

# Messaggio

numero

**6909**

data

11 febbraio 2014

Dipartimento

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

## **Rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare 24 settembre 2012 presentata nella forma elaborata da Sergio Morisoli per la modifica della Legge sui sussidi cantonali "Non solo sussidi ma anche sussidiarietà"**

Signor Presidente,  
signore e signori deputati,

con il presente rapporto sottoponiamo al vostro esame la presa di posizione del Consiglio di Stato in merito all'iniziativa parlamentare del 24 settembre 2012, presentata da Sergio Morisoli, volta a introdurre nella Legge sui sussidi cantonali (LSuss) il principio di sussidiarietà nell'erogazione di sussidi.

### **I. INTRODUZIONE**

Il testo dell'iniziativa si riferisce ai principi generali previsti agli articoli 1 a 5 LSuss e chiede di promuovere maggiormente il principio di sussidiarietà attraverso la riforma di questi articoli.

L'iniziativa, 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 è tale *"non più a partire da chi lo eroga ma a partire da chi lo riceve"*. Ne consegue che, indipendentemente da chi fornisce il servizio, la questione rilevante è la soddisfazione dei bisogni dei cittadini e l'efficienza e l'efficacia nella produzione dello stesso.

In quest'ottica, secondo l'iniziativista, il classico sussidio, *"che oggi è sempre erogato ai privati, ai Comuni, ai non profit in funzione del rispetto di una procedura di produzione (totale metri quadrati, totale ingredienti, totali diplomati, totale ospiti, ....) stabilita a monte dallo Stato e dai suoi Uffici (a volte arbitrariamente), domani dovrebbe essere erogato in funzione del risultato raggiunto e non più condizionandolo al rispetto procedurale burocratico. L'accento non sarebbe più messo sul come ma sull'efficacia e l'efficienza del servizio o della prestazione fornita"*. L'auspicio dell'iniziativista è quindi che lo Stato faccia *"contratti di prestazione "veri" con chi gli garantisce il risultato atteso e non più solo con chi gli garantisce il rispetto delle norme procedurali di produzione quasi indipendentemente dal risultato"*.

## II. IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ NELLA COSTITUZIONE FEDERALE

L'iniziativa richiama il principio di sussidiarietà, rilevando in particolare che tale principio apre una nuova via per fare in modo che pubblico e privato debbano collaborare nel soddisfare i bisogni in modo paritario, ma che possano anche trovarsi in concorrenza nell'erogazione di servizi a minor costo e maggior qualità.

Il principio di sussidiarietà è stabilito dall'art. 5a della Costituzione federale (Cost.), che è stato introdotto 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, *"nell'assegnazione e nell'adempimento dei compiti statali, va osservato il principio della sussidiarietà"*.

Il principio è quindi riferito alla ripartizione dei compiti e delle competenze tra i diversi livelli statali e si rivolge prioritariamente al legislatore federale, che ha il compito di concretizzarlo di caso in caso. I vantaggi della decentralizzazione e della centralizzazione devono essere ponderati a seconda del settore e si devono quindi istituire chiare responsabilità e competenze. Per i vari settori di compiti esiste un livello statale più adeguatamente equipaggiato e che è quindi in grado di svolgerli nel miglior modo possibile: una chiara assegnazione di questi compiti costituisce infatti un principio portante del federalismo svizzero (FF 2002 pag. 2065 segg. 2110, 2223).

Secondo l'art. 5a Cost., il principio di sussidiarietà concerne i rapporti fra tutti i livelli dello Stato, compresi i Comuni. Questo principio parte sostanzialmente dal presupposto che l'esecuzione dei compiti debba essere il più possibile prossima ai cittadini e svolta in ambiti ristretti, affinché essi possano influire maggiormente sul processo politico: in questo senso, i compiti o una parte di compiti che possono essere adeguatamente eseguiti ad un livello territoriale inferiore non devono essere trasferiti ad un livello territoriale superiore<sup>1</sup>. 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.)<sup>2</sup>.

L'influenza reciproca tra popolazione e istituzioni politiche deve fare in modo che l'offerta di prestazioni pubbliche corrisponda alle necessità e ai desideri dei cittadini. Se nell'offerta di prestazioni pubbliche vi sono vantaggi quantitativi e qualitativi, l'applicazione del principio di sussidiarietà induce in primo luogo gli organi territoriali ad organizzarsi in comunità orizzontali che perseguono uno scopo comune: solo quando la collaborazione orizzontale non dà i risultati auspicati o provoca costi di coordinamento sproporzionati, si prende in considerazione una centralizzazione e i compiti vengono assegnati o assunti da un'entità unica o da un'entità superiore.

Il principio di sussidiarietà richiama anche quello di equivalenza fiscale, secondo cui, nell'ambito di un compito statale, la cerchia dei beneficiari deve coincidere con quella dei responsabili dei costi e delle decisioni se si vogliono evitare effetti esterni indesiderati.

Rileviamo che il principio di sussidiarietà, così come previsto nella Costituzione federale, si riferisce ai rapporti tra i diversi enti istituzionali che fondano il nostro Stato federale.

---

<sup>1</sup> RENÉ RHINOW/MARKUS SCHEFER, Schweizerisches Verfassungsrecht, III edizione, n. 221, 595-596

<sup>2</sup> RHINOW/SCHEFER, n. 222.

Il principio non si estende invece esplicitamente ai rapporti tra Stato e società civile, tema questo di ampia portata politica determinando i limiti dell'intervento statale nella società. A tale riguardo la Costituzione federale contiene tuttavia altri importanti riferimenti, come il principio definito all'art. 5, cpv. 2, secondo cui *"l'attività dello Stato deve rispondere al pubblico interesse ed essere proporzionata allo scopo"*.

### **III. SITUAZIONE ATTUALE A LIVELLO CANTONALE**

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. Del resto, anche nella Confederazione, il principio di sussidiarietà nei rapporti fra Stato e società e fra Confederazione e Cantoni era applicato in diversi settori già prima dei dibattiti parlamentari relativi all'adozione della Costituzione federale del 1999 e della sua successiva introduzione nel 2008 (FF 2002 2223)<sup>3</sup>.

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 56% versati a strutture e servizi indipendenti dall'Amministrazione e il 44% direttamente alle persone.

### **IV. ESAME DELLE PROPOSTE CONTENUTE NELL'INIZIATIVA**

L'iniziativa propone la modifica di tre articoli della Legge sui sussidi cantonali, che appaiono in generale ridondanti, declamando principi che sono già insiti nel concetto stesso di sussidio e la cui applicazione viene verificata puntualmente nella valutazione delle richieste di sussidio e nella determinazione delle somme erogate.

Per sua natura, il sussidio consiste infatti in un contributo accordato a terzi allo scopo di erogare una prestazione necessaria per adempiere a un compito pubblico ben definito. La concessione di un sussidio non può quindi prescindere da una valutazione preliminare del tipo di compito assegnato, ma presuppone anche una valutazione volta ad accertare che l'ente esterno che lo richiede sia capace di svolgere al meglio il compito pubblico per il quale il sussidio viene richiesto.

Rileviamo peraltro che alcuni aspetti dell'iniziativa trovano già un riscontro nell'attuale legislazione, in particolare con riferimento ai principi della parsimonia e dell'economicità previsti nella legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato.

Per quanto riguarda le singole proposte di modifica, osserviamo quanto segue.

---

<sup>3</sup> Rhinow/Schefer, n. 220

## **Art. 1 - Scopo**

L'articolo 1 della Legge sui sussidi definisce lo scopo della legge, che è quello, in generale, di armonizzare i principi e le disposizioni comuni che presiedono alla concessione dei sussidi cantonali.

L'iniziativa propone di completare l'attuale formulazione, con un nuovo capoverso 2 così enunciato: *“Favorire la pluralità di offerta statale e privata nell'adempimento di compiti specifici di interesse pubblico migliorando efficacia, efficienza, qualità e parsimonia tramite il principio di sussidiarietà”*.

L'inserimento del principio di sussidiarietà nella Legge sui sussidi cantonali, così come proposto, ne limita chiaramente la portata, poiché riferito al solo tema dei sussidi e quindi delle prestazioni previste dalla LSuss.

Il principio di sussidiarietà, come indicato precedentemente, è invece un concetto ben più ampio, che fonda la ripartizione delle competenze tra Cantone e altre istituzioni pubbliche o private: limitare l'applicazione del principio di sussidiarietà alle relazioni finanziarie fra Stato e terzi basate sui sussidi sarebbe pertanto riduttivo.

## **Art. 3 - Definizione**

L'articolo 3 definisce la nozione di sussidi: in generale, essi sono prestazioni quantificabili in denaro accordate a terzi senza un'usuale controprestazione di mercato allo scopo di assicurare o promuovere l'adempimento di compiti pubblici.

L'iniziativa propone di completare l'attuale formulazione, con un nuovo capoverso così enunciato: *“I sussidi sono prestazioni finanziarie erogate anche ad enti profit e non profit che in base al principio di sussidiarietà erogano e promuovono l'adempimento di compiti specifici di interesse pubblico”*.

Questo nuovo capoverso non aggiunge nulla di nuovo rispetto al concetto generale utilizzato di *“terzi”* per qualificare coloro che hanno diritto a beneficiare di un sussidio, tra cui possiamo e dobbiamo annoverare i Comuni, i singoli cittadini e, appunto, gli enti profit e non profit.

L'aggiunta di un nuovo capoverso, che precisa unicamente che i beneficiari possono essere anche *“enti profit e non profit”*, sarebbe ridondante rispetto alla formulazione attuale della norma e quindi superflua.

## **Art. 5 - Compiti sussidiabili**

L'articolo 5 prevede che sono sussidiabili i compiti per i quali è accertato un interesse del Cantone al loro adempimento e per i quali l'insieme di altre fonti di finanziamento, effettive o ragionevolmente esigibili, non risultano sufficienti a garantirne un adempimento adeguato all'interesse del Cantone.

L'iniziativa propone di completare l'attuale formulazione della norma, precisando altresì che sono compiti sussidiabili quelli per i quali è accertato:

- “c) che lo Stato non è necessariamente l'erogatore ideale, adatto o opportuno per il raggiungimento degli scopi previsti dalle singole leggi settoriali quando la società civile è in grado di provvedere direttamente;*
- d) che la pluralità e la diversità dell'offerta, erogata dallo Stato e/o dai privati, svolge un ruolo importante nel migliorare i costi e la qualità delle prestazioni e dei servizi pubblici da offrire.”*

Quanto proposto dall'iniziativa introduce una limitazione a nostro giudizio inopportuna nella definizione dei compiti sussidiabili, avuto riguardo al principio generale secondo cui lo sono tutti i compiti per i quali è accertato "un interesse del Cantone al loro adempimento".

Esplicitare o precisare che possono essere sussidiabili i compiti che altri sono meglio in grado di assolvere rispetto allo Stato, appare talmente evidente da risultare superfluo, soprattutto tenendo anche conto dei principi generali iscritti nella legge sul controllo e sulla gestione finanziaria dello Stato. L'articolo 5 relativo al principio della parsimonia prevede che *"prima di procedere a una spesa devono essere esaminate la sua necessità e la sopportabilità dei costi diretti e indiretti che ne conseguono"*; l'articolo 6 relativo al principio dell'economicità prevede invece che *"per ogni decisione deve essere scelta la variante che permetta di raggiungere gli obiettivi prefissati nel modo più economico"*. Il senso di quanto proposto con l'iniziativa parlamentare appare quindi già adeguatamente coperto dai principi generali previsti nella legge sulla gestione finanziaria dello Stato.

#### **IV. CONCLUSIONI**

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.

Per le motivazioni addotte il Consiglio di Stato propone quindi al Parlamento di respingere le proposte contenute nell'iniziativa parlamentare.

Vogliate accogliere, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, P. Beltraminelli

Il Cancelliere, G. Gianella