

Rapporto di minoranza

numero	data	Dipartimento
7250 R2	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.	INTRODUZIONE	1
2.	L'INIZIATIVA PARLAMENTARE ELABORATA DI SERGIO MORISOLI	2
3.	IL PRINCIPIO COSTITUZIONALE DELLA SUSSIDIARIETÀ	3
3.1	Nella Costituzione federale.....	3
3.2	Nelle Costituzioni cantonali	3
4.	IL PROGETTO DI MODIFICA COSTITUZIONALE DEL CONSIGLIO DI STATO	7
5.	CONCLUSIONE	7



1. INTRODUZIONE

Con il messaggio n. 7250 del 23 novembre 2016 il Consiglio di Stato ha dato seguito alla decisione del Gran Consiglio del 22 settembre 2014, con cui veniva incaricato di elaborare una proposta di revisione parziale della Costituzione cantonale al fine di codificare il principio di sussidiarietà.

In effetti, il Gran Consiglio aveva approvato, in questa seduta, con 56 voti favorevoli e 1 contrario il messaggio del Consiglio di Stato n. 6909 dell'11 febbraio 2014 e il relativo rapporto della Commissione della gestione e delle finanze del 26 agosto 2014, che si concludeva nel seguente modo:

«In base a quanto sopraesposto e aderendo alle conclusioni governative – condivise pure dall'iniziativista, così come comunicato alla Commissione in occasione della sua audizione di martedì 17 giugno 2014 – la Commissione della gestione e delle finanze invita il Parlamento:

- *ad archiviare l'iniziativa parlamentare elaborata del 24 settembre 2012 del deputato Sergio Morisoli "Modifica della Legge sui sussidi cantonali: non solo sussidi ma anche sussidiarietà", dando seguito unicamente al suo principio di fondo e quindi agli auspici governativi;*
- *incaricando, ai sensi dell'articolo 96 LGC, il Governo di elaborare una proposta di revisione parziale della Costituzione cantonale che, come auspicato dallo stesso Governo nelle conclusioni del messaggio n. 6909, codifichi a livello costituzionale il principio della sussidiarietà, "trattandosi di un elemento fondamentale che sta alla base della ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni, da un lato, ed enti pubblici ed enti privati, dall'altro"».*

Da qui appunto il messaggio del Consiglio di Stato in esame.

2. L'INIZIATIVA PARLAMENTARE ELABORATA DI SERGIO MORISOLI

Il deputato Sergio Morisoli, con l'iniziativa parlamentare elaborata del 24 settembre 2012 "Modifica della Legge sui sussidi cantonali: non solo sussidi ma anche sussidiarietà", proponeva al Gran Consiglio di introdurre il principio della sussidiarietà nell'erogazione dei sussidi, tra quelli generali, previsti agli articoli 1 a 5 della Legge sui sussidi cantonali del 22 giugno 1994, modificandone alcune norme.

Egli motivava la sua proposta, affermando in particolare:

«tramite il principio di sussidiarietà, già vincolato nella Costituzione federale tramite la votazione popolare del 2004 che riguardava la Nuova perequazione finanziaria tra Confederazione e Cantoni, si apre una nuova via per fare in modo che: pubblico e privato collaborino nel soddisfare i bisogni in modo paritario, che pubblico e privato si trovino anche in concorrenza nell'erogare servizi a minor costo e a maggior qualità, che privati e privati si facciano concorrenza per soddisfare meglio l'esigenza di servizio pubblico. Grazie alla sussidiarietà, se applicata come principio di base prima dell'erogazione dei soliti sussidi, potrebbero nascere nuove offerte profit e non profit per colmare la domanda di servizi pubblici. Il servizio pubblico non può più essere inteso unicamente come servizio erogato e prodotto dallo Stato. Il servizio pubblico, l'esperienza di altri Paesi (ad esempio nazioni scandinave in primis) ce lo dimostrano, è tale non più a partire da chi lo eroga ma a partire da chi lo riceve. Infatti l'erogazione può essere sia statale che privata, ciò che conta è la soddisfazione, l'efficienza e l'efficacia per chi lo riceve e non se il processo produttivo del servizio è in mano allo Stato».

Con il messaggio n. 6909 dell'11 febbraio 2014, il Consiglio di Stato proponeva di respingere l'iniziativa in oggetto e di introdurre semmai tale principio nella Costituzione cantonale, concludendo in particolare quanto segue:

«Già oggi il Cantone affida la fornitura di importanti servizi pubblici a enti e associazioni esterni e collabora con i Comuni nella realizzazione delle politiche pubbliche. Possiamo quindi affermare che già oggi vi è una chiara attenzione al principio della sussidiarietà. L'iniziativa propone l'inserimento di questo principio nella legislazione cantonale, ma lo fa nella legge speciale sui sussidi: ciò sarebbe tuttavia limitativo rispetto alla valenza del principio di sussidiarietà e al ruolo importante che è chiamato a svolgere. In questa misura - seguendo l'esempio della Confederazione, che gli ha conferito dignità costituzionale - sarebbe preferibile codificare questo principio nella Costituzione, trattandosi di un elemento fondamentale che sta alla base della ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni, da un lato, ed enti pubblici ed enti privati, dall'altro».

3. IL PRINCIPIO COSTITUZIONALE DELLA SUSSIDIARIETÀ

3.1 Nella Costituzione federale

Come giustamente sottolineato dal Consiglio di Stato, la Confederazione, ovvero il popolo, con votazione del 28 novembre 2004, «*ha conferito dignità costituzionale*» al principio della sussidiarietà, introducendolo all'art. 5a della Costituzione federale, con il decreto federale concernente la nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC). Questa norma prevede che:

Art. 5a - Costituzione federale

[...] nell'assegnazione e nell'adempimento dei compiti statali, va osservato il principio della sussidiarietà.

Trattasi di una forma cosiddetta verticale del principio di sussidiarietà, dunque tra i livelli dello Stato, compresi i Comuni, non esteso, in modo esplicito ai rapporti tra Stato e società civile, come tale di natura orizzontale.

Da rilevare comunque, come evidenziato nel messaggio del Consiglio di Stato in esame, che la Costituzione federale «*conferisce inoltre al principio di sussidiarietà un'importanza particolare negli ambiti della responsabilità individuale e sociale (art. 6 Cost.), del diritto sussidiario all'aiuto in situazioni di bisogno (art. 12 Cost.) e degli obiettivi sociali che Confederazione e Cantoni perseguono a complemento della responsabilità e dell'iniziativa private (art. 41 cpv. 1 Cost.). [...] A tale riguardo la Costituzione federale contiene [...] il principio definito all'art. 5, cpv. 2, secondo cui "l'attività dello Stato deve rispondere al pubblico interesse ed essere proporzionata allo scopo"*».

3.2 Nelle Costituzioni cantonali

La Commissione della gestione e delle finanze, nel suo rapporto del 26 agosto 2014 sul messaggio n. 6909, aveva proceduto con una verifica in merito all'adozione del principio di sussidiarietà nelle diverse costituzioni cantonali; essendo tuttora attuale, si ritiene opportuno riportarla.

Costituzione del Cantone Lucerna (17.6.2007)	Art. 4 Solidarietà e sussidiarietà ¹ Il Cantone e i Comuni rispettano il principio della solidarietà. Si adoperano per la perequazione in seno alla società e tra le diverse parti del Cantone. Chi pretende prestazioni compensative deve intraprendere tutto quanto si possa ragionevolmente pretendere da lui per migliorare la propria situazione. ² Il Cantone e i Comuni agiscono secondo il principio di sussidiarietà. Assumono compiti d'interesse pubblico per quanto singoli privati o organizzazioni non li adempiano adeguatamente. Il Cantone assume quei compiti che superino la capacità dei Comuni o richiedano una regolamentazione uniforme.
Costituzione della Repubblica e Cantone di Ginevra (14.10.2012)	Art. 133 Compiti [Comuni] ¹ La ripartizione dei compiti è improntata ai principi di prossimità, sussidiarietà, trasparenza ed efficacia. ² La legge fissa i compiti attribuiti al Cantone e quelli che sono di competenza dei Comuni. Definisce i compiti congiunti e i compiti complementari. ³ Il Cantone si assume i compiti che superano la capacità dei Comuni.
Costituzione del Cantone di Zurigo (27.2.2005)	Art. 5 Sussidiarietà ¹ Ognuno è responsabile di se stesso e contribuisce secondo le sue forze ad adempiere i compiti che si pongono nello Stato e nella società. ² Il Cantone e i Comuni sostengono quanto intrapreso da individui e organizzazioni per promuovere il bene comune. Promuovono l'aiuto all'autoaiuto. ³ Essi assumono i compiti d'interesse pubblico che non siano adeguatamente adempiuti dai privati.

<p><u>Costituzione del Cantone Svitto</u> (24.11.2010)</p>	<p><u>Art. 5 Sussidiarietà</u></p> <p>¹Lo Stato assume i compiti d'interesse pubblico che non possano essere adeguatamente adempiuti da privati.</p> <p>²Il Cantone assume le attività che superano le capacità dei Distretti e dei Comuni o richiedono una regolamentazione uniforme.</p>
<p><u>Costituzione del Cantone di Friburgo</u> (16.5.2004)</p>	<p><u>Art. 3 Scopi dello Stato</u></p> <p>¹Gli scopi dello Stato sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. la promozione del bene comune; b. la protezione della popolazione; c. il riconoscimento e il sostegno della famiglia in quanto comunità di base della società; d. la giustizia; e. la sicurezza sociale; f. la coesione cantonale nel rispetto della multiculturalità; g. la protezione dell'ambiente; h. lo sviluppo sostenibile. <p>²Lo Stato persegue questi scopi nel rispetto della libertà e della responsabilità dell'essere umano, nonché del principio di sussidiarietà.</p> <p><u>Art. 52 Principi a. adempimento dei compiti</u></p> <p>¹L'attività dello Stato è retta dai principi di sussidiarietà, trasparenza e solidarietà.</p> <p>²Per adempiere i loro compiti, lo Stato e i Comuni dispongono di servizi pubblici di qualità e di prossimità.</p>
<p><u>Costituzione della Repubblica e Cantone di Neuchâtel</u> (24.9.2000)</p>	<p><u>Art. 5 Compiti dello Stato e dei Comuni</u></p> <p>¹Nei limiti delle loro competenze e a complemento dell'iniziativa e della responsabilità delle altre collettività e dei privati, lo Stato e i Comuni assumono i compiti loro affidati dalla legge, segnatamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. la protezione della libertà delle persone; b. il mantenimento della sicurezza e dell'ordine pubblici; c. l'istruzione e la formazione, scolastica e professionale, nonché l'educazione degli adulti; d. l'accoglienza e l'integrazione degli stranieri, nonché la protezione delle minoranze; e. la promozione e la tutela della salute; f. lo sviluppo dell'economia, nonché il mantenimento e la creazione di posti di lavoro; g. l'equilibrio tra le regioni, nonché la collaborazione e la perequazione finanziaria intercomunali; h. la protezione sociale; i. la politica dell'alloggio; j. la protezione e il risanamento dell'ambiente, nonché la tutela del paesaggio e del patrimonio naturale e culturale; k. la pianificazione del territorio, l'urbanistica e la polizia delle costruzioni; l. l'approvvigionamento idrico ed energetico, la gestione parsimoniosa delle risorse non rinnovabili, nonché l'incentivazione dell'utilizzazione delle risorse rinnovabili; m. la politica dei trasporti e delle comunicazioni, in particolare l'incentivazione dei trasporti pubblici; n. la promozione della cultura e delle arti; o. il sostegno delle scienze e della ricerca; p. l'incentivazione delle attività sportive; q. la cooperazione intercantonale e internazionale. <p>²Nell'adempimento dei loro compiti e se vi è conflitto d'interessi, lo Stato e i Comuni privilegiano gli interessi delle generazioni future. Prestano particolare attenzione alle esigenze dello sviluppo sostenibile e al mantenimento della biodiversità.</p>
<p><u>Costituzione della Repubblica e Cantone del Giura</u> (20.3.1977)</p>	<p><u>Art. 100 Istituti o istituzioni autonomi</u></p> <p>La legge può affidare certi compiti dello Stato a istituti o istituzioni autonomi.</p>

<p><u>Costituzione del Cantone Grigioni</u> (18.5.2003)</p>	<p><u>Art. 50 Altri enti che svolgono compiti pubblici</u></p> <p>¹Il Cantone può affidare compiti pubblici a enti esterni all'Amministrazione cantonale.</p> <p>²Devono essere garantiti la vigilanza da parte del Governo, una cooperazione appropriata del Gran Consiglio e l'accesso ai rimedi giuridici.</p> <p>³Qualora non sia prescritto un atto legislativo sotto forma di legge, gli istituti autonomi di diritto pubblico cantonale possono emanare ordinanze, nella misura in cui vi siano espressamente autorizzati dalla legge.</p>
<p><u>Costituzione del Cantone di Sciaffusa</u> (17.6.2002)</p>	<p><u>Art. 51 Ricorso a privati</u></p> <p>¹La legge può consentire accordi privati invece di normative statali. Definisce gli obiettivi che devono essere necessariamente conseguiti.</p> <p>²Misure di controllo e vigilanza possono essere affidate a privati. La delega di attribuzioni decisionali e di altri compiti d'esecuzione richiede una base legale.</p> <p>³Le norme in materia di vigilanza e di tutela giurisdizionale si applicano per analogia ai casi in cui compiti pubblici sono assunti da privati. In caso di danni, l'ente pubblico o l'istituto che ha conferito il mandato risponde a titolo sussidiario.</p>
<p><u>Costituzione del Cantone Berna</u> (6.6.1993)</p>	<p><u>Art. 95 Altri enti incaricati di compiti pubblici</u></p> <p>¹Il Cantone può:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. creare stabilimenti e altre istituzioni di diritto pubblico o privato; b. partecipare a istituzioni di diritto pubblico o privato; c. attribuire compiti pubblici a privati e istituzioni esterne all'amministrazione. <p>²Devono essere in particolare disciplinate dalla legge:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. le linee fondamentali dell'organizzazione e dei compiti degli stabilimenti e delle istituzioni creati dal Cantone; b. la natura e i limiti della delega di attribuzioni legislative; c. la natura e l'estensione delle partecipazioni cantonali di una certa importanza; d. la natura e l'estensione dell'attribuzione di compiti pubblici che implicino una prestazione significativa, la limitazione di diritti fondamentali o la riscossione di tributi. <p>³Questi enti incaricati di compiti pubblici sottostanno alla vigilanza del Consiglio di Stato. La legge provvede a un'adeguata partecipazione del Gran Consiglio.</p>
<p><u>Costituzione del Cantone di Soletta</u> (8.6.1986)</p>	<p><u>Art. 5 Vincolatività alla Costituzione e alla legge</u></p> <p>¹Chi assume compiti pubblici è vincolato alla Costituzione e alla legge. Agisce esclusivamente nell'interesse pubblico e rispetta in tutti i settori i principi dell'uguaglianza giuridica e della proporzionalità.</p> <p>²Gli organi dello Stato e i privati si comportano vicendevolmente secondo buona fede.</p> <p><u>Art. 85 Altri titolari di compiti pubblici</u></p> <p>¹Nei limiti fissati dalla legge, il Cantone può:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. istituire enti, istituti e fondazioni di diritto pubblico autonomi; b. per adempiere i suoi compiti, partecipare a imprese a economia mista; c. delegare compiti amministrativi a unità amministrative autonome, a organizzazioni intercantionali o intercomunali, a imprese a economia mista, nonché, eccezionalmente, a privati o a organizzazioni di diritto privato. <p>²La tutela giurisdizionale dei cittadini e la vigilanza del Consiglio di Stato devono essere assicurate. La legge prevede un'appropriata partecipazione del Gran Consiglio.</p>
<p><u>Costituzione del Cantone di Basilea Campagna</u> (17.5.1984)</p>	<p><u>Art. 80 Altri enti che svolgono compiti pubblici</u></p> <p>¹La legge può creare aziende amministrative autonome.</p> <p>²Per adempiere i suoi compiti, il Cantone può partecipare a consorzi intercomunali e a istituzioni pubbliche o a economia mista.</p> <p>³Esso può delegare compiti amministrativi ad aziende amministrative autonome, a Comuni, a organizzazioni intercantionali o intercomunali, a imprese a economia mista o a organizzazioni di diritto privato.</p> <p>⁴La tutela giurisdizionale dei cittadini e la vigilanza da parte del Gran Consiglio e del Consiglio di Stato devono essere assicurate in ogni caso.</p>

<p><u>Costituzione del Cantone di Appenzello esterno</u> (30.4.1995)</p>	<p><u>Art. 27</u></p> <p>¹ I compiti pubblici devono essere adempiuti in modo da rispettare e preservare le basi naturali della vita; s'improntano ai bisogni e alla prosperità di tutti.</p> <p>² I compiti pubblici, esistenti o nuovi, vanno esaminati costantemente per accertare se siano necessari e finanziabili, nonché adempibili in modo redditizio e appropriato.</p> <p>³ Il Cantone assume unicamente compiti che non possano essere svolti in modo altrettanto soddisfacente dai Comuni o da privati. Esso incentiva l'iniziativa privata e la responsabilità individuale e propugna la cooperazione regionale.</p> <p><u>Art. 108</u></p> <p>Nei limiti fissati dalla legge, compiti pubblici possono essere assunti da enti e istituti di diritto pubblico.</p>
<p><u>Costituzione del Cantone di San Gallo</u> (10.6.2001)</p>	<p><u>IV. Compiti dello Stato</u></p> <p><u>Art. 24 Principio</u></p> <p>¹ Nell'adempimento dei suoi compiti, lo Stato si adopera per conseguire gli obiettivi prefissi.</p> <p>² I privati che assumono compiti d'interesse pubblico possono ricevere un sostegno dallo Stato.</p> <p><u>Art. 25 Adempimento</u></p> <p>¹ Lo Stato adempie secondo la legge i compiti d'interesse pubblico che i privati non siano in grado di adempiere adeguatamente.</p> <p>² Esso adempie compiti pubblici segnatamente allorché si tratta di:</p> <ol style="list-style-type: none"> assicurare l'approvvigionamento di base della popolazione; conseguire un risultato profittevole a tutti. <p>³ La legge stabilisce a quali condizioni l'adempimento di compiti dello Stato possa essere delegato a privati e in tal ambito disciplina la tutela giurisdizionale e la vigilanza.</p> <p><u>Art. 26 Ripartizione fra Cantone e Comuni</u></p> <p>¹ La legge assegna al Cantone compiti dello Stato allorché i Comuni, da soli o in collaborazione con altri Comuni, non siano in grado di adempierli in modo economico ed efficace.</p> <p>² Laddove adempiano compiti dello Stato, i Comuni decidono il modo in cui farlo e sono responsabili del finanziamento.</p> <p>³ Laddove preveda che un compito dello Stato debba essere adempiuto congiuntamente dal Cantone e dai Comuni, la legge stabilisce chi assume la responsabilità principale dell'adempimento e del finanziamento.</p> <p><u>Art. 27 Adempimento decentralizzato</u></p> <p>Il Cantone adempie i compiti dello Stato in modo decentralizzato, segnatamente laddove la natura del compito, l'impiego economico dei mezzi o l'efficacia dell'adempimento lo esiga.</p> <p><u>Art. 30 Esame</u></p> <p>I compiti dello Stato devono essere periodicamente esaminati per accertare se siano sempre necessari e finanziabili, nonché adempiuti in modo economico ed efficace.</p>

Come già giustamente evidenziato nel rapporto dalla Commissione della gestione e delle finanze, si può osservare che i diversi Cantoni hanno adottato nelle loro Costituzioni «*una formulazione di natura e di "intensità" diverse quanto al principio della sussidiarietà: alcuni Cantoni lo fanno in maniera esplicita, altri solo implicitamente limitandolo al livello verticale, altri estendendolo anche a quello orizzontale – intervenendo pertanto sul tema dei rapporti tra Stato e società civile*».

4. IL PROGETTO DI MODIFICA COSTITUZIONALE DEL CONSIGLIO DI STATO

Col messaggio in esame, il Consiglio di Stato propone dunque un progetto di modifica della Costituzione cantonale, introducendo il principio di sussidiarietà, per ragioni di sistematica legislativa, quale nuovo cpv. 4 dell'art. 4, ovvero:

Art. 4 cpv. 4 (nuovo)

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

Esso propone che il principio di sussidiarietà «*venga concretizzato sia sul piano verticale sia sul piano orizzontale*», questo perché ritiene che si tratti di «*un elemento fondamentale che sta alla base della ripartizione dei compiti tra Cantone e Comuni, da un lato, ed enti pubblici ed enti privati, dall'altro*», come d'altronde già sottolineato nel suo precedente messaggio n. 6909 dell'11 febbraio 2014, approvato dal Gran Consiglio nella sua seduta del 22 settembre 2014.

Il Consiglio di Stato motiva detta proposta, in particolare, affermando che «*la legislazione cantonale non prevede esplicitamente il principio di sussidiarietà tra i principi che fondano l'attività del Cantone, alla stregua dell'art. 5a della Costituzione federale. Cionondimeno, il principio trova un'applicazione diffusa non solo nella definizione dei compiti tra Cantone e Comuni, ma anche nelle relazioni con la società civile: lo dimostrano le tante istituzioni e associazioni esterne che, svolgendo un compito di interesse pubblico per conto del Cantone, ricevono dei sussidi compensativi da parte dello Stato, che ne riconosce quindi l'importante ruolo [...]. Molteplici istituzioni nate "dal basso" e attive nella promozione di servizi pubblici – senza comunque dimenticare altre realtà, per esempio nel mondo dell'educazione (USI, SUPSI) – operano nel campo della socialità e della sanità. A dimostrazione di un'applicazione concreta, diffusa ed anche mirata del principio di sussidiarietà nel nostro Cantone, ricordiamo che per il DSS il 90% della spesa consiste in sussidi a terzi, di cui il 55% versati a strutture e servizi indipendenti dall'Amministrazione e il 45% direttamente alle persone*».

5. CONCLUSIONE

La minoranza della Commissione – preso atto della decisione del Gran Consiglio del 22 settembre 2014, con cui il Consiglio di Stato veniva incaricato di elaborare una proposta di revisione parziale della Costituzione cantonale al fine di codificare il principio di sussidiarietà e quindi, esaminati sia il presente messaggio, con il quale appunto si è dato seguito alla stessa, sia il precedente messaggio n. 6909 dell'11 febbraio 2014 e il relativo rapporto della Commissione della gestione e delle finanze del 26 agosto 2014 – invita il Gran Consiglio ad approvare il messaggio n. 7250 del 23 novembre 2016 e il disegno di modifica costituzionale a esso annesso.

Per minoranza della Commissione speciale Costituzione e diritti politici:

Fabio Bacchetta Cattori, relatore
Agustoni - Aldi - Bignasca -
Filippini - Ortelli - Petrini