

Rapporto

numero

6909 R

data

26 agosto 2014

Dipartimento

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

**della Commissione della gestione e delle finanze
sull'iniziativa parlamentare 24 settembre 2012 presentata nella forma
elaborata da Sergio Morisoli "Modifica della Legge sui sussidi
cantionali: non solo sussidi ma anche sussidiarietà"**

(v. messaggio 10 febbraio 2014 n. 6909)

INDICE

1.	RICHIESTE DELL'INIZIATIVA PARLAMENTARE ELABORATA.....	1
2.	POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO	3
2.1	Le proposte di modifica degli articoli 1, 3 e 5 della Legge sui sussidi cantionali.....	3
2.2	Il principio di sussidiarietà.....	3
3.	CONSIDERAZIONI E CONCLUSIONI DELLA COMMISSIONE	4



1. RICHIESTE DELL'INIZIATIVA PARLAMENTARE ELABORATA

L'atto parlamentare del deputato Sergio Morisoli si prefigge di attribuire maggiore peso al principio della sussidiarietà all'interno della [Legge sui sussidi cantionali](#) (22.6.1994) attraverso la modifica degli articoli 1 (Scopo), 3 (Definizione) e 5 (Compiti sussidiabili).

Partendo dal presupposto che i sussidi dovrebbero essere accordati in funzione del risultato raggiunto da chi li percepisce e non più condizionandoli quasi esclusivamente al rispetto delle norme procedurali di produzione, l'iniziativista ritiene che la Legge sui sussidi cantionali debba non soltanto descrivere come erogare i sussidi, ma anche stabilire la necessità per lo Stato di riconoscere che nella società civile possono esistere risposte efficaci ed efficienti diverse da quelle da esso prodotte direttamente o da esso imposte a terzi per beneficiare del sussidio diretto. In altre parole, grazie alla sussidiarietà, se applicata come principio di base prima dell'erogazione dei "classici" sussidi, potrebbero nascere nuove offerte profit e non profit per colmare la domanda di servizi pubblici, ciò che a suo avviso consentirebbe tra l'altro di procedere per paragoni e di mettere in concorrenza la varietà di soluzioni che la società civile è in grado di elaborare a favore della migliore risposta ai bisogni enormi e variati del nostro tempo.

Qui di seguito vengono presentate le proposte di modifica degli articoli 1, 3 e 5 della Legge sui sussidi cantonali avanzate dal deputato Sergio Morisoli:

Proposta dell'iniziativista	Attuale Legge sui sussidi cantonali
<p>Art. 1 Scopo [nuovo cpv. 2]</p> <p>¹La presente legge ha lo scopo di armonizzare i principi e le disposizioni comuni che presiedono la concessione dei sussidi cantonali.</p> <p>²Favorire 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.</p> <p>²Essa definisce:</p> <p>a) i principi della legislazione cantonale in materia di sussidi;</p> <p>b) le disposizioni comuni della legislazione cantonale in materia di sussidi.</p>	<p>Art. 1 Scopo</p> <p>¹La presente legge ha lo scopo di armonizzare i principi e le disposizioni comuni che presiedono la concessione dei sussidi cantonali.</p> <p>²Essa definisce:</p> <p>a) i principi della legislazione cantonale in materia di sussidi;</p> <p>b) le disposizioni comuni della legislazione cantonale in materia di sussidi.</p>
<p>Art. 3 Definizione [nuovo cpv. 4]</p> <p>¹I sussidi sono prestazioni quantificabili in denaro accordate a terzi senza un'usuale controprestazione di mercato allo scopo di assicurare o promuovere l'adempimento di compiti specifici di interesse pubblico.</p> <p>²Sono segnatamente considerati sussidi le prestazioni pecuniarie non rimborsabili e, nella misura in cui la loro concessione avviene a titolo gratuito o a condizioni di favore, i mutui, le fideiussioni o altre forme di garanzia, i servizi e le prestazioni in natura.</p> <p>³Non sono considerati sussidi le prestazioni sociali di cui alla Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali del 5 giugno 2000 (Laps).</p> <p>⁴I 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.</p>	<p>Art. 3 Definizione</p> <p>¹I sussidi sono prestazioni quantificabili in denaro accordate a terzi senza un'usuale controprestazione di mercato allo scopo di assicurare o promuovere l'adempimento di compiti specifici di interesse pubblico.</p> <p>²Sono segnatamente considerati sussidi le prestazioni pecuniarie non rimborsabili e, nella misura in cui la loro concessione avviene a titolo gratuito o a condizioni di favore, i mutui, le fideiussioni o altre forme di garanzia, i servizi e le prestazioni in natura.</p> <p>³Non sono considerati sussidi le prestazioni sociali di cui alla Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali del 5 giugno 2000 (Laps).</p>
<p>Art. 5 - Compiti sussidiabili [nuove lett. c) e d)]</p> <p>Sono sussidiabili i compiti per i quali è accertato:</p> <p>a) un interesse del Cantone al loro adempimento;</p> <p>b) che l'insieme di altre fonti di finanziamento, effettive o ragionevolmente esigibili, non risultano sufficienti a garantirne un adempimento adeguato all'interesse del Cantone.</p> <p>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;</p> <p>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.</p>	<p>Art. 5 Compiti sussidiabili</p> <p>Sono sussidiabili i compiti per i quali è accertato:</p> <p>a) un interesse del Cantone al loro adempimento;</p> <p>b) che l'insieme di altre fonti di finanziamento, effettive o ragionevolmente esigibili, non risultano sufficienti a garantirne un adempimento adeguato all'interesse del Cantone.</p>

2. POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

2.1 Le proposte di modifica degli articoli 1, 3 e 5 della Legge sui sussidi cantonali

Il Consiglio di Stato ritiene¹ che le proposte avanzate dal deputato Sergio Morisoli siano in generale superflue e ridondanti in quanto declamano «*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*».

Secondo il Governo il sussidio consiste infatti per sua natura «*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*».

Il Consiglio di Stato precisa infine che, relativamente alla proposta di modifica dell'articolo 5, la [Legge sulla gestione e sul controllo finanziario dello Stato](#) (20.1.1986) prevede già chiaramente la necessità di rispettare i principi della parsimonia (articolo 5) e dell'economicità (articolo 6).

2.2 Il principio di sussidiarietà

Il Consiglio di Stato rileva innanzitutto 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 nella Legge sui sussidi cantonali né, più in generale, nella legislazione cantonale quale principio che fonda l'attività dello Stato.

Il Governo ritiene tuttavia opportuno - rifacendosi all'esempio della Confederazione che, nell'ambito della [Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni](#), ha introdotto il principio di sussidiarietà nella [Costituzione federale \(art. 5a²\)](#) - che tale principio meriti di essere iscritto

- non tanto in una normativa cantonale (ad esempio la Legge sui sussidi cantonali), poiché ne limiterebbe chiaramente la portata,
- quanto piuttosto addirittura nella [Costituzione cantonale](#) «*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*».

¹ Per le argomentazioni dettagliate espone dal Consiglio di Stato, si rinvia al capitolo IV "Esame delle proposte contenute nell'iniziativa" del messaggio n. 6909.

² [Art. 5a Sussidiarietà](#) (accolto in votazione popolare il 28 novembre 2004 ed entrato in vigore il 1° gennaio 2008)

«*Nell'assegnazione e nell'adempimento dei compiti statali va osservato il principio della sussidiarietà*».

3. CONSIDERAZIONI E CONCLUSIONI DELLA COMMISSIONE

La Commissione della gestione e delle finanze aderisce sostanzialmente alle argomentazioni portate dal Consiglio di Stato per definire superflue e ridondanti le proposte di modifica del deputato Sergio Morisoli agli articoli 1, 3 e 5 della Legge sui sussidi cantonali.

Di fronte alla disponibilità - forse sarebbe meglio parlare di auspicio - del Consiglio di Stato affinché il principio della sussidiarietà tanto sul piano verticale (Cantone/Comuni) quanto a livello orizzontale (enti pubblici/enti privati) venga inserito nella Costituzione cantonale, la Commissione ha reputato opportuno svolgere una breve verifica sulla situazione costituzionale al riguardo di alcuni altri Cantoni della Confederazione, breve verifica il cui esito è riportato qui di seguito.

<u>Costituzione del Cantone Lucerna</u> (17.6.2007)	<u>Art. 4 Solidarietà e sussidiarietà</u> 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.
<u>Costituzione della Repubblica e Cantone di Ginevra</u> (14.10.2012)	<u>Art. 133 Compiti</u> [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.
<u>Costituzione del Cantone di Zurigo</u> (27.2.2005)	<u>Art. 5 Sussidiarietà</u> 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.
<u>Costituzione del Cantone Svitto</u> (24.11.2010)	<u>Art. 5 Sussidiarietà</u> ¹ Lo Stato assume i compiti d'interesse pubblico che non possano essere adeguatamente adempiuti da privati. ² Il Cantone assume le attività che superano le capacità dei Distretti e dei Comuni o richiedono una regolamentazione uniforme.
<u>Costituzione del Cantone di Friburgo</u> (16.5.2004)	<u>Art. 3 Scopi dello Stato</u> ¹ Gli scopi dello Stato sono: 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. ² Lo Stato persegue questi scopi nel rispetto della libertà e della responsabilità dell'essere umano, nonché del principio di sussidiarietà. [...]

	<p>Titolo IV: Compiti pubblici</p> <p>Art. 52 Principi a. adempimento dei compiti</p> <p>¹L'attività dello Stato è retta dai principi di sussidiarietà, trasparenza e solidarietà. ²Per adempiere i loro compiti, lo Stato e i Comuni dispongono di servizi pubblici di qualità e di prossimità.</p>
<p>Costituzione della Repubblica e Cantone di Neuchâtel (24.9.2000)</p>	<p>Art. 5 Compiti dello Stato e dei Comuni</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> <ol style="list-style-type: none"> la protezione della libertà delle persone; il mantenimento della sicurezza e dell'ordine pubblici; l'istruzione e la formazione, scolastica e professionale, nonché l'educazione degli adulti; l'accoglienza e l'integrazione degli stranieri, nonché la protezione delle minoranze; la promozione e la tutela della salute; lo sviluppo dell'economia, nonché il mantenimento e la creazione di posti di lavoro; l'equilibrio tra le regioni, nonché la collaborazione e la perequazione finanziaria intercomunali; la protezione sociale; la politica dell'alloggio; la protezione e il risanamento dell'ambiente, nonché la tutela del paesaggio e del patrimonio naturale e culturale; la pianificazione del territorio, l'urbanistica e la polizia delle costruzioni; l'approvvigionamento idrico ed energetico, la gestione parsimoniosa delle risorse non rinnovabili, nonché l'incentivazione dell'utilizzazione delle risorse rinnovabili; la politica dei trasporti e delle comunicazioni, in particolare l'incentivazione dei trasporti pubblici; la promozione della cultura e delle arti; il sostegno delle scienze e della ricerca; l'incentivazione delle attività sportive; 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>Costituzione della Repubblica e Cantone del Giura (20.3.1977)</p>	<p>Art. 100 Istituti o istituzioni autonomi</p> <p>La legge può affidare certi compiti dello Stato a istituti o istituzioni autonomi.</p>
<p>Costituzione del Cantone Grigioni (18.5.2003)</p>	<p>Art. 50 Altri enti che svolgono compiti pubblici</p> <p>¹Il Cantone può affidare compiti pubblici a enti esterni all'Amministrazione cantonale. ²Devono essere garantiti la vigilanza da parte del Governo, una cooperazione appropriata del Gran Consiglio e l'accesso ai rimedi giuridici. 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>Costituzione del Cantone di Sciaffusa (17.6.2002)</p>	<p>Art. 51 Ricorso a privati</p> <p>¹La legge può consentire accordi privati invece di normative statali. Definisce gli obiettivi che devono essere necessariamente conseguiti. 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. 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> <ol style="list-style-type: none"> creare stabilimenti e altre istituzioni di diritto pubblico o privato; partecipare a istituzioni di diritto pubblico o privato; attribuire compiti pubblici a privati e istituzioni esterne all'amministrazione. <p>²Devono essere in particolare disciplinate dalla legge:</p> <ol style="list-style-type: none"> le linee fondamentali dell'organizzazione e dei compiti degli stabilimenti e delle istituzioni creati dal Cantone; la natura e i limiti della delega di attribuzioni legislative; la natura e l'estensione delle partecipazioni cantonali di una certa importanza; 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>[...]</p> <p><u>Art. 85 Altri titolari di compiti pubblici</u></p> <p>¹Nei limiti fissati dalla legge, il Cantone può:</p> <ol style="list-style-type: none"> istituire enti, istituti e fondazioni di diritto pubblico autonomi; per adempiere i suoi compiti, partecipare a imprese a economia mista; 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>¹I 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>²I compiti pubblici, esistenti o nuovi, vanno esaminati costantemente per accertare se siano necessari e finanziabili, nonché adempibili in modo redditizio e appropriato.</p> <p>³Il 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>[...]</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>

IV. Compiti dello Stato

Art. 24 Principio

¹Nell'adempimento dei suoi compiti, lo Stato si adopera per conseguire gli obiettivi prefissi.

²I privati che assumono compiti d'interesse pubblico possono ricevere un sostegno dallo Stato.

Art. 25 Adempimento

¹Lo Stato adempie secondo la legge i compiti d'interesse pubblico che i privati non siano in grado di adempiere adeguatamente.

²Esso adempie compiti pubblici segnatamente allorché si tratta di:

- a. assicurare l'approvvigionamento di base della popolazione;
- b. conseguire un risultato profittevole a tutti.

³La 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.

Art. 26 Ripartizione fra Cantone e Comuni

¹La 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.

²Laddove adempiano compiti dello Stato, i Comuni decidono il modo in cui farlo e sono responsabili del finanziamento.

³Laddove 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.

Art. 27 Adempimento decentralizzato

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.

[...]

Art. 30 Esame

I compiti dello Stato devono essere periodicamente esaminati per accertare se siano sempre necessari e finanziabili, nonché adempiuti in modo economico ed efficace.

Come si può evincere dagli esempi esposti ogni Cantone ha adottato sul piano costituzionale 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, tema estremamente delicato dal profilo politico -, eccetera.



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 della [Legge sul Gran Consiglio e sui rapporti con il Consiglio di Stato](#), 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*».

Per la Commissione gestione e finanze:

Michele Guerra, relatore

Bacchetta-Cattori - Badasci - Bignasca A. -

Caimi - Caverzasio - Chiesa - Dadò - Garobbio -

Gianora - Guidicelli - Kandemir Bordoli -

Lurati S. - Solcà - Vitta