

Messaggio

numero

7250

data

23 novembre 2016

Dipartimento

CONSIGLIO DI STATO

Concerne

Introduzione del principio della sussidiarietà nella Costituzione cantonale

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente messaggio ci pregiamo sottoporre alla vostra attenzione le proposte di revisione parziale della Costituzione, con cui il Consiglio di Stato dà seguito:

- all'iniziativa parlamentare elaborata 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, e
- alla decisione del Gran Consiglio del 22 settembre 2014 con cui il Consiglio di Stato è stato incaricato di elaborare una proposta di revisione parziale della Costituzione cantonale che codifichi il principio di sussidiarietà.

I. INTRODUZIONE

In data 24 settembre 2012, il deputato Sergio Morisoli ha presentato un'iniziativa parlamentare elaborata volta a modificare la Legge sui sussidi cantonali. Con tale iniziativa, chiamata "*Non solo sussidi ma anche sussidiarietà*", 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*". 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*".

Le proposte contenute nell'Iniziativa parlamentare sono state respinte dal Governo tramite il Messaggio n. 6909 dell'11 febbraio 2014, che ha osservato come l'introduzione del principio di sussidiarietà avrebbe avuto maggior senso se attuata con un articolo costituzionale, seguendo in ciò l'esempio della Confederazione e di diversi Cantoni.

Prendendo posizione sul citato Messaggio del Consiglio di Stato, la Commissione della gestione e delle finanze, con Rapporto 6909R del 26 agosto 2014, ha aderito alle argomentazioni addotte dal Consiglio di Stato, con cui sono state definite superflue e ridondanti le proposte di modifica del deputato Sergio Morisoli agli artt. 1, 3 e 5 della Legge sui sussidi cantonali, ed ha proceduto a una verifica sulla situazione costituzionale di altri Cantoni, in punto all'eventuale adozione del principio di sussidiarietà a livello costituzionale. La verifica della Commissione della gestione e delle finanze ha evidenziato come nelle 14 Costituzioni cantonali consultate è stato adottato – in misura e con formulazione diverse – il principio di sussidiarietà.

La Commissione ha pertanto concluso il Rapporto invitando il Parlamento a incaricare il Governo di elaborare una proposta di revisione parziale della Costituzione cantonale che possa codificare a livello costituzionale il principio della sussidiarietà.

Con riferimento alle conclusioni di tale Rapporto, il Parlamento ha archiviato l'iniziativa del deputato Morisoli, dando seguito unicamente al suo principio di fondo e quindi incaricando il Consiglio di Stato di elaborare una proposta di revisione parziale della Costituzione cantonale.

Lo scrivente¹ Consiglio, dando seguito a questo incarico, sottopone di seguito all'approvazione del Parlamento un disegno di revisione parziale della Costituzione che tiene conto della sua volontà.

II. IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ NELLA COSTITUZIONE FEDERALE

Il principio di sussidiarietà è stabilito dall'art. 5a della Costituzione federale (Cost.), che è stato introdotto il 28 novembre 2004 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.

¹ RAINER J. SCHWEIZER / LUCIEN MÜLLER, St. Galler Kommentar, Die schweizerische Bundesverfassung, Zurigo/San Gallo 2014, ad art. 5a n. 12.

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.)².

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.

Come sopra indicato, 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. Si tratta quindi di una forma cosiddetta verticale del principio di sussidiarietà.

Il principio non si estende invece esplicitamente ai rapporti tra Stato e società civile (principio di sussidiarietà orizzontale). 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)³.

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.

IV. I MOTIVI DELLA REVISIONE PARZIALE DELLA COSTITUZIONE

Con Messaggio n. 6909 dell'11 febbraio 2014, il Consiglio di Stato ha rilevato come l'inserimento del principio di sussidiarietà nella legge speciale (Legge sui sussidi cantonali)

² RENÉ RHINOW / MARKUS SCHEFER, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2.a ed., Basilea 2009, n. 222.

³ RHINOW/SCHEFER, n. 220.

sia *“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”.

La Commissione della gestione e delle finanze, nel suo rapporto del 24 agosto 2014 all'indirizzo del Gran consiglio, ha aderito alle conclusioni governative. Lo stesso ha pure fatto l'iniziativista, con comunicazione alla Commissione in data 17 giugno 2014.

V. PROGETTO DI MODIFICA DI COSTITUZIONE

Gli esempi elencati all'interno del Rapporto della Commissione della gestione e delle finanze mostrano come il principio in questione sia stato concretizzato in diversi modi all'interno di varie Costituzioni cantonali.

Il Governo, all'interno del suo Rapporto (messaggio n. 6909 del 11 febbraio 2014) ha auspicato una codificazione del principio di sussidiarietà a livello costituzionale, *“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”*, ipotizzando quindi che il principio venga concretizzato sia sul piano verticale sia sul piano orizzontale.

Di pari avviso è pure il Rapporto 6909R del 26 agosto 2014 della Commissione della gestione e delle finanze, che aderisce alle argomentazioni contenute nel Rapporto dell'Esecutivo.

Per ragioni di sistematica legislativa, la nuova norma riguardante il principio di sussidiarietà è inserita quale nuovo capoverso dell'articolo 4 della Costituzione concernente lo scopo del Cantone.

VI. EVASIONE DI ATTI PARLAMENTARI

Con il presente messaggio viene evasa l'interrogazione di Sergio Morisoli del 2 dicembre 2015 n. 184.15 *“Non solo sussidi ma anche sussidiarietà”*. Parimenti evasa è la mozione di Sergio Morisoli del 18 aprile 2016 *“Sussidiarietà nella Costituzione”*.

VII. CONCLUSIONI

Il Consiglio di Stato:

- tenuto conto del fatto che già oggi vi è, a livello cantonale, un'attenzione al principio di sussidiarietà;
- ritenuto che la valenza del suddetto principio giustifica di inserirlo a livello costituzionale;
- preso atto della decisione del 22 settembre 2014 del Gran Consiglio che ha incaricato il Consiglio di Stato di elaborare una proposta di modifica della Costituzione cantonale per introdurre il principio della sussidiarietà;

propone la revisione parziale della Costituzione cantonale, come esposto di seguito.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Paolo Beltraminelli

Il Cancelliere, Arnoldo Coduri

Disegno di

COSTITUZIONE

della Repubblica e Cantone Ticino del 14 dicembre 1997; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

visto il messaggio 23 novembre 2016 n. 7250 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

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.