamo che il termine "sussidiarietà" si presta ad almeno due interpretazioni nettamente diverse: quella "verticale" (fra i diversi livelli dello Stato) e quella "orizzontale" (fra enti pubblici e

associazioni private). Se ci si riferisse alla prima interpretazione, non vi sarebbero problemi particolari a recepire la proposta. Si tratterebbe infatti di una semplice applicazione del principio federalista, tanto caro al nostro Paese, per cui (giusta la definizione papale del 1931) non è il caso di *«rimettere a una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare»*.

Non crediamo tuttavia che il proponente, nel presentare la sua mozione, intendesse questa interpretazione, che è poi quella (come abbiamo visto) prescritta anche dall'art. 5a della Costituzione federale. Dal messaggio del Consiglio di Stato rileviamo infatti che il deputato Morisoli *«partendo dalla constatazione che il servizio pubblico non può più essere inteso unicamente come servizio erogato e prodotto dello Stato e forte dell'esperienza di altri Paesi, considera che esso debba essere considerato "non più a partire da chi lo eroga ma a partire da chi lo riceve", con l'accento non più messo sul come ma sull'efficacia e l'efficienza del servizio o della prestazione fornita»*. Sempre stando al messaggio, il proponente auspica quindi che lo Stato – i cui organi, giova ricordarlo, sono pur sempre democraticamente eletti dai cittadini e perciò espressione della volontà popolare – faccia *«contratti di prestazione "veri" con chi gli garantisce il risultato atteso e non più solo con chi garantisce il rispetto delle norme procedurali di produzione»*, dal che traspare una visione nettamente più ideologica, intesa ad affermare la superiorità delle iniziative private su quelle definite "statali" (parola spesso pronunciata con un sottinteso polemico, quasi con una punta di disdegno).

Relativamente alla prima citazione riportata, occorre premettere che più che di "constatazione" si dovrebbe semmai parlare di "tesi"; al di là di questo, a nostro modo di vedere quelle enunciate sono visioni quanto meno opinabili. Pur ammettendo che altre Costituzioni cantonali (stando allo schema riportato nel rapporto di Michele Guerra del 2014, ora ripreso dal collega Bacchetta-Cattori), malgrado usino con parsimonia il termine "sussidiarietà" (mentre parlano più volentieri di collaborazione con i privati, esplicitando così ciò che probabilmente l'iniziativista intende) e pur ammettendo con lui che lo Stato (i cui organi, come poc'anzi ricordato, sono pur sempre espressione della volontà popolare) non è necessariamente l'erogatore ideale di prestazioni *«per il raggiungimento degli scopi previsti dalle singole leggi settoriali»*, e senza misconoscere l'importanza dell'apporto che può essere dato da organismi non statali, non crediamo opportuno inserire, addirittura a livello costituzionale, una specie di mozione di sfiducia nei confronti dello Stato, di cui ribadiamo, nel nostro caso, la democraticità.

A titolo abbondanziale richiamiamo un passaggio già citato del messaggio del Consiglio di Stato: *«già oggi il Cantone attribuisce lo svolgimento di importanti servizi pubblici a enti e associazioni esterni e collabora con i Comuni nella realizzazione delle politiche pubbliche, ciò che dimostra una chiara attenzione nei confronti del principio della sussidiarietà malgrado esso non sia esplicitato»*. Il che dimostra che gli obiettivi ragionevolmente perseguiti possono essere raggiunti anche senza bisogno di inserire nella Costituzione cantonale un principio che mira palesemente ad affermare una visione di parte puramente ideologica (secondo la quale il privato sarebbe per definizione preferibile al pubblico), mentre allo Stato rimarrebbe, secondo la definizione del Dizionario Treccani, solo una funzione sussidiaria, quando perfino nei testi papali citati si parla piuttosto di "livelli locali" o di "corpi intermedi", in linea quindi con una interpretazione "verticale" (o federalistica) del principio.

4. CONCLUSIONI

Per i motivi detti, la maggioranza della Commissione speciale Costituzione e diritti politici invita il Gran Consiglio a non approvare la proposta di revisione della Costituzione annessa al messaggio governativo n. 7250, del 23 novembre 2016.

Per la maggioranza della Commissione speciale Costituzione e diritti politici:

Franco Celio e Jacques Ducry, correlatori

Gianella - Käppeli (per le conclusioni) -

Lepori - Merlo - Quadranti - Viscardi